

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Teresa Cristina Coelho Matos

GESTÃO INTEGRADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Reforma agrária e equilíbrio ambiental - uma sinergia possível?

Teresina- PI
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

M433g Matos, Teresa Cristina Coelho

Gestão integrada de políticas públicas: reforma agrária e equilíbrio ambiental – uma sinergia possível?/Teresa Cristina Coelho Matos. Teresina, 2008.

120f. il.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas).
Universidade Federal do Piauí.

Orientadora: Profa. Dra. Maria D'Álva Macedo Ferreira

1. Políticas Públicas. 2. Reforma agrária. 3. Gestão ambiental. 4. Desenvolvimento sustentável

C.D.D – 320

TERESA CRISTINA COELHO MATOS

GESTÃO INTEGRADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Reforma agrária e equilíbrio ambiental - uma sinergia possível?

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas. Curso de Mestrado em Políticas Públicas. Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí.

Orientadora: Profa. Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira.

Teresina-PI
2008

Teresa Cristina Coelho Matos

GESTÃO INTEGRADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
Reforma agrária e equilíbrio ambiental - uma sinergia possível?

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas. Curso de Mestrado em Políticas Públicas. Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí.

Área de concentração: Estado, Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Aprovada em: _____/_____/2008

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Maria D'Alva Macedo Ferreira
Universidade Federal do Piauí - UFPI
Orientadora e Presidente

Professora Doutora Maria Dione Carvalho de Moraes
Universidade Federal do Piauí – UFPI
Examinadora

Professor Doutor Valeriano Mendes Ferreira Costa
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP
Examinador

Para Clarissa e Filipe, minha “filhinha” e meu “filhinho”, com quem troco saberes sobre a vida, pela solidariedade e compartilhamento nos meus maus e bons humores, ao longo do tempo que me dediquei a este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos e amigas, em especial a quem me doou livros, tempo de conversa e saberes e que, não estando por perto, me faz sentir que “saudade brota de nascente”.

Aos professores e professoras, em especial a quem me acolheu como “espiã” do seu saber, no sentido positivo de surpreender seus segredos de conhecimento, e que me motivou a enveredar pelo caminho da produção acadêmica, com encantamento.

Aos meus familiares, mãe, irmã, ao pai dos meus filhos e aos meus “filhinhos” Clarissa e Filipe, fontes de saberes e partilhas constantes de sentimentos que engrandecem o meu Ser: amor, carinho, solidariedade, amizade, tolerância e respeito.

Aos colegas do mestrado, em especial a quem se permitiu cultivar laços de amizade, com quem compartilhei bons momentos de estudo e diversão.

À Coordenação e à Secretaria do Mestrado em Políticas Públicas da UFPI, pela atenção e zelo no atendimento as minhas demandas de mestranda.

Aos colegas do Incra e do Ibama, em especial a quem concedeu seu tempo para participar desta pesquisa e me dispensou atenção na busca e disponibilização de informações que foram valiosas para a realização da pesquisa documental.

À equipe de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Câmara e aos companheiros e companheiras da Cootapi & Associados, pela acolhida carinhosa e a prestimosa colaboração durante a pesquisa de campo.

Aos homens e mulheres da comunidade do Assentamento Novo Zabelê, em especial aqueles e aquelas que doaram o seu tempo, lembranças, vivências e emoções, fontes centrais para a concretização deste estudo, com ganhos e trocas de conhecimentos e afetos.

RESUMO

Nesta pesquisa, de natureza qualitativa, investigou-se a gestão integrada de políticas públicas, com foco na implementação da política de reforma agrária e de gestão ambiental do Brasil, no contexto do Estado do Piauí, na cena da crise mundial entre sociedade e natureza e do movimento global de reforma administrativa nos países capitalistas. Levou-se em conta que o debate sobre as duas políticas tem merecido destaque na agenda governamental e da sociedade civil, como vias importantes para a promoção do projeto de desenvolvimento do meio rural brasileiro, dentro do ideário de desenvolvimento sustentável do país. Nesse panorama, teve-se como objetivo identificar a interface entre as ações de reforma agrária e de gestão ambiental, materializadas no âmbito institucional e na realidade concreta dos assentamentos rurais e, dentro desse recorte analítico, referenciada em estudos teóricos e fontes documentais, buscou-se identificar os aspectos que limitam ou favorecem avanços para a integração entre as políticas agrária e ambiental brasileira, comparando-se a ação dos agentes sociais e governamentais com os conteúdos normativos (leis, planos, programas, etc.) orientadores da sua implementação, que apresentam a atuação em rede interinstitucional e a integração de políticas públicas como estratégia com vista ao desenvolvimento sustentável. A realidade revelada é a de que os avanços ainda são tímidos em face das limitações, estas resultantes, em grande medida, da prevalência de uma conduta de muitos atores sociais e governamentais guiada por uma visão fragmentada da realidade, em contraposição com uma visão sistêmica de mundo capaz de conduzir a uma compreensão mais adequada da complexidade da sociedade atual que, nos órgãos públicos, é explicitada quando os problemas sociais são vistos de forma interligada.

Palavras-Chave: Integração de políticas públicas. Reforma agrária. Gestão ambiental. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

In this research, which has a qualitative nature, the management of public policies had been examined, focusing on the implantation of the agrarian reformation policy and on the Brazilian environmental management policy, in the context of the State of Piauí and the world crises between society and nature and global trend of administration reform at the capitalist countries. It has been taken into account that these two policies have been emphasized by both government and civil society as important ways to promote development at the rural areas of Brazil, considering the ideal of sustainable development of the country. In this panorama, the goal was to identify the relation between agrarian reformation and environmental management, materialized at the institutional circuit and at the rural communities concrete reality and, with this analytical view, based on theoretical studies and documental sources, it was tried to identify the factors which limited or favoured the integration between agrarian and environmental policies in Brazil, comparing the action of the social and government agents with regulation contents (laws, plans, programmes, etc.) which guide their implantation and shows their action inside the inter-institutional circuit and the integration of public policies as strategy to obtain sustainable development. The reality revealed was that the progresses are shy, because of the limitations resultant of the predominance of actions based on a reality fragmented-view which occurs between the social and government agents, as opposed as the systematic view which would be able to promote a more suitable comprehension of actual society. This sort of view is shown when social problems are seen over their whole form.

Key words: Public policies integration. Agrarian reformation. Environmental management. Sustainable development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 TRILHA DA INVESTIGAÇÃO	16
1.1 O OBJETO E O LÓCUS EMPÍRICO	16
1.2 MÉTODO E INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	21
1.3 A COMUNIDADE DE ASSENTAMENTO NOVO ZABELÊ	26
1.3.1 Trajetória das famílias: rito de passagem do Zabelê ao Novo Zabelê	26
2 A REFORMA AGRÁRIA NO PANORAMA DA QUESTÃO AMBIENTAL	36
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA	36
2.2 REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL	43
2.2.1 Reflexões teóricas sobre as questões agrária e ambiental	43
2.2.2 Bases normativas da gestão ambiental no Brasil	53
2.2.3 Bases normativas da gestão ambiental no contexto da reforma agrária	56
3 A INTERFACE ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE: DO DISCURSO À MATERIALIDADE	62
3.1 DA SETORIALIDADE À INTER-SETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
3.2 A INTERFACE ENTRE REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PIAUÍ	70
3.3 A INTERFACE ENTRE REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL NA COMUNIDADE DE ASSENTAMENTO NOVO ZABELÊ: RELATO DOS ATORES SOCIAIS E GOVERNAMENTAIS	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICE A - Tópicos Guia para Entrevista Grupal na Comunidade do Assentamento Novo Zabelê	115
APÊNDICE B - Roteiros das Entrevistas Individuais	116
APÊNDICE C - Questionário Aplicado na Superintendência estadual do INCRA e do IBAMA	119

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização do Assentamento Novo Zabelê no entorno do Parque Nacional da Serra da Capivara, no município de São Raimundo-PI.	20
Figura 2 – Participantes da entrevista grupal.....	23
Figura 3 – Desenho do mapa cognitivo pelos participantes da entrevista grupal.....	25
Figura 4 – Mapa cognitivo 1, com a representação do ambiente encontrado.....	86
Figura 5 – Lagoa com grande nível de água e margens protegidas por vegetação .	87
Figura 6 - Mapa cognitivo 2, com a representação do ambiente modificado	87
Figura 7 – Área de moradia sem arborização e área utilizada para plantio com pouca vegetação nativa.	88
Figura 8 – Área coletiva de produção de caju com diminuição da utilização de fogo e adubado com restolho vegetal.....	93

LISTA DE SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas
ASREFAZ – Associação do Reassentamento Fazenda Lagoa Novo Zabelê
ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental
CAMP – Centro de Assessoria aos Movimentos Populares
CARE – Cooperative for American Remittances to Europe
CIRADR – Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT – Comissão Pastoral da Terra
DENOCS – Departamento de Obras Contra as Secas
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FSM – Fórum Social Mundial
FUMDHAM – Fundação Museu do Homem Americano
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAARA – Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Projeto de Assentamento
PAE – Projeto de Assentamento Agro-extrativista
PAF – Projeto de Assentamento Florestal
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PDHC – Programa Dom Helder Câmara
PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PGA – Plano de Gestão Ambiental
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica
PRRA – Programa Estadual de Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RESEX – Reserva Extrativista
SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente
SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais
SUPRA – Superintendência de Política Agrária

INTRODUÇÃO

Vive-se hoje num mundo marcado por significativas transformações nas diversas dimensões (política, econômica, social, ambiental, cultural e institucional), de forma dinâmica e interligada. Foram muitos os eventos humanos que contribuíram para elas, dentre os quais a implantação do capitalismo de economia global. Para garantir sua produção e reprodução, essa forma do sistema capitalista contemporâneo estabeleceu uma relação predatória com a natureza que resultou em riscos para a vida do planeta e das comunidades humanas, devido ao alto custo ambiental e aos graves problemas sociais que gera. A partir da década de 1980 emergem, na sociedade mundial, muitos debates sobre os efeitos desastrosos desse modelo de desenvolvimento, fazendo surgir uma massa crítica questionadora que protagoniza a formação e o fortalecimento de movimentos e organizações sociais em defesa da adoção de um novo modelo, orientado pelos princípios da sustentabilidade, capaz de produzir riqueza com equidade social e equilíbrio ambiental.

Sob pressão desses movimentos e para garantir as condições de reprodução da economia global, os países capitalistas passam a adotar um discurso de defesa do desenvolvimento sustentável, permeado de contradições entre a noção de sustentabilidade do discurso ecológico e socioambiental dos movimentos sociais com a lógica dos interesses do capitalismo contemporâneo. Nesse contexto e em todo o mundo, Estados redefinem o seu papel e reformulam suas estruturas organizativa e administrativa, propondo formas descentralizadas de gestão e formação de redes de parcerias entre órgãos públicos e sociedade civil e sinalizando para uma nova dinâmica de atuação governamental.

No Brasil, o debate toma corpo a partir da década de 1990, quando, a exemplo de outros países, amplia-se a discussão sobre a necessidade de um redesenho dos procedimentos adotados pelas instituições públicas para a prestação de serviços, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. O governo brasileiro empreende, desde 1995, o projeto de reestruturação do Estado e da administração pública, no qual a convergência e articulação entre políticas públicas e diversos programas governamentais aparecem como estratégia para o enfrentamento dos problemas e conflitos sociais da contemporaneidade, causados,

em grande medida, pela crise entre desenvolvimento econômico e qualidade ambiental.

Neste estudo o propósito é o de investigar a gestão integrada de políticas públicas, com foco na implementação da política de reforma agrária e de gestão ambiental do Brasil, no contexto do Estado do Piauí, levando-se em conta que o debate sobre ambas tem merecido destaque na agenda do governo e da sociedade civil, como vias importantes para a promoção do projeto de desenvolvimento do meio rural, sob o ideário do desenvolvimento sustentável do país. O enfoque na questão ambiental se dá por ser essa uma preocupação mundial, com acentuada visibilidade a partir da década de 1980, decorrente da vulnerabilidade da sociedade por viver num ambiente ameaçado de exaurir suas reservas naturais. Na reforma agrária por ser uma dívida social do Estado, ainda não resgatada, em face de sua implementação provocar um processo impactante de mudança de paisagem que, se não orientado por ações educativas e de sensibilização mínima dos sujeitos participantes, torna o meio ambiente, natural e construído, vulnerável às ações de degradação e as conseqüentes implicações negativas para a qualidade ambiental e da vida humana.

Nesse cenário, o desafio é realizar-se a reforma agrária sem que os assentamentos sejam empecilhos para a preservação ambiental e sem que a preocupação com a proteção ambiental se lhe constitua um instrumento inibidor. É imprescindível, pois, que a Política Nacional de Reforma Agrária e a de Meio Ambiente estabeleçam práticas institucionais articuladas, fazendo-se oportuna a investigação pretendida a partir das questões que nortearam o seu desenvolvimento: a) os órgãos gestores dessas políticas, no Estado do Piauí, engendram ações de forma articulada? b) há interface de ações refletida na realidade das comunidades de assentamento que assegure o equilíbrio ambiental? O objetivo é identificar e analisar os limites e avanços da gestão integrada entre ambas as políticas, materializados no contexto institucional e das comunidades de assentamento de reforma agrária, compreendendo que os avanços só ocorrem se houver mudanças na forma de pensar e de agir dos atores sociais, gestores, executores e famílias assentadas, sob uma concepção sistêmica de mundo, que se funda pelo pensamento complexo de que todas as dimensões da vida são interligadas e interdependentes.

O que se construiu durante esta investigação, através dos estudos teóricos, estados da arte, pesquisas documental e empírica e análise dos dados estão apresentados, nesta dissertação, em três capítulos. No primeiro, faz-se uma contextualização do estudo e delinea-se o caminho percorrido para a realização do trabalho, indicando-se os pressupostos teóricos, os procedimentos metodológicos utilizados e a base conceitual de orientação. Dá-se também uma caracterização do *lócus* empírico, a comunidade do Assentamento Novo Zabelê, situado no município de São Raimundo Nonato, no Estado do Piauí, e das organizações com as quais se relaciona, com destaque para a trajetória das famílias até se estabelecerem no assentamento de reforma agrária e a sua convivência com o meio ambiente natural. Cabe esclarecer que, ao longo desta dissertação, a identificação do assentamento como comunidade se faz em respeito a uma auto-identificação das famílias assentadas e por se entender serem estas pertencentes a um grupo social vivendo, num mesmo espaço geográfico, experiências comuns, comungando de um conjunto de valores e crenças que, dentre outros aspectos, compõem, segundo o pensamento sociológico (JOHNSON, 1997), o conceito mesmo de comunidade.

O segundo capítulo procede à contextualização histórica da política brasileira de reforma agrária e tece uma abordagem teórica sobre a questão agrária e ambiental em face da crise entre sociedade e natureza na contemporaneidade, com ênfase na intervenção do Estado nessas questões, nos contextos nacional e internacional. Nele estão apresentadas as bases normativas da gestão ambiental no Brasil no âmbito da política de reforma agrária e na cena do processo de globalização, que se concretiza, na realidade do campo brasileiro, com a “modernização” da agricultura, caracterizada pela produção em larga escala e altamente tecnificada, com graves efeitos sobre o meio ambiente e a exclusão da população camponesa nas esferas econômica, política e social. Isso demanda do Estado a implementação de políticas públicas que considere, de forma simultânea, as dimensões ambiental e do desenvolvimento.

No terceiro capítulo, parte-se de uma breve apreciação sobre a base teórica que guia a gestão integrada de políticas públicas, a partir das transformações históricas da sociedade, e se ressalta a influência do pensamento complexo, no campo da produção do conhecimento, que se funda, para a compreensão do mundo atual, na idéia de interdisciplinaridade e, no campo da gestão pública, se traduz na de intersetorialidade. Segue-se com a apresentação do conjunto dos dados construídos

ao longo da pesquisa de campo e a sua análise, levando-se em conta a conduta dos agentes públicos e sociais, como também da comunidade do assentamento Novo Zabelê, identificando-se os limites e avanços da interface entre reforma agrária e gestão ambiental frente aos conteúdos político-normativos que orientam a implementação da política brasileira de reforma agrária e de meio ambiente, em que a gestão integrada de políticas públicas aparece como estratégia para a promoção do desenvolvimento sustentável do país.

Este estudo foi motivado pelo interesse profissional de contribuir, na condição de funcionária do INCRA/PI desde 1994, com o debate e o planejamento institucional da integração de políticas públicas, para o estabelecimento da interface entre a política brasileira de reforma agrária e de meio ambiente no processo de implantação dos projetos de assentamento rurais, tendo em vista o equilíbrio entre produção socioeconômica e proteção ambiental. Espera-se, ainda, que seu resultado possa servir como contribuição teórica à ampliação do debate sobre gestão articulada de políticas públicas de modo geral e, no campo específico da reforma agrária e da gestão ambiental, quer no âmbito acadêmico, quer nos espaços institucionais e outros da sociedade, haja vista serem poucas as abordagens com essas temáticas no campo da gestão pública, sendo mais freqüentes as investigações sobre os impactos que as ações de reforma agrária provocam sobre o meio ambiente.

Quanto ao referencial teórico utilizado para fundamentar a investigação, no campo da questão agrária no Brasil busca-se amparo nos estudos de Leonildes Medeiros (1989, 1998, 2003), Moacir Palmeira (1997), Sérgio Leite (1997, 1999, 2004), Neide Esterci e Raul do Vale (2003), entre outros. No que trata da relação entre sociedade e natureza, num contexto mais abrangente, recorre-se a Anthony Giddens (1995, 2005), Fritjof Capra (1982, 2002), Edgar Morin (1996, 1998, 2001) e Ignacy Sachs (2002), e na esfera da sociedade brasileira a Leonardo Boff (1999, 2002), Eduardo Viola (2002) e Gian Giuliani (1998, 2000). Sobre a intervenção do Estado nessas questões, os estudos de referência, no cenário mundial, são os de Lister Thurow (1997), Pierre Muller (1990), Manuel de Casttels (1999) e Norberto Bobbio (1992,1999), e, no cenário brasileiro, os de Marco Aurélio Nogueira (2005), Maria das Graças Ghon (2003), Bresser Pereira (1999) e Claus Frey (1994), sem mencionar o reforço de outras contribuições teóricas sobre gestão pública governamental, com enfoque no objeto da presente pesquisa.

1 TRILHA DA INVESTIGAÇÃO

1.1 O OBJETO E O LÓCUS EMPÍRICO

Esta pesquisa se dá no contexto do Estado brasileiro, inserido numa realidade social em constante transformação por força dos avanços tecnológicos e pelo poder do conhecimento e da informação, que alteraram significativamente os modos de produção, as fontes de riquezas, os valores e os sistemas de mando, em dimensão global, sobretudo a partir da década de 1980. Isso exigiu a redefinição da estrutura e do papel do Estado, para que se tornasse compatível com as demandas de uma nova ordem socioeconômica, política e cultural das sociedades capitalistas contemporâneas (THUROW, 1997; CASTELL, 1999).

A conjuntura histórica em que a investigação está situada é a da reforma do Estado brasileiro e da administração pública, desencadeada na década de 1990 e em curso até hoje. Pelo que a pesquisa se propõe, o Estado é visto, segundo a concepção sistêmica de Bobbio (1980), como um corpo unitário constituído por partes que se interligam, ou como um sistema político formado por um conjunto de partes interdependentes (descrição estrutural), intervencionadas por uma circularidade de perguntas e resposta (descrição funcional). Num conceito geral, fundado a partir de várias correntes teóricas¹, tem-se-no como uma das formas de organização política da sociedade, na verdade a mais evoluída e complexa, assumida no decorrer da história (LEVI, 2001, p.503).

O objeto de estudo é a gestão integrada de políticas públicas, especificamente da Política Nacional de Reforma Agrária e de Meio Ambiente, no âmbito do Piauí, partindo-se do conceito de política pública como instrumento utilizado pelo Estado para gerir as disfunções e os problemas da vida social, nos diversos setores. Essa conceituação, com respaldo em Muller (1990), entende as políticas públicas como um processo de mediação social que busca promover

¹ As concepções de Estado são apresentadas por diferentes teorias, dentre as quais se destacam as contratualistas, representada principalmente por Thomas Hobbes e Jean Jaques Rousseau, as teológicas, em que avulta a doutrina de Santo Tomas de Aquino, e as de lutas de classes, com relevo para a teoria marxista, surgida em meados do século XIX e erigida por Karl Marx e Friedrich Engels (MACHADO NETO, 1987)

ajustes entre setores da sociedade ou entre um setor e a sociedade global, visando à gestão dessa relação global/setorial.

Conforme estudos recentes, as necessidades e as demandas coletivas da sociedade contemporânea promovem o destaque, nos meios acadêmico e político, de um discurso que exige uma prática mais qualificada do setor público, onde a noção de gestão pública se sobressai à de administração pública, pelo entendimento de que administrar e gerir são conceitos que se distinguem (OSÓRIO, 2005). Como sublinha o autor, a atividade de gerir vai além da de administrar, pois implica paradigmas conceituais, teóricos e pragmáticos diferentes daqueles que norteiam a administração pública clássica, que tem por base o modelo burocrático pensado por Max Weber (QUINTANEIRO, et al, 1995), ou seja, um tipo racional-legal de administração caracterizada pela impessoalidade, utilização de sistema de leis e normas, controle hierárquico e formalidade dos métodos de trabalho, tidos como incompatíveis com a dinâmica de funcionamento da sociedade atual.

A atividade de gestão é mais adequada à sociedade atual, como demonstram os estudos de Peter Drucker, aos quais Osório (2005) recorre, haja vista que não se limita ao exercício do controle da organização nem de conduta hierárquica, mas utiliza o conhecimento como instrumento de influência sobre uma estrutura organizativa, inserida num sistema complexo, que exige a articulação de relações e negociações, bem como a substituição da forma hierarquizada, presente no modelo burocrático, pela estrutura de rede², composta por uma multiplicidade de atores e organizações. Sob essa compreensão, no contexto do Brasil contemporâneo as políticas públicas configuram-se como instrumentos de afirmação e consolidação dos direitos sociais conquistados por lutas de setores organizados da sociedade (GOHN, 2003), valendo salientar que o seu desenho, implementação e avaliação, como destaca Silva e Silva (2001), ocorrem sob influência das disputas de interesses dos diferentes sujeitos sociais e dos condicionantes contextuais (econômicos, políticos e sociais).

² De acordo com Manuel Castells, estrutura em rede é uma forma de organização da sociedade, possibilitada pela convergência entre evolução social e das tecnologias da informação, consistindo numa nova base material de conexão dos processos e funções predominantes na sociedade contemporânea. Nas palavras deste autor, "Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista, baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo" (CASTELLS, 1999, p. 498).

Assim, devido ao desequilíbrio entre produção econômica e proteção ambiental, que impacta a sociedade contemporânea em escala global e gera graves problemas sociais, o debate sobre reforma agrária e preservação do meio ambiente tem figurado com destaque na agenda brasileira, tanto no âmbito do Estado quanto no da sociedade civil, como vias importantes para a promoção do projeto de desenvolvimento do país na atualidade, que seja de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais e respeito ao meio ambiente e à diversidade cultural (BRASIL, 2003). Nesse panorama, o enfoque desta investigação é identificar se há interface na implementação da política de reforma agrária de meio ambiente no Estado do Piauí, observando limites e avanços materializados no âmbito dos assentamentos rurais, na perspectiva de integrar reforma agrária e equilíbrio ambiental.

Trata-se de estudo ainda pouco explorado como tema de pesquisa, uma vez que, como aponta Arretche (2003), as abordagens acadêmicas na área das políticas públicas enfocam, em geral, mais a avaliação de resultados alcançados ou a atualização de informações sobre programas já consolidados. Isso se verifica também no campo da produção acadêmica que tem a reforma agrária e os efeitos sobre o meio ambiente como tema, onde figuram como objeto de estudo principalmente os impactos ambientais e os efeitos negativos causados na natureza pelas ações de instalação de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, em decorrência da implantação de infra-estrutura social e produtiva (LEITE, at al, 2004; ARAÚJO, 2006).

O ambiente delimitado para a pesquisa empírica é um assentamento de reforma agrária, por ser uma realidade concreta onde as ações de reforma agrária e de gestão ambiental são executadas por órgãos governamentais responsáveis e organizações da sociedade civil. Por conseguinte, compondo o campo de investigação empírica estão as superintendências estaduais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), os órgãos gestores, respectivamente, da política nacional de reforma agrária e de meio ambiente, no âmbito do Piauí, bem como as organizações sociais que se articulam com as famílias assentadas e que desenvolvem atividades, no assentamento, relacionadas com o objeto da pesquisa.

O INCRA foi criado em 1970 (Decreto-lei nº 1.110/70), com a finalidade principal, conforme o regimento interno, de promover e executar a reforma agrária no

país: um conjunto de medidas para melhor distribuição da terra pela modificação do regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social. Atualmente, diante dos problemas socioeconômicos e ambientais no meio rural, incorporou-se o propósito de implantar modelos de assentamento baseado na viabilidade econômica e na sustentabilidade ambiental, conforme apresenta o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

O PNRA orienta-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável (MDA, 2003, p. 15).

O IBAMA foi criado em 1989 (Lei nº 7.735/89), com o objetivo de assegurar padrões e mecanismos de proteção ao meio ambiente que tornem possíveis as condições de desenvolvimento socioeconômico do país. Recentemente, para melhor lidar com os desafios socioambientais no panorama nacional e internacional, teve essa finalidade alterada com a criação, pela Lei n. 11.516/07, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que tem como finalidade básica promover a implementação das ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, que saem assim da alçada do Ibama. Cabe a este, conforme nova estrutura regimental (Dec.n.6099/07), executar a política nacional de meio ambiente referente ao licenciamento, controle e monitoramento da qualidade ambiental, à autorização de uso de recursos naturais e à fiscalização.

As entidades da sociedade civil escolhidas foram o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), que atua na organização política das famílias, a Cáritas Brasileira³, uma rede social da Igreja Católica que executa ações de assistência técnica no assentamento, através do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), e a Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM), uma entidade científica, responsável pela gestão do Parque Nacional Serra da Capivara⁴, que tem, dentre

³ A Cáritas Brasileira é vinculada a Cáritas Internacional, com sede em Roma, composta por 162 organizações, presentes em 200 países e territórios. Foi criada no Brasil, em 1956 como Organismo da CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, sendo hoje reconhecida como de utilidade pública federal (<http://www.teste.caritasbrasileira.org>).

⁴ O Parque Nacional Serra da Capivara é uma categoria de unidade de conservação da natureza, instituída pelo poder público, cujo objetivo é preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica onde são realizadas pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico (Lei nº 9.985/2000).

suas finalidades, a defesa do patrimônio arqueológico e ecológico da região e, dentre seus objetivos, estruturar o retorno para a sociedade, no plano cultural e sócio-econômico, dos resultados das pesquisas desenvolvidas na área de proteção ambiental.

O assentamento de reforma agrária escolhido foi o Novo Zabelê, situado no município piauiense de São Raimundo Nonato, como mostra a Figura 1. A escolha decorreu da história de origem da maioria das famílias assentadas, do fato de o assentamento ter sido criado para abrigar as famílias que moravam no povoado Zabelê, cujas terras foram incorporadas ao Parque Nacional Serra da Capivara, criado em 1979, sob a coordenação do IBAMA, para garantir a proteção ambiental de uma área de 130 mil hectares de caatinga virgem, com grande concentração de sítios arqueológicos de interesse para estudos científicos. Tal condição levou ao pressuposto de que nesse ambiente haveria de se identificar a realização de ações integradas entre a política de reforma agrária e a de meio ambiente.

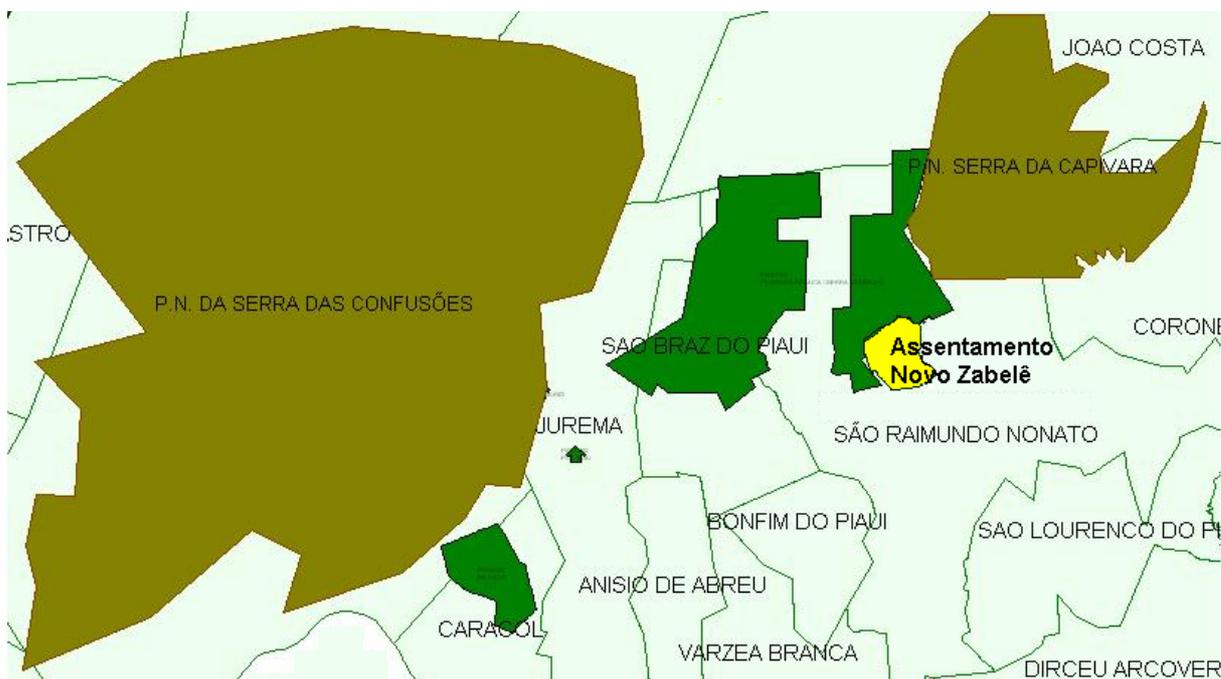


Figura 1 – Localização do Assentamento Novo Zabelê no entorno do Parque Nacional da Serra da Capivara, no município de São Raimundo-PI.

Nesse contexto, os sujeitos da investigação formaram uma amostra intencional, qualitativa e não estatística. Ela foi composta por servidores da Superintendência do Incra e do Ibama no Piauí que, no exercício de funções de gerenciamento e execução, realizam ações da política de reforma agrária e de

gestão ambiental, e por representantes das organizações da sociedade civil que participam do processo de implementação dessas duas políticas públicas no âmbito do Novo Zabelê, com amostra constituída por um grupo de homens e mulheres que vivenciaram a trajetória de luta para obtenção da terra e a implantação do assentamento e que, em consulta prévia, consentiram em integrar a pesquisa.

1.2 MÉTODO E INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

O caminho percorrido para investigar a interface entre a gestão da Política de Reforma Agrária e de Meio Ambiente no Estado do Piauí abrangeu o levantamento bibliográfico de estudos sobre o objeto escolhido, pesquisa documental e abordagem empírica, através de incursão na realidade mesma dos sujeitos da pesquisa. O referencial-guia foi a teoria da complexidade (MORIM, 1996, 2001; CAPRA, 1982, 2002) e o quadro de referência compreensivista, que na perspectiva de Max Weber, “visa apreender e explicitar o sentido da atividade social individual e coletiva enquanto realização de uma intenção” (BRUYNE; HERMAN; SHOUTHEETE, 1991, p. 139).

Trata-se, pois, de uma pesquisa qualitativa em que a metodologia e as técnicas de investigação teriam que ser definidas e aplicadas compreendendo-se a pesquisa como um processo social (BOURDIEU, 1997), subordinado não só à situação que lhe deu origem e às condições sociais nas quais se realiza, mas também à idéia de que o ambiente da pesquisa se forma pela ação de sujeitos sobre as quais, segundo Edgar Morin (2001), recaem problemas existenciais, de comunicação, de consciência, de destino. Assim, no ambiente das instituições governamentais, Incra e Ibama, optou-se pelo uso de questionários e entrevistas, com base na análise pela qual toda técnica de pesquisa se concebe como “técnica de relacionamento ou de comunicação entre o pólo investigador e o pólo investigado, ambos socialmente determinados”(THIOLLENT, 1987, p.15-37).

A aplicação de questionários foi feita com gestores e técnicos dos órgãos executores da reforma agrária e da gestão ambiental, selecionados não por critério estatístico, mas pela representatividade na execução das ações institucionais relacionadas com o objeto em estudo e a disponibilidade de participar da pesquisa,

antecedida de esclarecimento prévio sobre seu conteúdo, finalidade e a não obrigatoriedade de identificação pessoal, como forma de evitar a intimidação dos respondentes e o conseqüente reflexo na apresentação de informações não fidedignas.

No contexto do assentamento de reforma agrária adotou-se como referencial teórico-metodológico o estudo de caso, haja vista que, na pesquisa social, tem como propósito “apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto” (GOLDEMBERG, 1997, p. 33-34). Utilizou-se como instrumento metodológico a entrevista qualitativa, realizada segundo a base conceitual de Gaskell (2003) e Bourdieu (1997), complementada pela observação direta, à luz da observação participante (FOOTE-WHYTE, 1990), valendo-se, ainda, do diário de campo, um instrumento importante de registro dos aspectos relevantes do cotidiano da pesquisa, que subsidia a compreensão, interpretação e objetivação da realidade estudada. (WHITAKER, 2002; BRANDÃO, 1982).

Conforme Gaskell (2003), a entrevista qualitativa é uma técnica ou método que visa mapear e compreender o contexto social e o mundo vivencial das pessoas, com a utilização de “tópico guia”, buscando mais enfatizar a percepção que os sujeitos expressam sobre o contexto investigado que fazer perguntas. Segundo o autor, dependendo dos objetivos da pesquisa, do perfil dos entrevistados e das preferências pessoais do(a) pesquisador(a), existem dois enfoques, o individual e o grupal, optando-se, com as famílias da comunidade do Assentamento Novo Zabelê, pela entrevista grupal, posto que o objeto pesquisado encontra-se no campo de interesse público e foi investigado a partir das atitudes, opiniões e comportamentos dos sujeitos participantes, em processos de consensos e divergências referentes à interface entre a gestão da Política Nacional de Reforma Agrária e a de Meio Ambiente.

Vale ressaltar que, anterior à formação do grupo e à realização das entrevistas, em março de 2007, a pesquisadora foi a São Raimundo Nonato para visitar o Assentamento Novo Zabelê, ocasião em que conversou com algumas lideranças locais, identificadas com a ajuda do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) de São Raimundo Nonato e da equipe de assistência técnica que atua no

lugar⁵. O objetivo era fazer uma leitura preliminar da realidade local, com vistas à qualificação do projeto de pesquisa, bem como apresentá-lo no Assentamento para abrir caminho para a identificação e mobilização dos sujeitos participantes da investigação pretendida.

O retorno, para a realização do trabalho de campo, se deu em outubro de 2007. A preparação para a entrada na comunidade de assentamento ocorreu no dia 8, no STR, num encontro previamente agendado com lideranças do Sindicato e da comunidade, que resultou na formação do grupo de entrevista, com a colaboração do Sr. Pedro Alcântara (Sr.Nôca), um dos líderes do Novo Zabelê. O grupo foi composto por oito pessoas oriundas do antigo povoado Zabelê que protagonizaram a luta pela terra e moram hoje no assentamento para, dentro desse contexto, manifestarem suas percepções sobre a materialidade ou não da interface entre a política de meio ambiente e de reforma agrária= promovida pelos órgãos gestores.

Nessa perspectiva, a entrevista grupal se deu em 09 de outubro de 2007, em dois encontros: um pela manhã e o outro à tarde. A conversa foi precedida da apresentação de uma fita de vídeo, trazida por uma componente do grupo, mostrando como ocorreu a retirada das famílias do povoado Zabelê, local onde antes viviam até suas terras serem incorporadas a área do Parque Nacional Serra da Capivara.



Figura 2 – Participantes da entrevista grupal

Segundo relato do grupo, a filmagem foi feita em 1992, com o apoio da Igreja Católica, no dia posterior ao da retirada das famílias. Essa iniciativa de

⁵ A equipe de assistência técnica é vinculada à Cáritas Brasileira e assessora o assentamento desde 2004, com financiamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através do Programa Dom Helder Câmara.

apresentar o vídeo foi de muita valia, por trazer mais elementos para o conhecimento do passado vivido pelas famílias, sobre o qual, em princípio, teve a pesquisadora, como referência básica, o estudo de Godoi (1999) e a lição de Pierre Bourdieu (1997, p. 706) quando diz que “é somente quando se apóia num conhecimento prévio das realidades que a pesquisa pode fazer surgir as realidades que ela deseja registrar”.

Ressalte-se que o grupo manifestou grande emoção ao assistir à filmagem, com algumas pessoas chegando às lágrimas. Tratou-se de um momento que deu a perceber que aquelas famílias ainda têm densa identidade nas memórias de seus ancestrais e intensa ligação com um vivido social passado, alimentado por fortes relações de parentesco, compadrio e amizade (GODOI, 1999), do qual foram compelidas a se desfazer, sendo que a luta por uma nova terra, travada de 1987 a 1997, para viverem num assentamento de reforma agrária, se apresentou como possibilidade de recomposição dos vínculos perdidos.

Para estabelecer “uma comunicação não violenta” (BOURDIEU, 1997), o início do diálogo com o grupo se deu com uma exposição dos objetivos do estudo, a fim de que os sujeitos da pesquisa compreendessem⁶ o porquê do interesse pelo tema reforma agrária e gestão ambiental, especialmente naqueles aspectos que pudessem tocar a sensibilidade do grupo para dialogar sobre as questões que seriam levantadas. Lembrando Giddens (1995), chamou-se atenção para os problemas ambientais que preocupam o mundo e põem em risco a sobrevivência das pessoas na terra, ressaltando exemplos perceptíveis no cotidiano do assentamento, como o aumento da temperatura, o prolongamento do período da seca, a diminuição das fontes de água, os impactos sociais que geram e as responsabilidades dos governos e da sociedade.

Acrescentou-se a esses esclarecimentos um aspecto muito relevante numa pesquisa qualitativa: a imprescindível participação dos sujeitos na construção do conhecimento, posto que se trata de um processo de mão dupla e cooperativo, já que é uma relação social (GASKELL, 2003; BOURDIEU, 1997; THIOLENT, 1987). Nesse sentido, todos os passos da entrevista foram definidos levando-se em conta os interesses da pesquisa, mas de acordo com a conveniência e decisão do grupo:

⁶ Compreender no sentido dado por Pierre Bourdieu quando fala que “Esta compreensão não se reduz a um estado de alma benevolente. Ela é exercida de maneira ao mesmo tempo inteligível, tranquilizadora e atraente de apresentar a entrevista e de conduzi-la, de fazer de tal modo que a interrogação e a própria situação tenha sentido para o pesquisado [...]” (BOURDIEU, p. 703, 1997).

data, local, horário, instrumentos de apoio e a inclusão de questões que atualmente estão na pauta de prioridades da comunidade, como a eleição da nova diretoria da Associação de Moradores, o recadastramento de famílias, a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA). Tais questões requerem soluções que demandam ações operacionais do Incra, e delas não se poderia deixar de tratar, posto que mesmo estando, naquele momento, imbuída do papel de pesquisadora, as famílias são conhecedoras da função de servidora do órgão, o que remeteu a uma mudança temporária do papel de pesquisadora para o de servidora, a fim de informá-los sobre as providências que a Superintendência comunicou que adotaria.

Depois disso, para orientar o diálogo com os sujeitos participantes da entrevista grupal, através de tópicos-guias, foram destacados os seguintes aspectos: sobre como viviam antes da ida para o assentamento; motivo e trajetória para serem assentados da reforma agrária; ambiente físico e natural encontrado na área desapropriada para o assentamento; articulação Incra e Ibama com a comunidade e entre si na etapa de implantação do assentamento; outras articulações institucionais; a realidade atual no assentamento: aspectos físicos, ambientais, relações internas e externas. Para estimular a narrativa do grupo, utilizou-se a construção do mapa cognitivo do assentamento, conforme Figura 3, não como instrumento de orientação espacial, mas como recurso didático, na perspectiva ressaltada por Bastos (2002), a partir das contribuições teóricas de Cossette e Audet (1992), e por Niemeyer (1998), com base em SPERBER (1982), como estímulo para representação mental sobre problemas complexos e como possibilidade de expressão de conceitos assimilados pelos sujeitos que os levam a compreender e dar sentido ao seu ambiente.



Figura 3 – Desenho do mapa cognitivo pelos participantes da entrevista grupal

Como oportunidade adicional para a construção de dados da pesquisa participou a pesquisadora do “I Encontro Piauiense de Populações Atingidas por Unidades de Conservação”, realizado em 5 e 6 de dezembro de 2007, em São Raimundo Nonato. Evento organizado por uma doutoranda em direito ambiental da Universidade de Brasília (UNB) como espaço de conhecimento sobre os problemas enfrentados pela população local com a criação do Parque Serra da Capivara e de debate sobre como os programas de pesquisa vêm estudando as questões socioambientais e como as instituições federais os têm tratado. Essa participação produziu um conteúdo de ratificação das narrativas das famílias da comunidade do Assentamento Novo Zabelê e referente à percepção e conduta das instituições e órgãos governamentais acerca das ações executadas no âmbito da reforma agrária e da gestão ambiental.

Para o registro das narrativas, foram utilizados os recursos de gravação e transcrição, sendo que na importante atividade de transcrição, que Andrade (1997) define como a construção da construção de outras pessoas, ficou-se vigilante à recomendação de Whitaker (2002) de respeitar as palavras e expressões características do grupo, para evitar a caricatura preconceituosa de alguns transcritos que vitima a fala e a gramática própria dos homens e mulheres do meio rural nordestino, descaracterizando-as. Se não se conseguiu isso no todo, é provável que o obstáculo seja uma matriz cognitiva que, mesmo sob “vigilância epistemológica”⁷ não é de muito fácil desconstrução.

1.3 A COMUNIDADE DE ASSENTAMENTO NOVO ZABELÊ

1.3.1 Trajetória das famílias: rito de passagem do Zabelê ao Novo Zabelê

Fui uma pessoa nascida e criada num lugar chamado Zabelê. Então, esse Zabelê foi criado por os meus antepassados, que eu já sou da quinta geração lá daquela região. E era um lugar que eu sempre adorava; achava muito bom. Eu fui uma pessoa que desde novo andei pelo mundo, andei pelos mundos melhor do Brasil, que naquela época era São Paulo e Paraná, mas sempre voltava pro Zabelê...

(KELÉ, 80 anos. Out. 2007)

⁷ “Vigilância epistemológica” é uma expressão utilizada por Pierre Bourdieu, destacada por Michel Thiollent, referente ao controle metodológico das técnicas de pesquisa para que não se tornem fontes de distorção como aquelas inerentes ao distanciamento entre o mundo acadêmico e o universo dos sujeitos da pesquisa e demais aspectos da investigação, como conceituação, teorização, etc.(TIOLENT, 1987).

A Comunidade Zabelê é secular. Formada entre o final dos anos de 1800 e início dos de 1900, seu vivido social, sua trajetória na conquista de suas terras, por força de muitas gerações de trabalho e íntimo convívio com a natureza, estão contados numa produção antropológica de Emília de Godoi (1999) sobre o modo de vida camponês no sertão do Piauí.

Foi, pois, no intento de contribuir para o debate sobre o campesinato brasileiro que tentamos apresentar este grupo como uma configuração, dentre outras possíveis no nosso mundo rural, resultante das relações que os sujeitos entretêm com a sociedade abrangente, entre si e com a natureza [...] (GODOI, 1999, p. 145).

Como resultado dessa relação com a sociedade abrangente, as famílias desse povoado foram impelidas a sair do seu território, com a criação do Parque Nacional Serra da Capivara, por solicitação de uma equipe de cooperação científica franco-brasileira que visava proteger um patrimônio pré-histórico ali existente, considerado de grande importância para as pesquisas sobre a origem da sociedade humana nas Américas (FUMDHAM, 2002). Às famílias da Comunidade Zabelê se impôs, então, a legislação brasileira de proteção do meio ambiente, especificamente quanto aos espaços de proteção dos recursos naturais, hoje sob regulamentação da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Lá era um lugar que, pelo menos pra mim, eu e os outros companheiros que morava por lá, nós não dava aquele lugar por dinheiro nenhum... Lá era um lugar que eu não dava por nada nesse mundo... Fui pro Maranhão, meu pai ficou aí... Me casei, aí eu disse: daqui eu só vou sair para o cemitério... Mas deixe que não aconteceu. Quando aparece aí o Ibama pra tirar, pra fazer esse parque... Eu era uma pessoa que não podia ser contra o político, porque todo canto que eu andei eu via parque, né! O governo federal, quando precisa de uma terra... Pode não ser propriedade ele tira, o cara tem que sair [...] (comunicação oral).⁸

Para os fins previstos na Lei nº 9.985/2000 incluem-se, entre as diretrizes para a gestão de unidades de conservação, dentre outras que sejam consideradas, as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais e a garantia de meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos

⁸Relato de Manoel Tolentino, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

perdidos para aquelas que dependiam, para sua subsistência, das referidas unidades de conservação (Art 5º, IX e X). Ressalte-se que, contrariamente ao estabelecido, a ação do Estado para a garantia de direitos das famílias da comunidade Zabelê foi insatisfatória e lenta, com valor das indenizações insuficiente e acesso à terra só ocorrendo quase dez anos depois, em 1997, através da política de assentamento do governo federal.

Tiraram nós de lá dizendo que ia dar outro local... Deixei que não deram, deram uma mixaria pra gente [...] Aí calcularam as coisas que, pra mim mesmo, tomei o maior prejuízo do mundo... Aí fiquei aqui dez anos de cara pra cima, os recursos que eles me deram da minha propriedade se eu num já tivesse feito um barraco na rua tinha ficado no meio da chuva. Pra pagar a mudança sobrou cento e poucos cruzeiros... Paguei a mudança... A família de nove pessoas, dava pra que? Sem serviço, sem nada, os meninos tudo era novo, tavam estudando, aí ficamos aí... Passou dez anos... Arranjamos esse pedaço de terra aqui... Já tinha acabado as forças também pra trabalhar. E a terra, na minha opinião, não vale a metade da mais ruim que tem lá, porque não produz Lá teve um ano que eu plantei umas dez tarefas de feijão e tirei foi cento e quatorze sacas, aqui no ano que eu tirei mais tirei dez sacas (comunicação oral).⁹

Eu tenho muita revolta com isso aí [...] Eu tenho muita revolta de ter saído de lá, dessa mudança. Porque a gente saiu e até aqui a gente ainda não se equilibrou, [...] a gente sofreu muito quando saiu de lá. Eu mesmo quando eu saí de lá eu sofri muito pra criar os filhos, vendendo cestinho de banana na cabeça, de laranja [chorando] Aí então aconteceu de comprarem essa fazenda aqui pra gente... Esse local pra reassentar, pra reassentar a gente [...] (comunicação oral).¹⁰

As narrativas indicam que esse longo tempo de espera e as condições de precariedade às quais as famílias foram submetidas se deveram, em grande medida, a uma incapacidade estatal de atender aos interesses da comunidade Zabelê na perspectiva, apontados por Bobbio (1999), de garantia de direitos sociais por ações dialéticas do governo, atuando como centro propulsor e articulador das políticas do Estado, cujo papel é responder adequadamente às questões apresentadas pela sociedade. O Estado, ali representado pelo Ibama, reproduziu as críticas de Karl Marx (1818-1883) no manifesto sobre a guerra civil na França, quando diz que o Estado capitalista não é mais que uma máquina de opressão de uma classe por

⁹Relato de Manoel Tolentino, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

¹⁰ Relato de Erotides, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

outra e que seus órgãos, que deveriam ser servidores da sociedade, atuam como seus senhores.

Nesse período, que vai do final da década de 1980 e início da de 1990, tem-se uma conjuntura de tomada de consciência mundial do risco da degradação ambiental, preponderando, então, o interesse da produção científica guiada pela concepção preservacionista, “que considera a natureza selvagem como intocável e que uma unidade de conservação não pode proteger a diversidade ecológica junto com a diversidade cultural” (SOUSA, 2005, p.118, apud DIEGUES, 1996). Também assim orientada, a intervenção estatal se dá de forma impositiva, posto que o governo brasileiro, sob o comando do presidente Collor de Melo (1990-1992), assumiu uma responsabilidade ambiental, perante o movimento global de reestruturação do capitalismo industrial em crise como forma de garantir a parceria pretendida com os países desenvolvidos, para os quais a questão ambiental figurava em destaque nas agendas públicas, por ameaçar a vida do planeta e as condições de reprodução do capitalismo mundial (VIOLA, 2002).

Nesse contexto, o Estado interveio com regras e poder, impostos independentemente das preferências dos atores locais (MULLER, 1990); preterindo a população camponesa da comunidade Zabelê de suas racionalidades próprias de reprodução cultural, econômica e social em convívio com o meio natural (GEHLEN, 2004). Isso dá formato à crise existente na sociedade contemporânea na relação entre a vida humana e o meio ambiente natural que, longe de ser produto do modo de vida das comunidades camponesas, é uma crise no relacionamento entre os modos de organização social da produção e do consumo com os ambientes físicos naturais, produzida pelo capitalismo contemporâneo global, que prioriza principalmente o processo de industrialização como canalizador do desenvolvimento e causador de profundos impactos aos ecossistemas do planeta e à espécie humana (GIDDENS, 1995; GIULIANI, 1998). Esses fatos constatáveis na realidade retratada pelas famílias da comunidade Zabelê.

[...] porque o meio ambiente [Ibama] chegou pra nós lá no Zabelê, ele não achou nenhuma destruição, ele achou as matas tudo virgem, só o cercadinho de cada um é a outra mata toda inteira. Ninguém tirava uma carrada de madeira pra vender fora, ninguém botava fogo, porque não acharam lá nenhum incêndio. E quando chegou foi com pau e pedra pra jogar em nós. Porque eles deviam ter dado um tempo [...] Não fazer como eles fizeram, “ou vocês saem hoje ou vocês saem sem direito a nada”. Isso é que eu sou contra o meio ambiente, porque lá na minha roça na

Barriguda¹¹ tinha uma mata de angico que por gosto podia se ver. Nós não tirava nem um pau de lenha, porque não precisava de nós tirar lenha pra vender [...] Nós tirava de lá era carrada de mamona, de milho de feijão, de tudo enfim pra sobreviver. Laranjeira, eu tinha um pé de laranjeira e tava formando mais. Minha laranjeira ficava que nem um pudim de laranja, amarelinha que parecia um ouro (chorando)... e por isso eu sou contra o meio ambiente, porque ele fez isso com nós. Ele não devia ter chegado e ter jogado nós a reboque (comunicação oral).¹²

No diálogo com a entrevistada percebeu-se que o termo meio ambiente era atribuído à instituição do governo brasileiro responsável pela gestão ambiental, o que se confirmou ao se fazer a pergunta “quando a senhora diz que é contra o meio ambiente, de quem a senhora tá falando?” A resposta: “Tô falando do pessoal do Ibama. Porque o meio ambiente pertence ao Ibama, he!” Sob esse mesmo entendimento está o depoimento do Sr. Kelé:

Eu andando pelo Estado de Goiás lá conheci o meio ambiente, que na época chamava IBDF, e aí o guarda era aqui do Piauí. Ele era muito colega e tive acesso a ver os mapas, e alguns nomes de leis, e achei que nós, aqui também, nós conservava o meio ambiente, aqui no Piauí. Como a Arlinda colocou, nós vivíamos ali num lugar que o povo se escusava [recusava] de botar fogo na vegetação, o povo se escusava de estragar aquilo que estava em paz e quando chegou esse povo, do tempo da Niède¹³ pra cá, que ela veio acompanhada com essa história do Ibama, eles não mediram distância, não mediram consequência, porque não precisava eles fazer o que eles fizeram, obrigar o povo de uma certa maneira, do modo que eles obrigavam. Porque pra isso existe a lei, existem as aulas ambientais, então o que eles deviam fazer não era desapropriar o povo, era dar uma aula ambiental, eles criarem uma política ambiental lá naquela região (comunicação oral).¹⁴

Como ressalta Sauer (2005), para a população camponesa a terra tem um significado real e simbólico de reprodução social, de trabalho, de moradia e de produção. Ao serem expulsas dela, entre o final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, as famílias da comunidade Zabelê se viram coibidas do seu espaço de reprodução social e submetidas a um modo de vida adverso, na sede do município

¹¹ Barriguda é uma das áreas do povoado Zabelê definida para fazer roçados, por grupos de famílias. São pontos de marcação de memória da comunidade delimitados para a produção formados, além da Barriguda, também pelo Zabelê Velho, Baixãozinho, Caldeirão da Ana Clara, Bongedor, Baixão Vermelho, Serra do Meio e Cruzeiro (GODOI, 1999).

¹² Relato de Arlinda, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

¹³ Niède Guidom é arqueóloga e desde 1973 integra a Missão arqueológica Franco-Brasileira, concentrando no Piauí seus trabalhos de pesquisa sobre a origem do homem americano, que culminaram na criação do Parque Nacional Serra da Capivara.

¹⁴ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

de São Raimundo Nonato, em cidades próximas e até em outros estados. Tal situação as impeliu à mobilização para a luta por uma nova terra, destacando-se a participação de Seu Kelé, Dona Arlinda e Seu Nôca, que gozam de elevado grau de representatividade na comunidade.

Bem, acontece que nós viemos tudo embora pro São Raimundo. Aí uns foram embora pra Flores, outros pro Mato Grosso, outros pra Brasília, pro Pará e foram embora um bocado de gente. Outros ficaram aí no São Raimundo. Aí no São Raimundo nós não sabia viver porque lá era quebrar pedra pra vender a lata de pedra, nós não sabia quebrar pedra [...]. O ramo lá era esse... Nós não sabia quebrar pedra pra fazer brita. Aí nós ficamos lá sem saber o que fazia e o tempo passou e o Kelé esperou nove anos...Nove anos o Kelé esperou. Com nove anos, aí o Kelé, passando na casa da Arlinda; a Arlinda chorando porque a situação dela já tava pro outro lado. Aí o Kelé falou pra ela, "tu não tem coragem?" Ela disse 'tenho, eu tenho! Tem, pois então vambora!' Aí enfrentamos, enfrentamos a luta [...]. Aí nós viemos pra luta, então agora nós vamos lutar, vamos lutar por uma terra. Eu fui falar lá no Sindicato (de trabalhadores rurais). Vou resumir: nós passamos 4 anos nessa luta, dentro desses 4 anos eu fiz 19 reunião. Eu comecei nós era cinco e terminei com 256. O povo acreditou em mim; quando o povo acreditou em mim[...] fundamos uma associação e conversamos com o povo até que os Paixão resolveram vender essa fazenda[...] Aí nós viemos aqui pra Lagoa [...], ficamos aqui à espera da reforma agrária (comunicação oral).¹⁵

A área desapropriada para abrigar as famílias da comunidade Zabelê, a fazenda Lagoa, era um imóvel de propriedade do Sr. Raimundo Castro Paixão, para quem a terra tinha significado comercial. Como não estava mais sendo explorada para a agricultura, mas somente com a criação de gado, era de seu interesse a desapropriação, de modo que a luta pela terra não se deu na esteira dos conflitos entre trabalhadores sem-terra e proprietário, nem do processo de mobilização social utilizado como tática para forçar o governo a realizar a reforma agrária (LEITE et al, 2004). O conflito ocorria entre os interesses das famílias desabrigadas das suas terras com os do próprio Estado, num panorama em que não havia por parte dos governantes maior empenho em empreender uma política agrária efetiva.

No Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), não houve nenhuma desapropriação para efeito de reforma agrária e as instituições responsáveis por implementá-la foram extintas (SPAROVEK, 2003, apud AMSTDDENS, 1992). No de Itamar Franco (1992 a 1994), as desapropriações são retomadas, com o lançamento do Plano Emergencial de Reforma Agrária, priorizando-se a instalação de

¹⁵ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

assentamentos em regiões de maior tensão social entre grandes proprietários e agricultores(as) sem terra (MEDEIROS, 2003). Já com Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), a prioridade foi empreender a reforma do Estado¹⁶, que já se havia iniciado desde Collor, por imposição dos grandes capitais estrangeiros (NOGUEIRA, 2005).

Para enfrentar essa inércia do Estado, diante da situação de precariedade a que o próprio Estado lhes submeteu, as famílias do Zabelê buscaram apoio do movimento sindical e da Igreja Católica.

[...] um belo dia [1992] a Arlinda tava lá na feira quando chega um presidente do sindicato de bancários, dizendo que ia fazer uma reunião com o povo e precisava de muita gente. E aí a Arlinda vai e me convida. Eu vou convidar o Manel, aqui, o Nôca... Chegando lá o homem falava em remuneração, em juro... E agora? Nós vamos fazer o que, não é? Nós não tem remuneração, não tem nada. Ficamos ali, eu mais a Arlinda e o Manel, lá, só escutando, quando [...] o homem suspendeu a reunião, disse que tinha terminado [...] Aí eu fui e disse: 'senhor, eu queria dizer alguma coisa [...] Ele disse: 'pode falar! Pode falar!' Aí eu contei a história de lá [...] Aí naquele momento ali tinha uma mulher da Fetag [Federação dos Trabalhadores na Agricultura] [...] com um aparelho maior que esse aqui [gravador] [...]. Com quatro dias depois aparece no jornal, o jornal O Dia¹⁷, um retrato da Niède [...] dizendo assim 'Niède Guidom rouba terra de agricultor para dar ao Parque Nacional [...]' (comunicação oral).¹⁸

Com a exposição pela imprensa, o problema enfrentado pelas famílias retiradas do Zabelê ganha visibilidade e é submetida ao julgamento da esfera pública¹⁹ (HABERMANS, 1984). Isso provoca, nas forças de poder local, uma conduta repressora, ou seja, o caso social vira caso de polícia, uma forma inadequada de encarar as questões sociais como ameaças à ordem pública legalmente estabelecida e não como resultante dos antagonismos e desigualdades de ordem estrutural no campo econômico, político e social (IANNI, 1992).

[...] aí a Niède quando leu o jornal disse: 'foi o Kelé que denunciou...' Foi lá na justiça [...] Aí quando menos eu espero, tava lá na rua, me disseram: 'oh, anda um soldado aí te caçando...[...]' foi lá pra tua casa [...]. Quando cheguei lá o soldado já ia saindo, [...] aí eu disse 'eu sou o que o senhor tá

¹⁶De modo geral, essa reforma consiste na adaptação do Estado às condições do capitalismo contemporâneo, caracterizado pela mundialização da economia, segundo a ideologia neoliberal da diminuição da presença estatal e valorização do mercado via privatizações e terceirização dos serviços públicos (NOGUEIRA, 2005).

¹⁷ Jornal impresso de circulação diária no Estado do Piauí.

¹⁸ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

¹⁹ Esfera da opinião pública que figura como princípio organizacional do ordenamento político do Estado, bem como na intermediação entre seus interesses e os da sociedade.

procurando.' Aí ele disse, 'eu já deixei aí....' Era me intimando pra eu comparecer na delegacia...Aí eu fui pra delegacia, fui mais a Arlinda, a mulher minha e outras pessoas... Aí quando o delegado viu aquele povo chegar... Aí que eu vou examinar era uma queixa que a Niède tinha dado [...] (comunicação oral).²⁰

Apesar das forças contrárias, a busca pelo direto por terra continuou até que, sob pressão das famílias organizadas e apoiadas por organizações sociais, em 1996 o processo de desapropriação da Fazenda Lagoa foi formalizado (INCRA/PI N° 21680.003312/96-59), a partir de solicitação do Ibama/PI, encaminhada à Superintendência do INCRA/PI (Of. n° 125/1996). A justificativa era a necessidade de criação de um projeto de assentamento para abrigar as famílias do povoado Zabelê, que estavam vivendo em aglomerados e favelas na periferia de São Raimundo Nonato, “sem condições mínimas de sobrevivência”.

O assentamento foi criado em 1997, numa área de 6.928.8900ha., com capacidade para 256 famílias. Dentre as mobilizadas pela equipe técnica do Incra nem todas eram oriundas do povoado Zabelê e muitas tinham como expectativa apenas o acesso aos programas sociais e de financiamentos para a produção agrícola, só possíveis a agricultores incluídos na categoria de assentados da reforma agrária. Oriundas da comunidade Zabelê foram assentadas 96 famílias, para as quais, como analisa Sérgio Leite (1997), o assentamento era uma possibilidade de consolidação e reconstituição de laços familiares e afetivos desfeitos e ameaçados ao se dispersarem para outras localidades, em busca de alternativas de sobrevivência.

Esse significado do assentamento para as famílias da comunidade Zabelê é evidenciado desde a iniciativa que tiveram de alterar o nome do Projeto de Assentamento registrado pelo Incra, usualmente o nome da área desapropriada: Fazenda Lagoa. Assim, numa tentativa de recomposição tanto do seu lugar no mundo social quanto de si mesmas, as famílias o denominaram de Novo Zabelê, registrando em cartório e alterando o cadastro do Incra. Aliás, hoje, prevalecendo a forte identidade da comunidade com a sua história passada, elas se identificam e são identificadas no espaço social em que vivem pelo antigo nome de Zabelê.

Ressalte-se que, ao criar o assentamento o Estado se responsabiliza por viabilizá-lo e o seu bom ou mau desempenho é reflexo da própria atuação estatal

²⁰ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

(LEITE, at al, 2004). Desse modo, por intervenção do Estado, ao se estabelecerem no assentamento, as famílias da comunidade Zabelê foram submetidas a uma nova representação social, a de “assentada da reforma agrária”, que lhes confere direitos e obrigações para se viabilizarem no campo social, econômico e ambiental, bem como experimentarem uma vivência de ganhos e dificuldades em que os obstáculos tendem a se sobressair devido, em parte, a uma conduta formalista e autoritária ainda presente, em grande medida, nos agentes governamentais executores da política de assentamento e de gestão ambiental. Tal situação se evidencia nos relatos, quando se indagou sobre a atuação do Incra e do Ibama na orientação das famílias sobre o uso adequado da terra e o desmatamento indevido de certas áreas.

Faltou incentivo, incentivo deles e ajuda financeira, porque eles procuraram nos escravizar, como os donos de engenho escravizaram os europeus. Aí eles queriam que nós vivêssemos aqui como escravos, subordinados a eles. Foi que eu me revoltei contra. [...] Nós tivemos discussões duras lá dentro do Incra, porque eu mostrei pra eles que eles queriam escravizar nós. Nós estamos aqui não é subordinado à reforma agrária, nós viemos para aqui por um direito nosso. A terra foi comprada em nosso nome, nós temos carta do governo, do governo Fernando Henrique, nos entregando a terra, aí como eles vieram nos cadastrar, eles quiseram nos escravizar aqui (comunicação oral).²¹

Quanto ao Ibama, a gente já pediu muita orientação a eles aqui, mas ele não se dispõe a vir dar. Falam que vem, mas não vem. Eu tenho certeza que eles têm capacidade, tem gente nessa área pra dar esses cursos, mas não vem. Aí quando acontece o incêndio, que a gente não sabe como esse incêndio acontece e nem que coloca, eles vêm só na hora de aplicar a multa na associação (comunicação oral).²²

Ora, o projeto de desenvolvimento rural brasileiro, integrado ao projeto de desenvolvimento do país (MDA, 2003), estabelece que a execução das ações pelos órgãos governamentais deve assentar-se na prática democrática do diálogo social. Tal conduta se compatibiliza com o período histórico atual em que as transformações sociais, econômicas e políticas, no contexto mundial, exigem do Estado, conforme assinala Saraiva (2004), dotar-se de mecanismos que permitam a articulação entre os diversos segmentos sociais para que possa atingir objetivos em favor da sociedade. Mas não é isso que os relatos revelam.

²¹ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

²² Relato de Valter, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

Na verdade, os relatos dados sobre a trajetória da comunidade do Assentamento Novo Zabelê e sua atual condição de assentada da reforma agrária possibilitam a análise da prática adotada pelos órgãos que atuam na gestão dessa política e na de meio ambiente no Estado do Piauí, comparada às idéias presentes no seu conteúdo político e normativo em que a gestão integrada de políticas públicas se destaca como estratégia para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, com equilíbrio ambiental e participação social. Nesse sentido, em face de uma realidade complexa, submetida ao agravamento da problemática ambiental e dos dilemas sociais, devido ao sistema de produção e consumo operante, o Capítulo II aborda a questão agrária no Brasil, relacionada com a preocupação mundial com a problemática ambiental.

2 A REFORMA AGRÁRIA NO PANORAMA DA QUESTÃO AMBIENTAL

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA

A demanda por reforma agrária no Brasil tem como antecedente o processo de colonização do território brasileiro pelos portugueses, no século XVI, através da criação de grandes unidades de produção, as sesmarias²³, doadas a grupos pertencentes à nobreza com plenos poderes para dispor sobre seu uso e destinação. Esse foi um modelo de ocupação que produziu a condição desigual de posse e uso da terra no país que perdura até hoje e, com ela, deu-se o surgimento da questão agrária, agravada ao longo da história pela implantação do sistema capitalista de produção que, como destaca Thurow (1997), tem como fundamento a ideologia de produção social e propriedade privada, de estímulo ao lucro crescente do capital e da sua posse, com efeitos negativos na sociedade: desigualdades, desemprego e exclusões.

O início do debate sobre a questão do uso e ocupação da terra na sociedade brasileira só se inicia a partir de 1850, por elites agrárias e grupos abolicionistas, quando começaram a surgir dificuldades para a continuidade da exploração agrícola, destinada à exportação, através do uso da mão-de-obra escrava, então em processo de eliminação em decorrência dos movimentos de extinção do regime escravista, em nível internacional (MEDEIROS, 2003). Vale ressaltar que até a metade dos anos de 1950 a intervenção do Estado no meio rural não foi significativa, no sentido de gerar políticas públicas desencadeadoras de um processo de reforma agrária, limitando-se a incentivar a criação de projetos de colonização nas áreas de fronteiras e a formação de cinturões verdes no entorno das grandes cidades. Como aparato institucional, constituíram-se a Comissão Nacional de Política Agrária e o Serviço Social Rural, organismos cuja atuação não produziu mudança na estrutura fundiária existente nem na condição de subordinação dos trabalhadores do campo aos grandes proprietários (MEDEIROS, 2003, apud CAMARGO, 1981).

²³ Medida agrária igual a 6.000 metros, usada pela Coroa Portuguesa para doar grandes extensões de terras do território brasileiro, ficando o beneficiário na obrigação de cultivá-la por três anos, sob pena de revogação da doação. Esse sistema foi extinto em 1882.

Somente no início da década de 1960 é que o Estado brasileiro toma iniciativas mais concretas para o enfretamento da questão agrária, em consequência da mobilização e organização da população do campo, que resultou no surgimento das Ligas Católicas e do sindicalismo rural, em 1961. Atuaram como instrumentos importantes no enfretamento às ameaças de expulsão da terra pelos latifundiários e como pressão popular à classe política dirigente para a formulação e implementação de uma política de reforma agrária (SAMPAIO, 2003).

Como destaca Plínio de Arruda Sampaio, a política de reforma agrária deve ser compreendida como uma decisão do Estado para solucionar essa questão agrária que dificulta o desenvolvimento do País. Nesse sentido, a situação do campo exigia respostas do Estado, que foram dadas, inicialmente, através da criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), em 1962, e da sanção do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que incluía o trabalho do campo na legislação trabalhista. Posteriormente, em 1964, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), cuja fusão, em 1970, resultou no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a quem compete, desde então, a execução da referida política.

Ressalte-se que, nesse mesmo período, também foi aprovado o Estatuto da Terra, em 1964, estabelecendo a desapropriação de terras por interesse social. A Lei entrou em vigor durante a implantação do regime militar (1964-1984) porque se viu o governo obrigado a incluir a reforma agrária na sua agenda, uma demanda socialmente imposta e não ignorável, ainda que politicamente inconveniente para o regime (PALMEIRA e LEITE, 1997).

Mas, durante o regime militar, a prioridade do governo foi para a modernização da agricultura, “fundada no apoio à modernização tecnológica das grandes propriedades, com incentivos fiscais e crédito farto e barato” (MEDEIROS, 2003, p. 25, apud DELGADO, 1985), optando-se por implantar uma política agrícola²⁴, voltada para a modernização do latifúndio e apresentada como “modernização agrícola”, que teve lugar central na estratégia de desenvolvimento do regime militar (LEITE, et al, 2004), orientado pelos marcos do capitalismo industrial e

²⁴ De acordo com Nelson Delgado, a política agrícola é um tipo de política econômica setorial que “condiciona e regulariza as relações de preços de produtos e de fatores (terra/recursos naturais, mão-de-obra, meios técnicos e financeiros de produção, etc.), as condições de comercialização e de financiamento, os incentivos e subsídios fiscais concedidos, o padrão tecnológico adotado, e influencia decisivamente o próprio grau de integração intersetorial (com a indústria e o setor de serviços, por exemplo) e de internacionalização da agricultura” (DELGADO, 1998, p. 17).

de sua reprodução no meio rural. Desconsiderou-se a urgência social de implementação de uma política agrária destinada a alterar a estrutura de concentração fundiária, visando à democratização do acesso a terra e assentada na concepção assinalada por Nelson Delgado, de que

[...] a propriedade e a posse da terra [...] são fatores especiais que condicionam a estrutura da produção agrícola, as condições de reprodução de grupos sociais distintos e as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores que coexistem no meio rural (DELGADO, 1998, p. 17).

Em detrimento da reforma agrária, o processo de modernização da agricultura, apesar de ter elevado a produção e a produtividade agrícola pela tecnificação, resultou na elevação da concentração da posse e uso da terra pela formação das fazendas capitalistas e trouxe graves efeitos sobre o meio ambiente, acentuando o quadro de exclusão e de piora da vida da população rural pelo aumento na disparidade de renda, degradação dos recursos naturais, exploração da força de trabalho e aumento do êxodo rural (PALMEIRA e LEITE, 1997). Em reação a isso, as forças populares intensificaram suas lutas pela reforma agrária, especialmente a partir de 1985, com o fim do governo militar e início da Nova República, quando se configura, no país, um ambiente de restabelecimento da democracia. O debate sobre a reforma agrária retorna à agenda política sob forte pressão de vários movimentos sociais, particularmente da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do recém-criado Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

No início do governo da Nova República, é criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e apresentado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), por meio do Decreto 90.766, de 10/10/1985. Elaborado com a participação de representantes das organizações dos trabalhadores rurais e de entidades a elas ligadas, o I PNRA anunciava a reforma agrária como programa prioritário do governo, a desapropriação por interesse social como principal instrumento e a implantação de assentamentos como programa básico, atribuindo caráter complementar para as ações de regularização fundiária, colonização e tributação, até então prevaletentes (MEDEIROS, 2003).

As estratégias e metas estabelecidas no I PNRA não alcançaram, porém, os resultados propostos, principalmente pela reação dos donos de terra, que

formaram uma frente de resistência e de defesa do direito de propriedade, através do uso da força, institucionalmente representada pela União Democrática Ruralista (UDR), criada logo após o anúncio do Plano. Os interesses das elites agrárias suplantaram as forças pró-reforma e o governo da Nova República não conseguiu transformar as propostas do PNRA em ações concretas (MEDEIROS, 1998).

As condições políticas favoráveis para a retomada do projeto de reforma agrária defendido pelos movimentos sociais do campo só são restabelecidas com a realização da Assembléia Nacional Constituinte, ocorrida nos anos de 1987 e 1988. Nessa conjuntura, as organizações sociais ligadas ao campo e representativas dos trabalhadores rurais promovem a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, visando introduzir na Constituição Federal medidas que pudessem garantir a sua ampla realização (MEDEIROS 2003).

A análise de Medeiros (1998, 2003) indica que durante a Constituinte as elites rurais, através da UDR, incluíram na nova Constituição mecanismo para inviabilizar a realização da reforma agrária pretendida pelos trabalhadores rurais, e estes, mesmo articulados em torno da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, não viram suas demandas contempladas. Na verdade, apesar de apresentar como um de seus princípios que a propriedade deve atender a sua função social (art.5º, XXIII; 170, III), consagra também que “terras produtivas” são insuscetíveis de desapropriação (art. 185, II), criando, com esse inscrito, um grande obstáculo para a realização da reforma agrária.

Ausente da agenda do Estado durante o governo de Fernando Collor (1990 a 1992), o tema reforma agrária só retorna no de Itamar Franco (1992 a 1994), quando é lançado o Plano Emergencial de Reforma Agrária, prevendo o assentamento de oitenta mil famílias, e se procede à regulamentação dos dispositivos constitucionais necessários para a intervenção na questão agrária: a Lei nº 8.629/93, conhecida como Lei Agrária, e a promulgação da Lei Complementar nº 76/93, que estabelece o rito processual sumário de desapropriação de imóvel rural por interesse social. De acordo com Medeiros (2003), o governo de Itamar Franco retoma o liame com os demandantes por terra e a instalação de assentamentos rurais, mas sob a lógica de desapropriação das áreas de conflito, para eliminar focos de tensão social, e não de priorização de áreas de intervenção fundiária, como previa o I PNRA, além de lidar com um ambiente institucional marcado por uma burocracia centralizadora, submetida à pressão dos grandes proprietários e pouco

afeita ao diálogo com os trabalhadores rurais, resultando numa custosa consolidação das intervenções do Estado na questão agrária.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, sinalizando para a sociedade a intenção de promover a reforma agrária, a questão fundiária é desvinculada do Ministério da Agricultura com a criação, em 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que corresponde atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Entretanto, durante os dois mandatos consecutivos de FHC (1995 a 2003), a reforma agrária não teve destaque no debate político, já que a prioridade do governo foi empreender a reforma do Estado, que se havia iniciado no governo de Collor, por imposição dos grandes capitais estrangeiros. Isso consistia, grosso modo, na adaptação do Estado às condições do capitalismo contemporâneo, caracterizado pela mundialização da economia²⁵, seguindo a ideologia neoliberal²⁶ de diminuição do Estado e valorização do mercado pela via das privatizações e da terceirização dos serviços públicos (NOGUEIRA, 2005).

Estudos demonstram que, nessa conjuntura, a reforma agrária foi substituída por um programa de assentamentos rurais, criados em quantidade inferior à demanda por terra, especialmente para atenuar conflitos onde a ordem social pudesse ser ameaçada, sem maior empenho no sentido de alterar, de forma efetiva, a estrutura fundiária do Brasil (MEDEIROS, 1998; LEITE, 1999; SAMPAIO, 2003). Em 2003, assume o governo brasileiro Luis Inácio Lula da Silva, também reeleito para um segundo mandato, iniciado em janeiro de 2007, ocorrendo, na gestão de Lula, de base popular democrática, o retorno da possibilidade de realização de uma reforma agrária ampla, nos moldes defendidos pelo movimento dos trabalhadores rurais e por seus aliados políticos.

Conforme destaca Horácio Martins de Carvalho, a expectativa do conjunto dos atores sociais do campo “era de que a reforma agrária estaria no centro da agenda política, como uma forma de gerar empregos, de garantia da soberania alimentar e como base de um novo modelo de desenvolvimento” (CARVALHO, 2005, p. 204). Coerente com tal expectativa, em novembro de 2003 o MDA lançou o

²⁵ Trata-se da reprodução do capitalismo em escala mundial pela qual “a dinâmica do capital, sob todas as suas formas, rompe ou ultrapassa fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações” (IANNI, 1992, p.48).

²⁶ Doutrina desenvolvida, a partir da década de 1970, para adaptação do liberalismo clássico às exigências de restrição ao Estado interventor e assistencialista na economia, devendo exercer controle do funcionamento do mercado em grau mínimo e apenas em setores considerados imprescindíveis.

II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), tendo o INCRA como principal órgão executor.

O PNRA foi apresentado para a sociedade durante a Conferência da Terra, em Brasília, como pilar do projeto de desenvolvimento econômico e social do país e previa, além do acesso a terra, a implementação de ações voltadas para a produção, geração de renda e garantia dos direitos fundamentais de saúde, educação, energia e saneamento. Dentre suas diretrizes está a implantação de um novo modelo de assentamento, baseado no conceito de desenvolvimento territorial, na viabilidade econômica e na sustentabilidade ambiental, bem como uma adequação institucional e normativa para uma intervenção rápida e eficiente dos instrumentos agrários, reconhecendo a necessidade de elaborar um novo marco jurídico institucional e de modificar normas jurídicas e administrativas para a concretização dos objetivos propostos no Plano (MDA, 2003).

Estudos, no entanto, indicam que a direção macroeconômica seguida pelo governo Lula obstou as diretrizes estabelecidas no PNRA e contrariou as expectativas dos atores sociais do campo, em virtude de adotar os mesmos parâmetros de adaptação ao capitalismo mundial utilizados pelos governos anteriores, alinhados ao projeto neoliberal hegemônico dos anos de 1990 que, como assinala Berring (2003), corroe as possibilidades de intervenção estruturantes do Estado brasileiro para a realização de um projeto de desenvolvimento nacional mais autônomo e democrático. As análises apontam que a opção por essa política macroeconômica trouxe fortes obstáculos para o relançamento de um novo modelo de reforma agrária como expresso no PNRA, integrando intervenção fundiária com políticas de desenvolvimento, para realizar um projeto de sociedade de interesse geral.

Segundo Guilherme Delgado, um desses obstáculos é a força e o poder da agricultura capitalista atual, o agronegócio, definido como “uma associação do grande capital industrial com a grande propriedade fundiária” (DELGADO, 2005, p. 47), que opera aliada ao capitalismo global, dentro da estratégia de obtenção de lucro e renda da terra subvencionada pelo Estado, sem levar em conta os impactos negativos causados ao meio ambiente e à vida humana. Aliás, pesquisa recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2007) destaca que, para os movimentos dos trabalhadores rurais, avultam as medidas governamentais de interesse do agronegócio, que comprometem a qualidade do meio ambiente, como

por exemplo as voltadas para a área de biosegurança e sementes transgênicas, pois estimulam o uso de técnicas de produção que fragilizam os ecossistemas e causam desgastes na natureza, contrapondo-se com o compromisso da sustentabilidade ambiental presente na concepção de reforma agrária defendida pelos atores sociais rurais, vinculada a um projeto maior de desenvolvimento da sociedade, orientado pelo conceito de sustentabilidade, que implica alcançar as condições de segurança da humanidade sem degradar a natureza, e guiado pela concepção de interdependência entre as diversas dimensões da sociedade: política, econômica, social, ambiental, cultural e espiritual (UNESCO, 1999; BOFF, 1999, 2002; SACHS, 2002).

Mesmo com todos os reveses, há constatações de que as intervenções do Estado na questão agrária geraram resultados considerados positivos, sobretudo devido às fortes pressões dos movimentos organizados do campo que, atuando na perspectiva apontada por Ana Maria Ghon, seguem “uma agenda emancipatória de resistência à exclusão e de luta pela inclusão social” (GHON, 2003, p.13) e expressam suas demandas por formas de embate que se mostraram eficazes, como as ocupações coletivas e públicas de terra. A política de assentamentos rurais adotada, apesar de não ser considerada como um profundo processo de reforma agrária, implicou alguma redistribuição fundiária e produziu uma significativa melhoria nas condições de vida das famílias assentadas (LEITE, et al, 2004).

Os dados da pesquisa do Ipea (2007) também dão a mesma indicação. A conclusão dos pesquisadores é que mesmo com as dificuldades, a quantidade de famílias com acesso a terra e que nela permanecem é relevante, e os assentamentos que tiveram avanço em termos de estruturação produtiva contribuem para aumentar o nível de renda das famílias e para a promoção da melhoria da sua condição de vida, com reflexos positivos no desenvolvimento econômico e social do país. Contudo, a referida pesquisa constata que tais avanços não são suficientes para retirar a reforma agrária “tão cedo” da agenda política brasileira, haja vista que, ainda aparecendo como prioridade governamental, nas duas últimas décadas as ações implementadas estão centradas no cumprimento de metas quantitativas de assentamentos, sem grandes efeitos qualitativos e sem alterar de forma substantiva a concentração fundiária do país. Essas constatações são ratificadas no contexto do Estado do Piauí, como ilustram os relatos seguintes:

Observo a Política Nacional de Reforma Agrária circulando em aspectos periféricos daquilo que seria seu objetivo central [combate ao latifúndio como medida de inclusão social]. Os resultados alcançados são muito importantes; sem estes a exclusão social estaria mais grave, porém são resultados apenas periféricos, haja vista que a estrutura fundiária do país não foi abalada: a concentração de terras continua. (A.J.S., técnico agrário /INCRA-PI, 13 anos de serviço, ago. 2007).

A Política Nacional de Reforma Agrária, apesar de ter uma grande potencialidade de transformar a sociedade, não se concretiza em sua plenitude, uma vez que não cumpre com seus objetivos de desconcentração fundiária, geração de emprego e renda e promoção da equidade social. A simples distribuição de terras, sem a necessária disponibilização de créditos compatíveis com as necessidades dos produtores e uma imprescindível descentralização do conhecimento, obviamente, impede a obtenção de resultados positivos (A.H., técnica ambiental, IBAMA-PI, 10 anos de serviço, ago. 2007).

Vê-se, assim, que a alteração da estrutura fundiária do país e a qualidade das ações da política de reforma agrária são condições imprescindíveis para o enfrentamento da questão agrária brasileira, na forma como se apresenta hoje²⁷, revestida de maior complexidade diante de uma conjuntura de agravamento da problemática ambiental que, como observa Giuliani (2000), é caracterizada pela degradação da natureza e pelas catástrofes sociais que gera decorrente, em grande medida, do sistema capitalista contemporâneo que não tem tido capacidade para manter suas formas e ritmos de crescimento sem destruir as próprias condições de sua reprodução.

2.2 REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL

2.2.1 Reflexões teóricas sobre as questões agrária e ambiental

Pelas análises de Anthony Giddens, vivemos num mundo submetido a *incertezas artificiais*, referindo-se aos “riscos criados [...] por nossa intromissão consciente em nossa própria história e nossas intervenções na natureza” (GIDDENS, 1995, p.93). Afirma que essas *incertezas artificiais* são oriundas,

²⁷No contexto atual, a questão agrária, no Brasil e no Piauí, vem configurando-se pela existência de conflitos no campo formados por ações de resistência e enfrentamento da população rural, envolvendo, além da luta por terra, o embate por água, meios de trabalho ou produção e por direitos sociais. Caracteriza-se, ainda, pela persistência da concentração fundiária, associada ao agravamento das condições ambientais e de vida da população do campo, submetida a precárias situações de trabalho e moradia, e a vários tipos de violência, como trabalho escravo, intimidações e assassinatos e pela ausência ou má gestão de políticas públicas (CPT, 2006).

sobretudo, da intensificação do processo de globalização, um fenômeno que produz um conjunto complexo de mudanças em todas as dimensões da sociedade e provoca impactos de caráter tanto negativo quanto integradores, quer na esfera global, quer no contexto local.

Conforme se pode ver em Fiori (1995), Giddens (1995), Castelles (1999) e Santos (2002), não há um significado teórico preciso para globalização. É um conceito sempre (re)construído, porém não pairam dúvidas de que se trata de um novo formato do sistema capitalista de produção, consistindo num incessante processo de acumulação e internacionalização dos capitais, que influencia e é influenciado pelas transformações ocorridas na sociedade no campo tecnológico, do conhecimento, das organizações, da política, da cultural, do mercado e das finanças, de forma dinâmica e interligada. Nesse sentido, Antony Giddens ressalta que as *incertezas artificiais* resultam do “desenvolvimento a longo prazo da ordem industrial” (GIDDENS, 1995, p.95), caracterizado, na atualidade, pela difusão global da economia capitalista, dentro de uma relação de influência mútua com os processos globalizadores, causadores de profundos impactos aos ecossistemas do planeta e à espécie humana.

Olhando a realidade do campo brasileiro dentro desse contexto, identifica-se a influência dos processos globalizados, inicialmente pela “modernização” da produção agrícola do Brasil, na década de 1980, implantado como ação estatal planejada e intencional, através da adoção de um modelo produtivo baseada no sistema de monocultura em grandes unidades produtivas, com o uso intensivo de máquinas pesadas, adubos e defensivos químicos (PALMEIRA e LEITE, 1997). Isso evoluiu para a agricultura capitalista do agronegócio, voltada principalmente para a exportação em larga escala, em atendimento a essa nova ordem capitalista de dimensão global que submete a população em geral e em particular os trabalhadores do campo às *incertezas artificiais* referidas por Antony Giddens.

Estudos indicam que a agricultura capitalista gera impactos sociais e ambientais no campo brasileiro, resultando, no primeiro caso, na expulsão de camponeses(as) para as cidades e na criação de um grande contingente de subempregados(as) e desempregados(as): aqueles que lá permanecem ficam em geral submetidos a trabalhos degradantes ou mesmo a sua falta. No segundo caso, produziu a degradação da natureza e dos ecossistemas por causar erosão dos solos, poluição das reservas de água subterrânea e dos rios, devido à utilização das

práticas altamente tecnicizadas e em grande escala, sem qualquer preocupação com o meio ambiente (MEDEIROS, 2003).

Essa população rural em processo de exclusão passa então a questionar, através dos movimentos sociais do campo, esse modelo de produção de alto custo social e ambiental, que compromete a qualidade da vida humana no campo e na cidade. Assim, a demanda por reforma agrária é acrescida da preocupação com a questão ambiental, presente na sociedade desde muito tempo e que motiva a formação de movimentos ambientalistas voltados para lidar inicialmente com problemas locais “[...] de custos mais imediatos e pessoais da poluição, da caça ou da perda das florestas” (MCCORMICK, 1992, p. 21).

A problemática ambiental passou a figurar como preocupação mundial, a partir de meados da década de 1980, pelo seu agravamento, conforme assinala Giddens (1995), devido aos impactos negativos do desenvolvimento social moderno sobre os ecossistemas mundiais, que ameaçam a vida do planeta: aquecimento global, desgastes da camada de ozônio, destruição das florestas tropicais, desertificação e envenenamento dos recursos hídricos. Se a luta inicial era pelo acesso a terra, nesse cenário formado por profundas transformações socioeconômicas e ambientais de alcance mundial, as demandas se tornaram múltiplas, em razão de “novos carecimentos”, como destaca Bobbio (1992, p. 7), dentre os quais o direito de se viver num mundo ambientalmente saudável, que se soma à defesa por direitos sociais ao se tomar consciência de que a degradação da natureza, em nome da reprodução capitalista, também gera exclusão, aumenta as desigualdades e piora a vida humana, atingindo principalmente os segmentos mais pobres da sociedade, como ocorre com os pobres do campo. É relevante ressaltar que

as questões ecológicas não podem ser simplesmente reduzidas a uma preocupação com o ‘ambiente’. O ‘ambiente’ soa como um contexto externo à ação humana. Porém as questões ecológicas só vieram à tona porque o ‘ambiente’ na verdade não se encontra mais alheio à vida social humana, mas é completamente penetrado e reordenado por ela (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 8).

A partir dessa compreensão, emerge uma massa crítica questionadora e protagonizadora da formação e do fortalecimento de movimentos sociais e ecológicos (GOHN, 2003), que articulam ações coletivas em rede (CASTELLS, 1999) em defesa da adoção de um novo modelo de desenvolvimento que considere

simultaneamente as dimensões do ambiente e da sociedade. Trata-se de um desafio que se apresenta ao conjunto da sociedade, diante da sujeição da população, tanto do campo quanto das cidades, aos efeitos negativos da ação predatória da produção humana sobre o meio ambiente e da complexidade do mundo de hoje, notadamente por influência do processo de globalização.

Nesse sentido, é importante recorrer às contribuições teóricas de Edgar Morin e de Fritjof Capra, orientadas pela teoria da complexidade, segundo a qual o mundo é visto como um todo indissociável. Para Morin (1998, 2001), lidar com essa realidade complexa requer a formação de novas estruturas de pensamento que substituam a concepção fragmentada da realidade (produzida pelo paradigma redução/exclusão desenvolvido, no século XVII, por Descartes) pela percepção sistêmica de mundo baseada num sistema de idéias de integração das relações entre a parte e o todo.

Seguindo essa mesma compreensão, para Capra (1982, 2002) a concepção sistêmica de mundo se sustenta em um novo paradigma, baseado no estado de consciência da inter-relação e interdependência essencial entre todos os fenômenos – físicos, biológicos, psicológicos, sociais e culturais cujo estabelecimento requer a formulação gradual de uma rede de conceitos e uma estrutura institucional que o acomode, bem como da mudança de atitude em favor de uma economia ecologicamente sustentável e socialmente justa para a formação de comunidades humanas sustentáveis. Nessa perspectiva, já é perceptível que essa base conceitual e institucional vem sendo construída na sociedade atual, mesmo que de forma lenta²⁸, evidenciando-se principalmente desde a década de 1990, quando se forma uma coalizão global entre sociedade civil, governos e organismos privados em defesa de um novo modelo de desenvolvimento, substituindo o foco no crescimento econômico pela concepção de sustentabilidade.

Tal conceito foi trazido da ecologia e da geografia, relacionado ao “processo de inter-retro-relação que caracteriza todos os seres em ecossistemas” (BOFF, 2002, p. 55). Mas, a idéia de sustentabilidade associada à de

28 Como assinala Morin (2001), uma revolução paradigmática demora até séculos para acontecer; pois pressupõe transformação do modo de pensar do mundo do pensamento e do mundo pensado, ataca enormes evidências, lesa fortes interesses e suscita grande resistências, porque ameaça não só conceitos, idéias e teorias, mas também o estatuto, o prestígio, a carreira de todos os que vivem material e psicologicamente da crença estabelecida. Uma revolução paradigmática pressupõe, enfim, grandes transformações sociais, culturais e políticas.

desenvolvimento, é um conceito em disputa, pois recebe múltiplos significados, conforme os interesses ideológicos de quem os utiliza. Dentro dos interesses das relações capitalistas de produção, como destaca Leonardo Boff,

foi a fórmula pela qual o sistema mundial operante conseguiu incorporar as exigências do discurso ecológico. Mas ele é profundamente contraditório em seus próprios termos. Pois o termo desenvolvimento vem do campo da economia; não de qualquer economia, mas do tipo operante, cujo objetivo é a acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear mesmo à custa da iniquidade social e da depredação ecológica (BOFF, 2002, p. 55).

Para Sachs (2002), a noção de sustentabilidade para qualificar o desenvolvimento é traduzida, em linhas gerais, pela noção de inter-relação entre as dimensões social, cultural, ecológica, ambiental, territorial e política, e não apenas para expressar a sustentabilidade ambiental, como muitas vezes é utilizada, valendo esclarecer que estará em maior evidência, nesta pesquisa, tendo em vista atender ao propósito de se pensar a reforma agrária articulada com a política ambiental.

Ignacy Sachs também destaca a incompatibilidade entre sustentabilidade e o sistema de produção operante:

O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado. Os mercados [...] são cegos para quaisquer considerações que não sejam lucros e a eficiência smithiana de alocação de recursos (SACHS, 2002, p. 55).

Dados os interesses de reprodução do capitalismo global, a proposição de desenvolvimento sustentável se distancia do modo de vida sustentável, proposto na Carta da Terra (1998)²⁹, que se funda nos princípios e valores interdependentes, de solidariedade, integridade ecológica, igualdade, justiça social e econômica e democracia participativa, com respeito às diferenças culturais e de gênero para que atenda às necessidades da vida humana e preserve a vida no planeta. Nessa perspectiva, recorrendo a Robert Kuttiner (1997), Sachs aponta algumas alternativas para lidar com as contradições evidenciadas na proposta de desenvolvimento

²⁹ A Carta da Terra é uma declaração de princípios para a construção, no século XXI, de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica. O documento foi elaborado por um comitê internacional, a partir de um processo de consulta aberto e participativo em todo o mundo, na década de 1990, buscando inspirar em todos os povos, de todas as raças, culturas e religiões, um novo sentido de interdependência e de responsabilidade compartilhada pelo bem-estar da vida na Terra. Foi apresentada para a sociedade em março de 2000, na sede da UNESCO, em Paris, com a proposição de ser submetido à revisão periódica em amplas consultas globais. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf.

sustentável no contexto da sociedade capitalista, dentre as quais a de que haja um equilíbrio entre mercado, Estado e sociedade civil e uma reabilitação do planejamento, “uma ferramenta indispensável para projetar e promover estratégias de desenvolvimento sustentável”, desde que flexível, negociado e contratual e simultaneamente aberto para as preocupações ambientais e sociais (SACHS, 2002, p. 56- 60).

Essa discussão entra na agenda brasileira no início da década de 1990, quando o Brasil sedia a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Nesse evento, vários movimentos ambientalistas brasileiros, grupos da sociedade civil, pequenos agricultores e agricultoras sem-terra firmam posição em favor da adoção do modelo de desenvolvimento sustentável na agricultura, definido como uma política de inclusão social e de gestão de recursos naturais, apresentada como premissa para fundamentar uma nova agenda norteadora da atuação do Estado na elaboração de políticas de desenvolvimento rural, com a proposição que a dimensão ambiental passasse a ser parte integrante das políticas públicas.

Um resultado importante desta Conferência foi a elaboração, entre os anos de 1999 a 2001, da “Agenda 21”³⁰ brasileira, com o objetivo de definir o modelo de desenvolvimento sustentável do país, compreendendo cinco dimensões: ambiental, social, econômica, político-institucional e informação e conhecimento. Nela, estão indicadas as estratégias de competência do Estado para a construção da sustentabilidade brasileira, como a integração entre desenvolvimento e meio ambiente, a realização da reforma agrária para a redução da concentração fundiária rural e a geração de renda e condições dignas de vida (AGENDA 21, 2002).

De lá para cá, vários espaços de discussão vêm sendo realizados no Brasil abordando essa temática, como por exemplo a promoção de oficinas de trabalho especificamente para tratar sobre a interface entre o direito à reforma agrária e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o intuito de pensar alternativas para superar a prática predatória do desenvolvimento agrário brasileiro e de pensar a reforma agrária como instrumento de preservação e

³⁰ Documento gerado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, formado por texto-chave para guiar governos e sociedade rumo ao estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento: sustentável.

conservação ambiental (ESTERCI e VALLE, 2003), durante a realização da segunda edição, em 2002, do Fórum Social Mundial (FSM)³¹

Mais recentemente, em 2006, deu-se, em Porto Alegre (RS), a II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), uma iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do governo brasileiro, com o objetivo de examinar a reforma agrária e as questões de desenvolvimento rural no mundo e identificar opções de desenvolvimento sustentável. Nessa conferência, a FAO apresentou dado segundo o qual cerca de novecentos milhões de pessoas, ou três quartos da população pobre mundial vivem em áreas rurais, dependendo do acesso a terra e de outros recursos naturais para a subsistência. Os temas relevantes, num contexto mundial, foram o acesso à terra pelos pobres e a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, visando analisar experiências de diferentes países, a fim de identificar políticas, práticas e lições que gerem um novo paradigma de desenvolvimento rural, baseados em inclusão social, sustentabilidade ambiental e garantia de sustento aos pobres (CIRADR, 2005).

Avanços nesse sentido dependem fundamentalmente da sensibilização de todos os atores sociais, porquanto esses fóruns de debate são relevantes, mas não suficientes. É fundamental que, além da forma de pensar, ocorra mudança no modo de agir de gestores, técnicos e assessores dos organismos do Estado, das organizações econômicas e da sociedade civil, no sentido apontado por Giddens (1995, 1997, 2005), Morin (1998, 2001), Capra (1982, 2002), Sachs (2002) e Boff (1999, 2002), dentre outros estudiosos que se debruçam em analisar e propor caminhos rumo a uma sociedade sustentável, diante das incertezas artificiais, tratadas por Antony Giddens e da complexidade do mundo, enunciada por Edgar Morin.

³¹ O FSM é um evento de caráter internacional que tem como delimitação política ser um espaço de debate democrático de idéias, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos, organizações e redes sociais “que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo”. Desde a primeira edição, realizada no Brasil, em 2001, configurou-se como um processo mundial de busca e construção de alternativas que “contrapõe-se a um processo de globalização comandado pelas grandes corporações multinacionais e pelos governos e instituições internacionais a serviço de seus interesses, com a cumplicidade de governos nacionais.” Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br>.

Em acordo com esses pensadores, Giuliani (1998) assinala que a sustentabilidade do desenvolvimento requer muito mais que um conjunto de reformas técnicas e econômicas, uma vez que

deve contemplar novas regras de convivência, novas normas e novos valores que possam ser utilizados pelos atores, os quais, por sua vez, necessitam de conhecimento sobre sua própria sociedade e sobre a natureza (GIULIANI, 1998, p.84).

Vale ressaltar que mudanças de práticas institucionais e condutas sociais e individuais a partir de novos valores e de uma visão sistêmica da realidade, como exige o novo modelo de desenvolvimento, que se define sustentável, é uma empreitada difícil, mesmo diante da crise social e civilizatória diagnosticada, haja vista que fere grandes interesses daqueles que vivem material e psiquicamente dos sistemas de idéias estabelecidos, que secularmente guiaram a sociedade, alicerçados em orientações ideológicas e paradigmáticas da disjunção/redução (MORIM, 2001). Isso é perceptível no campo da gestão ambiental e do desenvolvimento econômico no meio rural brasileiro, onde várias correntes de pensamento influem nas práticas dos agentes governamentais e sociais.

Como destaca Viola (2002), as correntes de pensamento presentes nas orientações políticas e normativas que guiam a implementação do projeto de desenvolvimento da sociedade brasileira são as seguintes:

- Conservadores estadistas, que defendem a continuidade do modelo econômico baseado num forte e inchado setor produtivo estatal, uma economia fechada ao mundo, e políticas públicas fortemente reguladoras, não considerando relevante a necessidade de proteção ambiental;
- Revolucionários estadistas, que respondem ao modelo marxista de sociedade estatizada e fechada ao mundo, com uma filosofia completamente voltada para o princípio da igualdade social, com mínima consideração pela questão ambiental;
- Modernizadores neoliberais, que acreditam no estado mínimo [...] e na abertura indiscriminada à economia mundial, sendo fortemente dependente do mercado como mecanismo para alocação de recursos e levando muito pouco em consideração princípios de equidade social e sustentabilidade ambiental;
- Modernizadores social-democratas, que acreditam numa abertura seletiva na economia mundial, são favoráveis à privatização [...] do setor produtivo estatal e são partidários de um Estado com forte capacidade de compensação dos efeitos deletérios do mercado nas áreas de educação, saúde, habitação, ciência e tecnologia, sendo orientados por uma combinação de princípios de eficiência alocativa e equidade social, mas levando minimamente em consideração a sustentabilidade ambiental;

- Modernizadores social-democratas sustentabilistas, que defendem uma posição similar aos modernizadores social democratas, mas com a importante diferença de incluir a sustentabilidade ambiental como princípio orientador, combinado com os [...] de eficiência alocativa e equidade social; estando longe do radicalismo ecológico, acreditam na viabilidade da combinação sinérgica do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. (VIOLA, 2002, p. 143)

No âmbito da política de reforma agrária e de meio ambiente predomina hoje, no conteúdo das normatizações e dos discursos, a influência da corrente de pensamento modernizadora social-democrata sustentabilista. Mas, no plano da operacionalização é perceptível o conflito de interesses entre essas duas políticas, por estarem em categorias distintas, como pode ser observado a partir do quadro analítico apresentado por Klaus Frey (2000, p. 223-224):

1 - Políticas distributivas – caracterizadas por apresentar baixo grau de conflito, já que distribui serviços a vários beneficiários sem acarretar aumento de custos e oferece vantagens em pequena escala, mas de extensa abrangência, alcançando inclusive a potenciais opositores.

2 - Políticas redistributivas – caracterizadas por deslocar, de forma consciente, recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos distintos da sociedade, apresentando, assim, alto grau de polarização e de conflito.

3 - Políticas regulatórias – caracterizadas por atender a ordens e proibições, decretos e portarias, com custos e benefícios podendo ser distribuídos igual e equilibradamente ou atender a interesses particulares e restritos, sendo geradora de conflitos e consensos, conforme a configuração específica.

4 - Políticas constitutivas ou estruturadoras – caracterizadas por definir as regras a serem seguidas no âmbito das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias e, assim, as condições de negociação entre elas.

Com base nesse quadro analítico, a política de reforma agrária, que tem por objetivo mudar a estrutura fundiária do país e promover a democratização do acesso a terra e o desenvolvimento socioeconômico do campo, situa-se na categoria redistributiva, geradora de conflitos entre os grandes proprietários de terra e as várias famílias que tiram o sustento da atividade agrícola, mas não dispõem da terra para trabalhar. Já a política de meio ambiente tem caracterização diferente: seu objetivo é promover a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental,

utilizando-se de regulamentação específica, o que a situa na categoria das regulatórias, impondo o cumprimento de seus imperativos legais para toda a sociedade, em particular, no contexto da implementação da política de reforma agrária.

Ressalte-se que a política de implantação de assentamentos rurais, operacionalizada pelo governo brasileiro, resulta na formação de comunidades humanas que demandam, junto com o acesso a terra, a execução de programas de infra-estrutura básica (moradia, construção de estradas, instalação de rede de energia elétrica e de abastecimento de água) e de investimento em atividades produtivas para promover segurança alimentar, aumento de produtividade e melhoria da renda das famílias assentadas (MDA, 2003). São ações que desencadeiam um processo impactante no meio ambiente, tanto o natural quanto o construído, tornando-o vulnerável a condições de degradação e a consequências negativas para a qualidade de vida humana, constituindo-se em fator restritivo ao alcance dos objetivos propostos pela política de meio ambiente.

A existência desse campo de conflito entre a Política Nacional de Reforma Agrária e a de Meio Ambiente implica um grande desafio para a efetivação de ações colaborativas entre elas, como se pode observar pela fala do chefe do escritório do Ibama de São Raimundo Nonato-PI:

É o seguinte, o Incra trabalhar mais é assentando o povo, os agricultores, e o Ibama trabalha fiscalizando no controle do ser humano que agride a natureza. Esses assentamentos trazem muitos problemas pra natureza e eu acho que tá faltando um investimento maior por parte do governo pra controlar esses assentamentos que são feitos. Muitos deles causam muitos problemas: caça predatória, desmatamentos ilegais, queimadas, incêndios florestais, são coisas que... Não tá tendo muito controle. [...] Podia até ter aulas de educação ambiental dentro do assentamento, quando vai se fazer o assentamento, porque dizem que isso caberia ao Ibama fazer essa tarefa. Mas isso caberia ao Incra, fazer isso também. Na realidade, a coisa em si... No papel funciona só que quando vem pra prática tem muitos problemas...

Esse relato é ilustrativo de que as duas políticas trilham caminhos conflitantes no campo da operacionalização. A Política de Reforma Agrária enfrenta o dilema de promover o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos sem causar danos ambientais, enquanto a Política de Meio Ambiente vive o conflito de cumprir os imperativos legais de preservação da natureza sem inibir o desenvolvimento socioeconômico (ESTERCI e VALLE, 2003), apesar de ambas se

apoiarem na concepção sustentabilista do desenvolvimento. Cabe ressaltar que a idéia de sustentabilidade, pela qual se orientam, está alinhada com a perspectiva posta pelo capitalismo contemporâneo, focada mais na garantia das suas condições de reprodução que na construção de uma sociedade sustentável, esta sim, centrada na garantia do bem-estar da vida na Terra, “baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz” (CARTA DA TERRA, 1998).

Sem desconsiderar a importância da atuação dos atores sociais e econômicos no enfretamento desse conflito, é relevante o empenho do Estado, através dos agentes governamentais, no seu papel de mediador e negociador dos interesses coletivos (BOBBIO, 1999). Isso se dá com o suporte de três elementos, que Merico (2001) indica como fundamentais para a gestão de políticas ambientais, mas também se aplicam na gestão da política de reforma agrária e de qualquer outra, quais sejam: i) arcabouço jurídico/legal para garantir a realização de ações, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável; ii) estrutura administrativa para aplicar esse arcabouço jurídico/legal capaz de motivar a sociedade a mudar de comportamento; e iii) programas e projetos que intervenham na sociedade, promovendo as condições para sua evolução.

2.2.2 Bases normativas da gestão ambiental no Brasil

O estabelecimento de normas relacionadas à gestão do meio ambiente no Brasil é relativamente recente, datando do período compreendido entre 1930 a 1960, com a implementação de políticas de governo vinculadas ao modelo de industrialização capitalista da época, no qual a exploração dos recursos naturais era empregada como importante fator de produção. Como afirma Henri Acselrad (2001, p. 77), por essa época o Estado adotou *políticas ambientais implícitas* para favorecer a acumulação capitalista, atuando em três níveis: a) no controle de conflitos, pela apropriação dos recursos naturais na fronteira de expansão das atividades capitalistas, sendo exemplo a implantação de projetos de colonização; b) na estruturação das condições para a produção capitalista, como o fornecimento de

água para o uso industrial; c) na oferta de bens de consumo coletivo, relacionados com serviços de saneamento.

Nessa perspectiva, o suporte institucional e o aparato normativo estabelecidos pelo Estado e relacionados com o meio ambiente respondiam, naquela época, principalmente aos interesses de expansão do capitalismo industrial, podendo ser citada a criação do Departamento de Obras contra as Secas (DNOCS), pelo Decreto-Lei nº 8.846/45, e da Fundação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), pela Lei nº 4.089/62, e a promulgação do Código de Águas (Decreto nº 24.643/34), do Código de Florestas (Lei 4.771/65), e do Código de Minas (Decreto-Lei 227/67). Foram criadas também, nesse período, as normas de proteção dos animais e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.

Como destaca Acselrad (2001, p.78), a atuação do governo brasileiro na formulação de *políticas ambientais explícitas* “que nomeiam propriamente o ‘meio ambiente’ como seu objeto” só se vai dar a partir da década de 1970, quando se cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto nº 73.030/73, num período em que o debate sobre a proteção ambiental aparecia em âmbito mundial, sendo ilustrativa a Conferência de Estocolmo, realizada pela ONU, em 1972, tendo como foco de discussão o Meio Ambiente Humano. Ressalte-se que a SEMA foi criada durante o governo militar, sob uma estrutura administrativa fortemente burocrática e sem articulação com os problemas ambientais pautados como prioridade pela sociedade, como era o caso da poluição.

Mas é por intermédio da SEMA que o Governo Federal institui a Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938/1981, que estabelece os marcos regulatórios, os mecanismos de formulação e os instrumentos necessários para a sua implementação, integrada com a dinâmica reprodutiva e com o compromisso de garantia da qualidade da vida humana, conforme objetivo apresentado no seu art. 2º:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Com a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente foi-se constituindo um sistema nacional no país, previsto na Lei 6.938/81, formado pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades

da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e por Fundações instituídas pelo Poder Público para a proteção e melhoria da qualidade ambiental, pelo Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), responsável pela gestão da informação ambiental no âmbito do SISNAMA, e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, cuja implantação, em junho de 1984, deu, como destaca Acselrad (2001, p.79), “um passo no sentido de articular a política ambiental explícita com as políticas de meio ambiente implícita nas demais políticas de governo”, como a política agrícola e a política agrária, dentre outras.

Mas com a promulgação da Constituição de 1988, a Política Nacional de Meio Ambiente passa a dispor de condições mais propícias para ser implementada, uma vez que a Carta traz um capítulo específico instituindo os preceitos em defesa do direito de se viver num meio ambiente saudável. O art. 225, caput, estabelece que

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para o cumprimento desses preceitos e em razão da necessidade de atendimento das demandas dos setores organizados da sociedade, foram criados, posteriormente, os instrumentos de regulamentação dos dispositivos constitucionais (leis, decretos, portarias, etc) para a gestão ambiental no Brasil. Eis essa normatização básica:

- Lei nº 7.802, de 11.7.1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.
- Decreto nº 98.816, de 11.1.1990, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 1989.
- Lei nº 9.605, de 12.2.1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. (Por essa lei, as condutas e atividades consideradas

prejudiciais ao meio ambiente passam a ser punidas civil, administrativa e criminalmente, sendo conhecida como Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza).

- Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. (Um dos seus aspectos relevantes é a inclusão da educação ambiental como componente permanente da educação nacional, conforme art. 2º): “[...] devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”).
- Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação e dá outras providências.
- Lei nº 9.433/97 e Lei 9.984/2000. A primeira institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento, responsável pelo planejamento e pela gestão desses recursos, enquanto a segunda cria a Agência Nacional de Águas – ANA, cuja finalidade é implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, em virtude da extinção do domínio privado da água, que se deu com a Constituição de 1988, na qual ficou estabelecido que todos os corpos d’água são de domínio público.

2.2.3 Bases normativas da gestão ambiental no contexto da reforma agrária

A variável ambiental figura nos instrumentos normatizadores da política de reforma agrária desde a Lei nº 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra, a lei básica que regulamenta os direitos e obrigações relativas à execução dessa reforma e da política agrícola no Brasil. Nela está estabelecido que a todos é garantida a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada a sua função social, que se dá mediante o cumprimento, dentre outros preceitos, ao de “assegurar a conservação dos recursos naturais” (ESTATUTO DA TERRA, art. 2º, § 1º, c).

Tal preceito está presente na Lei 8.629/93, que regulamenta os dispositivos da Constituição relativos à reforma agrária, especificamente no art. 9º. Este artigo trata do cumprimento da função social da terra, acrescentando na sua redação além da conservação dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente. Vale salientar que conservação e preservação são conceitos que se diferenciam e se complementam, tendo em vista a qualidade ambiental.

Conservação diz respeito ao manejo humano da natureza em bases sustentáveis, garantindo a sobrevivência dos seres vivos e levando em conta as necessidades e aspirações das gerações futuras, incluindo-se aí a preservação a manutenção, a restauração e a recuperação do ambiente natural (Lei 9.985/00, art 2º, VII). Já preservação se refere ao conjunto de métodos, procedimentos e políticas voltadas para a proteção, a longo prazo, das espécies, *habitat* e ecossistemas, bem como da manutenção dos processos ecológicos pela prevenção da simplificação dos sistemas naturais (Lei 9.985/00, art. 2º, V).

A Lei nº 8.171/91, que regulamenta a política agrícola, traz no art. 4º, IV, a proteção do meio ambiente como ação e instrumento de sua implementação, o que reforça a inclusão da variável ambiental no âmbito da reforma agrária, uma vez que o Capítulo III da Constituição Federal, ao tratar da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, estabelece, no § 2º do art. 187, que “as ações de política agrícola e de reforma agrária serão compatibilizadas”. Mas a atenção para a dimensão ambiental, na implementação da política de reforma agrária, só acontece mesmo a partir dos anos de 1990, com os questionamentos da sociedade e dos movimentos sociais organizados sobre essa problemática e seus efeitos danosos para vida da terra e das comunidades humanas, urbanas e rurais.

Nesse contexto, o Incra, órgão executor da reforma agrária, é forçado a rever sua prática, principalmente a partir de 1996, quando se lança a agenda ambiental "Terra Que Te Quero Verde", estabelecida entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Meio Ambiente e contendo as diretrizes da gestão ambiental nas áreas de reforma agrária, dentre as quais, promover parcerias com organizações não governamentais, desde o início do processo, priorizando ações educacionais e de gestão do meio ambiente natural, capacitar técnicos do Incra em áreas relacionadas a manejo e uso sustentável da natureza e promover educação ambiental para as famílias assentadas (ESTERCI e VALLE, 2003; ARAÚJO, 2006).

Neste mesmo ano de 1996, o Incra cria a modalidade de Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE), aprovada pela Portaria/INCRA nº 268/96, destinada às populações tradicionais de áreas dotadas de riquezas extrativas para a exploração, ecologicamente sustentável, por aqueles que ocupam ou venham a ocupá-las, em especial a Amazônia e outras que necessitem de proteção especial. Em 1999, cria-se, pela Portaria/INCRA Nº 477/99, a modalidade de Projetos de Assentamento Sustentável (PDS), que se diferencia dos agroextrativistas por se dirigir às populações cuja produção se baseia não só no extrativismo, mas em qualquer atividade de baixo impacto ambiental, como a agricultura familiar, e que se proponham a trabalhar com técnicas ambientalmente corretas.

Também em 1999 é lançada, pelo governo federal, a política denominada “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”, que explicitamente prioriza a economia de mercado, divergente da perspectiva de sustentabilidade, ressaltada por Saches (2002) e Boff (2002), mas inclui, dentre seus objetivos, “assegurar a sustentabilidade social e ambiental e a viabilidade econômica das unidades familiares de produção rural”. Nesse período outras medidas são adotadas para a instrumentalização do Incra no sentido de incluir a variável ambiental na implementação das ações de reforma agrária, a exemplo da revisão de documentos normativos como o “Manual para Obtenção de Terras” e a alteração das normas do Programa Nacional de Reforma Agrária e das atividades complementares de regularização fundiária, o que se deu pela Instrução Normativa nº 41, de 24 de maio de 2000, com destaque para a obrigatoriedade, na fase de implementação, da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), incorporando a dimensão ambiental na concepção dos projetos sob um plano mínimo de gestão do meio ambiente. Em 2001, o Incra elabora o Plano de Gestão Ambiental (PGA), que se junta a essas iniciativas institucionais com o objetivo de

estabelecer linhas de ação para atendimento das determinantes ambientais, tendo em vista a promoção da sustentabilidade e da qualidade de vida nos assentamentos de reforma agrária, conciliando a dimensão econômica, social e ambiental do desenvolvimento (PGA/INCRA, 2001).

Pode-se observar que, de 1996 a 2001, as iniciativas institucionais se deram no sentido da incorporação da variável ambiental na política de reforma

agrária. Vale então ressaltar a incorporação da variável social da reforma agrária na política ambiental, que ocorre, efetivamente, com a publicação da Resolução CONAMA n° 289/2001, aprovada em dezembro de 2001 especificamente para orientar o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento, antes orientado pela Resolução CONAMA n° 237/97, que dava aos empreendimentos da reforma agrária o mesmo tratamento de qualquer outro de interesse comercial, sem considerar o caráter social da reforma agrária (ESTERCI e VALLE, 2003). A Resolução CONAMA 289/2001 foi revogada em 2006 quando e os procedimentos de licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária passam a ser orientados pela Resolução CONAMA n° 387/2006.

A principal vantagem da nova Resolução, de acordo com o coordenador geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Incra, em depoimento ao portal de notícias do MDA³², é a previsão de uso do laudo agrônomo, gerado na fase de obtenção da terra, e do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), elaborado na etapa de planejamento da implantação dos projetos de assentamento, como instrumento de orientação do processo de autorização do licenciamento ambiental pelo Ibama, garantindo-lhe mais agilidade e menor custo. Atualmente, um instrumento importante de orientação para a gestão ambiental no contexto da reforma agrária é o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), pelo qual o governo federal se diz comprometido em empreender um novo modelo de reforma, que seja instrumento para o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro. Assim,

nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação de novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e as tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às específicas de cada bioma e comprometidas com a sustentabilidade ambiental (II PNRA, 2003, p. 5)

Nessa perspectiva, o PNRA destaca que o desenvolvimento dessa concepção de reforma agrária exigirá a participação social e uma intensa cooperação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com diferentes órgãos e instituições, dentre os quais o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o que confere a mesma exigência para seus órgãos vinculados, Incra e Ibama, tanto em nível federal

³² Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 10 de julho de 2007.

quanto estadual. O comprometimento com a sustentabilidade ambiental torna imprescindível que as ações de reforma agrária e de gestão ambiental sejam executadas de forma articulada.

Em síntese, além do estabelecido pelas leis e normas gerais, a gestão do meio ambiente, no contexto da reforma agrária, conta com uma estrutura administrativa regimentalmente fixada pelo Incra³³ e dispõe dos seguintes instrumentos, atualmente em vigor:

- Portaria/INCRA nº 268/96, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE);
- Portaria Incra nº 477/99, alterada pela Portaria nº 1038/02, que aprova a criação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS);
- Portaria Interministerial MDA/MMA nº 13/02, que reconhece as Reservas Extrativistas - RESEX como beneficiárias do PNRA;
- Portaria Incra nº 1141/03, que cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal (PAF);
- Norma de Execução nº 39/2004, que estabelece critérios e procedimentos ao serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), cujo objetivo é assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas nos projetos de reforma agrária e projetos de assentamentos reconhecidos pelo INCRA, de forma ambientalmente sustentável.
- Norma de Execução nº 43 e 44/2005, que estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de projetos de recuperação e conservação de recursos naturais em áreas de assentamentos da reforma agrária, cujo texto destaca a necessidade de recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal em projetos de assentamento, de áreas degradadas e da inclusão de práticas conservacionistas para a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos agricultores familiares assentados pelo PNRA.

³³ Trata-se da Coordenação Geral de Meio Ambiente e Recursos Renováveis – DMT, presente na atual estrutura regimental do INCRA, aprovada pelo Decreto nº 5.735 /2006, e estabelecida no seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MDA/Nº 69/2006, com a competência de “coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para implementar, orientar e acompanhar as ações de gestão ambiental e de monitoramento da utilização dos recursos naturais nos assentamentos, atualizações e revisões necessárias do Plano de Gestão Ambiental do INCRA e articulação institucional com outros órgãos governamentais visando à promoção de atividades sustentáveis nos assentamentos” (INCRA, Regimento Interno, V, art. 87).

- Resolução CONAMA nº 387/2006, que fixa os procedimentos para o licenciamento ambiental dos projetos de reforma agrária, utilizando como instrumento para esse fim o laudo agrônômico, gerado na fase de obtenção de terra e o Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), elaborado na etapa de planejamento da implantação dos projetos de assentamento.

Com base no percurso teórico aqui referenciado e nas orientações políticas e normativas que norteiam as políticas brasileiras de meio ambiente e de reforma agrária, que visasse à integração entre desenvolvimento e equilíbrio ambiental, segue-se a apresentação do quadro de inferências sobre a materialidade da interface de ações entre os órgãos gestores dessas políticas, no Estado do Piauí, refletida na realidade das famílias assentadas.

3 A INTERFACE ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE: DO DISCURSO À MATERIALIDADE

3.1 DA SETORIALIDADE À INTER-SETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A organização setorializada da sociedade é decorrente das transformações históricas e do pensamento científico operados no contexto macrossocial, como evidencia Muller (1990). De acordo com o autor, nas sociedades tradicionais as comunidades humanas se organizavam pela lógica da territorialidade, orientadas pelo princípio da dialética central, e viviam sob um sistema relativamente fechado, constituído da reunião de territórios relativamente autônomos, nos quais os grupos sociais encontravam as fontes necessárias para sua reprodução econômica e social, tendo o universo familiar como célula central.

Com o advento da revolução industrial, no século XVIII, a lógica da territorialidade da sociedade tradicional se vê progressivamente suplantada. Assiste-se a uma passagem da prevalência da dialética central para a lógica setorial/global, que se forma com o surgimento da sociedade capitalista industrial, quando os processos manuais de produção são substituídos pelos processos industriais mecanizados, emergindo novos modos de divisão do trabalho.

Para Pierre Muller, a divisão social do trabalho, ocorrida com o advento do capitalismo, é determinante para a organização setorializada da sociedade por provocar o rompimento das estruturas tradicionais, sobretudo da família como espaço central de reprodução socioeconômica, quando a esfera da produção se dissocia da esfera da reprodução. A partir de então, os métodos de trabalho se modernizam e surgem diversos campos profissionais. Com isso, a organização setorial da sociedade se constitui, tendo como traço característico o estabelecimento de regras próprias de funcionamento para cada conjunto de setores, dentro de uma estrutura vertical de papéis, com base numa identidade corporativista.

Esse caráter corporativista leva os diferentes setores da sociedade à dependência uns dos outros e, ao mesmo tempo, ao antagonismo na obtenção de recursos socioeconômicos limitados, resultando no surgimento de demandas coletivas específicas no contexto das sociedades capitalistas modernas, para as quais o Estado tem o dever de disponibilizar os meios de atendê-las e a

responsabilidade de gerir os embates inter-setoriais. Para esse fim, tais meios são as políticas públicas, cujo objetivo é frear ou acelerar, através de ação coordenada, o meio cultural, o social ou o econômico de atores sociais escolhidos por regras de seletividade, dentro da lógica setorial (MULLER, 1990).

Ressalta-se que a formação da sociedade setorial recebe forte influência das transformações ocorridas no campo do saber científico, com o primado do método analítico da exclusão/redução desenvolvido por Descartes, que instituiu a crença de que a compreensão dos fenômenos naturais e sociais seria possível a partir da divisão de suas partes constituintes e do seu ordenamento cronológico. A grande importância dada ao método provocou a generalização da atitude reducionista na ciência e a fragmentação característica das disciplinas acadêmicas e do pensamento em geral, fundando o paradigma mecanicista, que estabeleceu uma visão de mundo fragmentada e disciplinar, que direciona as instituições, as relações produtivas, a vida das pessoas e se reflete também na atuação do Estado e na conduta dos agentes governamentais (CAPRA, 1982; MORIN, 1998).

Na sociedade contemporânea, moldada, sob influência da revolução tecnológica; pelo poder do conhecimento e da informação e por processos globalizados nos planos socioeconômico, político-institucional e ambiental, a visão de mundo mecanicista tem-se mostrado inadequada para explicar os fenômenos complexos no campo da produção científica, bem como para dar respostas adequadas para as necessidades de ação na seara da gestão pública. Assim, há, na comunidade científica, um movimento intelectual que postula a formação de uma consciência transdisciplinar, que consiste na intercomunicação entre as várias disciplinas do conhecimento para a interpretação multidimensional e contextualizada do universo físico, biológico e antropossocial (JAPIASSU, 1976; MORIN, 2001). A teoria mecanicista cede lugar para a teoria da complexidade, que se funda no princípio da integração entre todas as dimensões da vida humana e da natureza, com a formação de uma visão sistêmica do mundo (MORIN, 1996, CAPRA, 1982).

No caso do Estado, a perspectiva transdisciplinar se expressa pela proposição da intersectorialidade, consistindo na articulação de saberes e experiências entre os órgãos públicos com vista ao planejamento para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, na busca da solução sinérgica de problemas complexos (INOJOSA, 2001). A abordagem intersectorial na gestão pública tem como antecedente o movimento global de reforma do Estado,

desencadeado, na década de 1980, pelos países desenvolvidos e difundido para o mundo nos anos de 1990, tendo como eixos centrais i) promover o ajuste estrutural da economia, de modo a garantir a produtividade e a competitividade dos mercados globais; ii) empreender a reforma da administração pública para melhorar a qualidade da ação estatal, assegurando as condições de governança; iii) institucionalizar um processo de democratização, estabelecendo novas bases de relação entre Estado e sociedade, para assegurar as condições de governabilidade (KETIL, 1998; PEREIRA, 1999; NOGUEIRA, 2005).

De modo sucinto, a reforma do Estado tem, na sociedade contemporânea, relação direta com os impactos da globalização financeira e com o processo de reestruturação capitalista, caracterizados, em linhas gerais, pela quebra das barreiras comerciais entre os países, pela integração dos mercados financeiros, pela incorporação da mulher ao mercado de trabalho; pela flexibilização e descentralização da gestão das empresas e pela formação de redes de parcerias entre elas (THUROW, 1997). A perspectiva do movimento reformista mundial é que os Estados reformulem seus aparelhos e redefinam o seu papel para se adequarem a uma nova etapa da vida social, marcada pela crise do modelo de desenvolvimento capitalista industrial global, causador de efeitos sociais e ambientais desastrosos, posto que “ignora o custo ambiental da nova economia – o aumento e a destruição do meio ambiente natural” (CAPRA, 2002, p.157).

Cabe destacar que, nesse quadro, por pressão dos movimentos sociais e ambientalistas, entra no debate público mundial e na agenda da reforma do Estado a proposição da construção do modelo de desenvolvimento sustentável, que se funda no pensamento sistêmico de interdependência entre todas as dimensões da vida para promover o desenvolvimento humano e da sociedade, mas que, no contexto dos países capitalistas, apresenta incongruência de ordem teórica e operacional (GIULIANI, 1998). Isso se dá pelo antagonismo entre os interesses gerais de reprodução do capitalismo contemporâneo com os interesses e demandas da sociedade no sentido de obter respostas do Estado referentes às preocupações mundiais com as questões ambientais e sociais, com base nos princípios da sustentabilidade, que inclui, dentre outros, garantia da integridade ecológica e justiça social e econômica (CARTA DA TERRA, 1998).

É relevante dizer que a base institucional de gestão do Estado é a Administração Pública, compreendida, de modo geral, como a estrutura de governo

cujo papel é designar “o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público [...] numa organização estatal” (BOBBIO, at al, 2001, p. 10). Assim a reforma dessa administração é uma dimensão importante do processo de reforma do Estado.

A esta se impôs alterar sua atuação em ritmo e forma pelo pressuposto de que os procedimentos hierárquicos e formalistas da administração pública burocrática vigente eram inadequados para garantir uma atuação do Estado compatível com um ambiente marcado por constantes, dinâmicas e imprevisíveis transformações. Entra na agenda dos países capitalistas, para garantir a governança (capacidade administrativa do Estado), a adoção do modelo de gestão gerencial, tendo como aporte as teorias comportamentais da administração empresarial, que criticam fortemente as teorias clássicas, com seus princípios rígidos e formalistas de organização, e propõem a redefinição e o realinhamento dos conceitos de tarefa e estrutura organizacional, atribuindo-lhes um caráter mais humano, com base nos princípios da flexibilização, descentralização e controle de resultados (KETIL 1998).

Isso se evidencia no projeto de reestruturação da administração pública do Brasil, proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que legitima a tese gerencialista ao estabelecer que a sua modernização e agilização se fariam a partir de mudanças na organização e no funcionamento do aparelho burocrático do Estado, com base nas idéias gerais de descentralização, controle de resultados, busca da qualidade e da produtividade na provisão de bens e serviços públicos, tudo como forma de enfrentar a crise estrutural e as questões sociais contemporâneas (PEREIRA, 1999). Percebe-se que, mesmo de forma incipiente, a perspectiva da intersetorialidade está presente no modelo de gestão gerencial proposto, ao postular a substituição do controle dos processos administrativos centralizados e da implantação de projetos isolados por práticas gerenciais descentralizadas e por ações governamentais articuladas. Contudo, pesam críticas ao projeto de reforma gerencial da administração pública brasileira por seguir a ideologia neoliberal de valorização do mercado e diminuição do Estado, acarretando a fragilização da garantia de direitos sociais e do exercício da democracia, determinados pela Constituição Federal de 1988, por não priorizar o público sobre o privado nem as necessidades coletivas sobre os interesses da economia global (NOGUEIRA, 2005, BEHRING, 2003).

Apesar das críticas, Nogueira (2005) assinala que a reforma da

administração pública brasileira rendeu alguns saldos positivos, perceptíveis no contexto atual, dentre elas o estabelecimento de novos parâmetros de gestão pública com foco no controle social, na participação comunitária e na descentralização das políticas sociais, em que se insere a proposição, no contexto das organizações estatais, de gestão intersetorializada. Trata-se de uma prática que busca melhorar o desempenho governamental no atendimento às demandas sociais pela articulação entre os programas e as políticas públicas ofertadas, o que incrementa a capacidade de governança do Estado, no sentido dado por Eli Diniz:

Governance [...] diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução de metas coletiva. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (DINIZ, 1996, p. 22-3).

Vale ressaltar, com base nos estudos de Diniz (1996; 2001), Behring (2003) e Nogueira (2005), que a proposição da busca de soluções integradas para os problemas sociais, com efetiva participação dos diversos atores, não encontra no modelo de gestão gerencial a forma mais adequada para seu alcance. Segundo os autores, a reforma gerencial brasileira foi implantada sob o marco neoliberal das forças econômicas internacionais, em instâncias distantes do controle político e da participação popular e, desse modo, não conseguiu romper com o centralismo do poder e o idealismo tecnocrático presentes na administração pública burocrática.

Assim, para se substituir a concepção reducionista e setorializada no trato das questões sociais, herdada do paradigma mecanicista, por uma visão sistêmica e intersetorializada, faz-se necessário haver mudanças na política da administração pública a partir de uma reforma do pensamento, como indica Morin, (1998), para que se materialize uma nova forma de agir dos atores sociais, gestores e servidores públicos que, diante da complexidade do mundo de hoje, os levem a tomar decisões que contemplem os interesses da coletividade. Isso é, sem dúvida, uma tarefa desafiadora para a administração pública brasileira, historicamente submetida às ingerências do poder político e a procedimentos baseados em controles formalistas e centralizados.

No campo da implementação de políticas públicas, um passo inicial na direção da materialização da gestão intersetorializada foi a elaboração da Agenda 21, na qual estão indicadas as estratégias de competência do Estado brasileiro para

a construção do modelo de desenvolvimento sustentável, destacado como um dos principais objetivos da reforma estatal (MATIAS-PEREIRA, 2007). Nessa perspectiva, na dimensão político-institucional o Estado é chamado a promover a integração entre desenvolvimento e gestão ambiental, a descentralização da gestão pública, a democratização das decisões e fortalecimento dos atores sociais e a cooperação, coordenação e fortalecimento das ações institucionais (AGENDA 21, 2002).

A esse respeito, considerando as relações antagônicas presentes nas sociedades capitalistas, como a brasileira, cabe destacar a contribuição de Giuliani (1998, p.60-4) que ressalta que a construção do desenvolvimento sustentável tem como prerrogativa fundamental compatibilizar dimensões potencialmente opostas, dentre as quais: a) ser ao mesmo tempo dinâmico e conservador, haja vista ter que desenvolver a sociedade e conservar o meio ambiente natural; b) não pode implementar-se só por meio de reformas técnicas e econômicas, mas sob novas regras de convivência, novas normas e novos valores; c) requerer, na realização, um processo evolutivo de longo prazo, já que novas normas e valores precisam ser internalizados pelos atores sociais; d) precisar os atores sociais de aprender, nesse processo de internalização do novo, a pensar no contexto global e agir no ambiente local, detendo conhecimento sobre o ambiente natural e a complexidade da sociedade atual; e) não ocorrer por decreto ou por fórmulas predeterminadas, mas pela mobilização e participação social, tanto no processo que o pensa quanto no que o realiza, alimentado por conhecimentos reais e científicos que orientarão as escolhas sobre o que deve ser mantido ou mudado.

Nesse sentido, a intersetorialidade se constitui num importante instrumento para a gestão de políticas públicas no Brasil, em especial diante do referencial de desenvolvimento sustentável proposto para o país e da indicação de uma base político-institucional do Estado em que a ampla participação social e a cooperação interinstitucional aparecem como princípios fundamentais. Contudo, de acordo com Inojosa (2001), existem, no contexto da administração pública brasileira, muitos fatores inibidores da gestão intersetorializada de políticas públicas, dentre os quais: a) aparato governamental ainda organizado de forma piramidal e fatiado por corporações, conhecimentos e saberes; b) interesses políticos partidários distantes dos anseios da sociedade, que se compõe de grupos sociais diferenciados por especificidades regionais e por condições socioeconômicas e culturais que os

singularizam; c) desconsideração, pelo aparato governamental, dentro de sua estrutura piramidal, da singularidade dos grupos sociais, ofertando políticas públicas universais sem atentar para as oportunidades e vulnerabilidades que os identificam.

Para a autora, as prerrogativas para a implementação de políticas públicas, na perspectiva da intersetorialidade, são as seguintes: a) mudança de paradigma, com a assimilação do pensamento complexo pelas organizações públicas, a fim de se compreender a diversidade e a singularidade relativas às vulnerabilidades e oportunidades que caracterizam os grupos sociais; b) realização de um projeto político transformador, que vise à promoção do desenvolvimento social a partir da distribuição equitativa das riquezas e superação da exclusão; c) planejamento e avaliação participativos, com base territorial, em que a gestão intersetorializada de políticas públicas figure tanto no planejamento quanto no orçamento; d) articulação em rede de compromisso social para superar a pirâmide hierarquizada a as ações isoladas da administração governamental (INOJOSA, 2001, p.106-8)

Ressalte-se que o despontar do modelo articulado de gestão no espaço da Administração Pública tem forte expressão nos estudos desenvolvidos por Manoel Castelles (1999), que tratam da formação da sociedade em rede na era do informacionalismo tecnológico. Segundo o autor, em um mundo de empresas-redes, esta forma de organização tende a prosperar também no âmbito do Estado, daí que já se assiste, em diversos países, o emergir de uma administração pública “raticular”. Tal inclinação está presente no plano de gestão do atual governo brasileiro, denominado de “Gestão Pública para um Brasil de Todos”, cuja operacionalização se fundamenta, dentre outros pontos, na exigência de “um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico, formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede” (BRASIL, 2003, p.04). Nesse sentido, apresenta como um de seus principais objetivos formar redes entre programas, organizações e processos de trabalhos a eles relativos, bem como estabelece que os instrumentos de gestão sejam definidos priorizando-se aqueles que possibilitem a integração interorganizacional, mediante a formação de redes para tratamento de questões transversais, intergovernamentais e com segmentos da sociedade civil.

Referenciado nessa nova abordagem, o plano de gestão pública em vigor já traz nos seus termos, como instrumento, a proposição da intersetorialidade, que aparece incorporada ao conteúdo do II PNRA com a perspectiva de cooperação

interinstitucional e de participação social nas ações operativas dos programas e projetos que formam a política agrária (PNRA, 2003). Seguindo tal propósito, em fevereiro de 2008 o governo federal lançou o Programa “Territórios da Cidadania³⁴”, que objetiva integrar as ações de dezenove ministérios, articuladas com as ações dos governos estaduais e municipais, para promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, sob a gestão de instância colegiada com representantes da sociedade civil e das três esferas governamentais.

Nessa óptica, levando em conta a base teórica que orientou esta pesquisa, compreende-se que a materialização da interface na implementação de políticas públicas requer a adoção de nova conduta administrativa, guiada pela concepção sistêmica de mundo, e que o funcionamento das instituições e a oferta dos serviços públicos demandam, na atualidade, novas práticas administrativas, orientadas pela idéia geral do estabelecimento de articulações e parcerias entre as organizações de governo e os segmentos sociais, para melhor atender aos interesses da coletividade, realizar a justiça social e econômica e alcançar o desenvolvimento sustentável.

Por conseguinte, tais critérios também devem nortear a implementação da política brasileira de reforma agrária e de meio ambiente, tanto no contexto nacional quanto no piauiense. Isso remeteu a investigação para identificar os limites e avanços, da gestão integrada entre ambas, no Estado do Piauí, e a verificar se o fixado no plano das idéias alcança a materialidade no contexto dos assentamentos rurais no que tange à realização das ações de reforma agrária com equilíbrio ambiental, em especial diante dos riscos sociais e ambientais que afetam o conjunto da sociedade.

3.2 A INTERFACE ENTRE REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PIAUÍ

Dentro do recorte analítico desta pesquisa e num contexto social complexo, no qual o Estado brasileiro se diz comprometido com o desenvolvimento sustentável, a incorporação da abordagem intersetorial na implementação da política

³⁴ Informações sobre esse Programa disponíveis em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

brasileira de reforma agrária e de meio ambiente deve aparecer não apenas nos discursos políticos e nos conteúdos normativos dos seus órgãos gestores, como a pesquisa documental revelou, mas fundamentalmente seja ela inserida no cotidiano administrativo, amparado pelo sistema de idéias de integração das relações complexas entre todas as dimensões da sociedade (CAPRA, 1982; MORIM, 1998). Cabe ressaltar que, junto com a assimilação do pensamento complexo, o planejamento e a avaliação participativos, como práticas institucionalizadas, são requisitos imprescindíveis na direção do desenvolvimento sustentável e do exercício da gestão integrada de políticas públicas (GIULIANI, 1998; INOJOSA, 2001; SACHS, 2002).

Inojosa (2001) destaca que a implementação de ações integradas entre políticas públicas, para ser viabilizada, deve constar tanto no planejamento quanto no orçamento, um entendimento, aliás, ressaltado também por Silva e Silva (2001), ao dizer que objetivos recursos financeiros e materiais são condições iniciais para sua execução, a partir do diagnóstico da situação-problema e das alternativas propostas para o enfrentamento. Acrescente-se a isso, indispensavelmente, a mobilização das capacidades humanas, quer dos órgãos públicos, quer da sociedade civil, para levar a cabo programas e projetos que compõem a política, tendo em vista o alcance dos resultados pretendidos.

No Piauí, as iniciativas na direção da intersectorialidade entre reforma agrária e gestão ambiental, no âmbito do Incra e do Ibama, têm como marco inicial a elaboração e execução, em 2001, do Projeto “Educação Ambiental e Queima Controlada”, que visava contribuir com mudanças no padrão de comportamento das famílias na relação com a dimensão ambiental e na adoção de práticas de controle de queimadas. Cabe esclarecer que a elaboração e a realização desse projeto foi um esforço particularizado de técnicos do Incra e do Ibama³⁵, em face dos problemas de gestão ambiental nos assentamentos de reforma agrária e não de uma estratégia institucional dos órgãos gestores estaduais de engendrar ações integradas. Mesmo assim, foi ele aprovado pelas instâncias nacionais e disponibilizados os recursos para a realização de oficinas de capacitação em 11 comunidades de assentamentos.

³⁵ Participou a pesquisadora da elaboração, coordenação e execução do Projeto “Educação Ambiental e Queima Controlada”, compondo equipe interinstitucional da qual faziam parte 5 técnicos do Ibama e 13 do Incra.

Essas oficinas foram realizadas por equipe técnica conjunta do Incra e do Ibama do Piauí, com uso de metodologia participativa, seguindo as recomendações presentes na Agenda 21 brasileira, especialmente as constantes na dimensão político-institucional, que destaca a viabilização da integração entre desenvolvimento e gestão ambiental como foco da gestão pública. Como produto dessa capacitação, foi elaborada a agenda ambiental de cada comunidade de assentamento e realizado um evento final para formação de agentes ambientais, tendo como público os representantes das referidas comunidades, escolhidos pelos participantes de cada uma das onze oficinas. Do evento final decorreu a elaboração coletiva do projeto de continuidade da ação para o ano de 2002, ampliada para 36 assentamentos de reforma agrária, a partir de critérios de vulnerabilidade a riscos ambientais, incluindo também a realização de oficinas de capacitação para técnicos dos órgãos públicos e de organizações não governamentais com perfil e motivação para atuar como educador ambiental.

Mas, a continuidade da ação não aconteceu, devido a indisponibilização, pelas instâncias federal e estadual do Incra e do Ibama, dos recursos financeiros³⁶ necessários para cobrir as despesas previstas. A isso se pode atribuir o fato de a ação não ter sido concebida dentro do processo político de planejamento das duas instituições estaduais, limitando a sua continuidade, seja por não estar amparada pelos instrumentos de planejamento e orçamento, seja por não estar assimilada como importante pelos gestores locais da época, apesar de alinhada com as estratégias gerenciais e normativas do governo brasileiro no sentido da integração entre desenvolvimento e equilíbrio ambiental, contidas, num contexto social mais amplo, na Agenda 21 brasileira, bem como nos termos da Política Nacional de Educação Ambiental, no âmbito da política de meio ambiente, e no Plano de Gestão Ambiental do Incra, elaborado entre 2001 e 2002, nos marcos da política de reforma agrária.

Num proceder de caráter institucionalizado, a partir de uma ação planejada entre o Ibama e o Incra nacional, naquele mesmo ano de 2001, entre 10 a 14 de dezembro, foi realizada, em Teresina, a “Oficina de Planejamento de Projeto Socioambiental para Assentamentos da Reforma Agrária”, previsto também para ocorrer nos demais estados brasileiros. A programação do evento trouxe no

³⁶ O recurso previsto no projeto para o ano de 2002 era de R\$ 387.353,88, para a capacitação de 1.880 pessoas, importando, naquela época, num investimento médio por participante de R\$ 203,03.

conteúdo a indicação de uma concepção sistêmica referente às questões de interesse coletivo que permeiam a vida nas comunidades de assentamento, além da proposição de promover, para o seu enfrentamento, a conjunção de ações interinstitucionais e intragovernamentais, com a participação da sociedade civil, haja vista que a temática de abertura foi “A construção da parceria Ibama/Incrá: compartilhando ações em torno de um projeto integrado”.

A proposição de ações colaborativas institucionalizadas se evidencia no evento, tanto que os expositores da temática de abertura foram os presidentes do Incra e do Ibama nacionais e os respectivos superintendentes estaduais, seguida de uma exposição sobre o papel dos movimentos sociais nesse processo pelos representantes da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR). A idéia da intersetorialidade também se configura, pois as atividades seguintes foram a elaboração de diagnóstico e de planejamento, com a assessoria de especialistas em gestão ambiental, educação do campo e agroecologia, para a execução de ações integradas nos assentamentos de reforma agrária referentes ao meio ambiente, educação, saúde, lazer e produção agrosilvicultural, com enfoque no desenvolvimento sustentável. Contudo, como participante do evento, na condição de técnica do Incra, é possível afirmar que a ação planejada não evoluiu para a materialidade nas comunidades de assentamento no Estado do Piauí.

Isso se confirma nas respostas dos técnicos do Ibama à pergunta se, nos últimos dez anos, existem demandas de gestão ambiental em assentamentos de reforma agrária incorporadas à sua programação. Responderam que sim, mas que não foram direcionados recursos para atendê-las, informação confirmada pelo chefe da Diretoria Financeira do IBAMA/PI, em visita feita a este órgão, pela pesquisadora, em outubro de 2007. Ou seja, ao aparecer no planejamento, mas não no orçamento, ocorre uma limitação para a realização de ações integradas que impescindem das duas condições (INOJOSA, 2001).

Corroborando com o panorama nacional (ARAÚJO, 2006) entre 2001 e os dias atuais, a atividade de licenciamento ambiental, para a implantação de projetos de assentamentos de reforma agrária, é a que tem, no Piauí, ocorrido com maior frequência, com recursos previstos no orçamento do Incra, embora existam aproximadamente 90% dos assentamentos existentes sem a devida licença. Aliás, o art. 14 da Resolução CONAMA nº 387/06 estabelece que

as ações inerentes ao licenciamento ambiental dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária serão, em função das características e peculiaridades das atividades de reforma agrária, desenvolvidas, de forma integrada, entre os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, com a participação das organizações sociais.

Ocorre que, a realidade, revelada no tocante à integração institucional, se vem dando distante da idéia de intersetorialidade, que se funda na articulação de saberes e experiências entre os agentes governamentais (INOJOSA, 2001). A atuação do Incra diz respeito, principalmente, à disponibilização dos recursos financeiros e de relatório sobre o estudo ambiental da área desapropriada, cabendo ao órgão licenciador, que desde 2003 passou a ser a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a incumbência da realização, com a própria equipe, do processo de licenciamento.

As discussões entre os órgãos se têm dado com a identificação e com informações gerais, em reunião com as famílias cadastradas no projeto, sobre a utilização das áreas de reserva legal e de preservação permanente, sem maior aprofundamento acerca do uso sustentável do conjunto das riquezas naturais existentes. A participação das organizações sociais nesse processo ainda se dá de forma limitada, com a disponibilização de informações que a equipe técnica responsável pelo licenciamento solicita para as famílias, o que produz uma roupagem de respaldo dos atores sociais para a ação, conforme a Resolução CONAMA estabelece, mas não promove, de fato, tomada de decisão pela via da autonomia social (NOGUEIRA, 2005).

A conjunção de ações entre reforma agrária e gestão ambiental mais próxima da estratégia da intersetorialidade ocorre, em âmbito estadual, com a implantação, pelas superintendências do Incra e Ibama, da Reserva Extrativista (RESEX)³⁷ Delta do Parnaíba (Processo/INCRA nº 54.350.000234/2005-71), situada no município de Ilha Grande-PI, aprovada pela Portaria nº 56, de 10 de novembro de 2005, amparada pela Portaria Interministerial MDA/MMA nº 13/2002, que reconhece as populações tradicionais das reservas extrativistas como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

³⁷ “Categoria de Unidade de Conservação que harmoniza a exploração ecologicamente dos recursos naturais renováveis com o bem-estar social e econômico das famílias que a habitam” (BRASIL, Portaria Interministerial MDA/MMA n. 13, 2002).

A implantação e a gestão da referida Reserva, concernente a projetos de desenvolvimento econômico, social e ambiental, tem ocorrido através de ações articuladas e dialógicas que envolvem agentes do Incra, do Ibama e da sociedade civil, especificamente através do STR do município de Ilha Grande, da Associação de Moradores da RESEX e de duas ONGs - o Centro de Assessoria aos Movimentos Populares (CAMP), com atuação na região norte do estado, e a CARE Brasil, ligada à CARE Internacional (Cooperative for American Remittances to Europe), uma rede de organizações sociais de países ricos que atua na promoção do desenvolvimento local em regiões empobrecidas, tanto na área rural quanto na urbana. Já nos projetos de assentamentos, um avanço na direção da gestão integrada de políticas públicas, levando-se em conta que o planejamento é um requisito indispensável (INOJOSA, 2001), ocorre com a elaboração do Plano de Reforma Agrária do Estado do Piauí – PRRA, para o período 2003/2010.

O PRRA foi construído com a participação de órgãos governamentais que atuam no contexto da reforma agrária e de entidades representativas dos trabalhadores rurais, a partir de um diagnóstico que constatou que as instituições públicas que atuam na execução da política de reforma agrária no Piauí “[...] o fazerem sem qualquer articulação [...], o que provoca a sobreposição de ações e o desperdício de recursos” (PRRA, 2005, p. 39). Seguindo as diretrizes estabelecidas no PNRA, e com base nesse diagnóstico, o objetivo geral do Plano Estadual é

estabelecer diretrizes estratégicas e operacionais, metas e aparato institucional [...], visando à implementação da reforma agrária no Estado do Piauí, de forma massiva, participativa, democrática e sob um modelo de gestão que envolva todas as instâncias de governo e da sociedade civil organizada, com a devida inclusão social, buscando dinamizar as economias locais e regionais, a partir de um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável, com base num reordenamento do espaço territorial rural (PRRA, 2005, p. 38).

Também nesse documento, dentre os objetivos específicos estabelecidos, um deles explicita, nos seguintes termos, o enfoque na gestão integrada da política agrária com outras políticas públicas:

Promover parcerias com instituições e demais setores detentores de programas, projetos e serviços destinados à população rural, integrando as políticas públicas no sentido de melhorar a qualidade de vida das famílias, assim como assegurar o desenvolvimento sustentável do público da reforma agrária (PRRA, 2005, p. 38.).

Especificamente referente à gestão ambiental nos assentamentos de reforma agrária, o Plano apresenta, como estratégia, a “articulação institucional com órgãos ligados ao meio ambiente” e define como ação a elaboração do plano de gestão ambiental dos assentamentos, contemplando ações de educação ambiental, licenciamento, gerenciamento de recursos naturais e a capacitação das famílias para o manejo correto das Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente³⁸ (PRRA, 2005, p. 47). Nesse sentido, foi firmado, em 2007, um Acordo de Cooperação Técnica entre as Superintendências estaduais do Incra e o Ibama, publicado no DOU nº 92, seção 3, de 15 de maio de 2007, “objetivando a cooperação interinstitucional com vistas a otimizar seus recursos e a implementar esforços conjuntos em apoio ao desenvolvimento rural e ambiental do Estado do Piauí”, no qual a Cláusula Primeira (Do Objeto) estabelece que haja um regime de estreita colaboração entre as partes, relativo a

- a) intercâmbio e compartilhamento de informações com a finalidade de desenvolvimento conjunto de atividades voltadas para [...] o licenciamento ambiental [...];
- b) desenvolvimento de ações integradas visando à realização de vistorias para a identificação da viabilidade ambiental em áreas rurais destinadas ao processo de reforma agrária [...]
- c) desenvolvimento de ações e orientações referentes às regras e princípios para a supressão de vegetação e uso alternativo do solo [...]
- d) promoção de ações de educação ambiental, [...], programas de implantação e recuperação dos assentamentos dentro de uma visão de sustentabilidade;
- e) promoção e capacitação de recursos humanos e realização de eventos técnico-científicos [...]
- f) promoção de ações conjuntas, visando o cumprimento da Lei nº 9.985 [...] quanto aos direitos garantidos às populações residentes em imóveis destinados às Unidades de Conservação de Proteção Integral;
- g) criação e compatibilização de formas mútuas de colaboração, em ações integradas, [...] para promover o assessoramento técnico e gerencial [...] nas ações de apoio para concessão, aplicação e prestação de contas do Programa de Crédito Instalação [...] nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável sob jurisdição do IBAMA e reconhecidas pelo INCRA como beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária;
- h) Promoção de levantamentos, vistorias e avaliações conjuntas com vistas a viabilizar a compensação ambiental de áreas de reserva

³⁸ De acordo com o Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/1965), Área de Reserva Legal é uma porcentagem variável do domínio de cada propriedade rural cuja manutenção é obrigatória e na qual deve ser conservada a vegetação nativa, sendo permitido a utilização de forma sustentável, enquanto Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas - utilização proibida - cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, visando proteger a natureza e assegurar o bem-estar das populações humanas.

legal suprimidas nos projetos de assentamentos de reforma agrária [...] com a finalidade de criação de Unidades de Conservação [...].

Mas o que se verifica, no cotidiano dos dois órgãos, é que muito pouco do que foi firmado nesse Acordo se traduz na prática. As atividades conjuntas não acontecem de forma sistemática, por motivos e justificativas que apontam como principais fatores a limitação orçamentária e a quantidade insuficiente de servidores e de veículos para deslocamento das equipes de trabalho, dando-se, de regra, de forma pontual, em atendimento a demandas apresentadas pelo Incra ao Ibama ou pelas famílias das comunidades de assentamento.

A isso se atribui o fato de que o Acordo, mesmo firmado entre as partes, com responsabilidade e compromissos compartilhados, ainda é pouco conhecido pelos servidores do Ibama. Conforme dados apresentados pelo conjunto amostral dos servidores desse órgão, formado pelo critério de representatividade dos sujeitos na gestão institucional, somente uma menção a ele foi feita, além do que não houve a designação de equipe técnica, como prevê a Cláusula Terceira do referido instrumento, para acompanhar e cooperar no desenvolvimento das atividades previstas.

No âmbito do Incra, apresentam-se condições mais favoráveis ao cumprimento do Acordo, haja vista que a atual estrutura administrativa do órgão traz, na sua conformação, a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, com instância de funcionamento nas superintendências estaduais que, no Piauí, conta com quatro servidores e um estagiário. Além disso, dentre os participantes da pesquisa, todos disseram conhecer o Acordo de Cooperação Técnica. Essas condições e o conhecimento, junto com um arcabouço legal e uma estrutura administrativa, que Merico (2001) ressalta como fundamentais para a gestão ambiental, por não estarem presentes na mesma medida em ambas as partes, não tem favorecido o alcance desse objetivo na forma acordada.

Outros fatores podem ser apontados como dificultadores da materialização de ações integradas entre os órgãos gestores das políticas de reforma agrária e ambiental no Piauí. Um deles está na prática do planejamento institucional ainda orientada, em muito, pela lógica setorial, o que, por não levar em conta a integralidade existente nas várias dimensões da vida das pessoas e dos grupos sociais, compromete uma compreensão necessária para a concretização da idéia da

intersetorialidade de políticas públicas (INOJOSA, 2001), como demonstram os depoimentos:

[...] As ações implementadas carecem de maiores consistências no tocante à sustentabilidade da reforma agrária, pois são definidas sem adoção de critérios de planejamento [sem visão holística] [...], por conseguinte, a execução é feita de forma pontual, burocrática, demorada e sem efetividade [...], em função da forma organizativa e de gestão dos recursos orçamentários dos dois órgãos. Cada um executa um plano de ação sob sua ótica de trabalho setorial (J.W., assegurador de planejamento / INCRA-PI).

O que dificulta a atuação conjunta dos órgãos responsáveis pela execução das políticas de meio ambiente e de reforma agrária é a ausência de uma abordagem sistêmica e de uma visão mútua sobre a questão ambiental [...]. No caso do IBAMA, não há previsões orçamentárias para o desenvolvimento de ações conjuntas [...] (A.H., ex-coordenadora do Núcleo de Educação Ambiental, 1997 a 2003 /IBAMA-PI).

As duas instituições não conseguem se enxergar como importantes na implementação das ações da outra. É como se para o IBAMA “gente” não fizesse parte do meio ambiente, e para o INCRA, o corre-corre para cumprimento das metas de assentamento não permite a implantação de projetos com um planejamento ambiental mais elaborado (P.G., chefe da Divisão de Obtenção de Terras / INCRA-PI).

A relação entre reforma agrária e gestão ambiental no Piauí ganha maior possibilidade de materialização com a implementação do Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) e com o Programa Dom Helder Câmara (PDHC). Ambos compõem a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), cujo objetivo é “implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável” (MDA, 2004, p.3), voltadas para a população do campo que vive e produz em regime de agricultura familiar³⁹. Atendendo a demanda dos movimentos sociais do campo, o programa de ATES é específico para assentamentos de reforma agrária e o PDHC é destinado a agricultores familiares que vivem no semi-árido nordestino, em assentamentos ou não.

Esses programas, conforme as normas orientadoras, devem ser implementados substituindo-se o modelo de assistência técnica convencional, de estímulo à transferência de pacotes tecnológicos, com foco marcadamente econômico, por outro de incentivo à produção, com base em alternativas tecnológicas compatíveis com o projeto de desenvolvimento rural sustentável,

³⁹“Considera-se agricultura familiar aquela em que os trabalhos [...] são exercidos predominantemente pela família, mantendo ela a iniciativa, o domínio e o controle do que e do como produzir, havendo uma estreita relação entre o que é produzido e o que é consumido [...]” (MDA, 2004, p. 22).

dando, assim, igual relevância para as dimensões social e ambiental na execução dos serviços, por equipes técnicas interdisciplinares. Essas equipes são formadas por profissionais vinculados a organizações não-governamentais e movimentos sociais que firmam convênios com o MDA e o INCRA para executarem tais programas, pela via da terceirização, com o compromisso de seguirem as orientações político-pedagógicas neles estabelecidas, dentre as quais a de atuarem por meio de processos educativos, com o uso de metodologias participativas, como estratégia para viabilizar o desenvolvimento integral das comunidades de assentamento.

Hoje, no Piauí, num universo de 422 assentamentos, o programa de ATES, desde a sua implantação, em 2004, até o ano de 2007, teve atuação em 179 deles, sendo que, atualmente, devido a cancelamento de convênio, caiu para 78 assentamentos, localizados em diversas regiões do Estado. O programa PDHC, também implantado em 2004, atua hoje em 4 comunidades quilombolas⁴⁰ e em 12 assentamentos de reforma agrária situados na região semi-árida, dentre eles o Novo Zabelê⁴¹.

Vale ressaltar que um requisito importante para avançar rumo à materialidade da interface entre reforma agrária e gestão ambiental é o agente público dispor de informação e conhecimento que o leve a um estado de consciência sobre a complexidade do mundo atual (CAPRA, 1982, 2002; MORIM, 1998, 2001) e à internalização dos princípios e diretrizes que, nesse contexto, orientam o plano de gestão pública brasileira, com a proposição de levar o país ao desenvolvimento com inclusão social (BRASIL, 2003), que, em síntese, visa substituir a forma hierarquizada e setorializada do Estado burocrático pelo exercício do poder negociado com a sociedade e da integração intersetorial e interorganizacional, na concepção do Estado *rede* (CASTELLS, 1999).

Nesse sentido, no âmbito da superintendência estadual do Ibama, os dados mostram que nos últimos 10 anos não houve a realização de eventos para a

⁴⁰ De acordo com dados da Coordenação Estadual do Movimento Quilombola, no Piauí, existem 146 comunidades quilombolas auto-definidas. Destas existem 43 processos formalizados na superintendência estadual do Incra solicitando atendimento dos seus direitos, estabelecidos pela Constituição de 1988, sobre uso e posse da terra (Dec.4887/2003), cabendo ao MDA/Incra, conforme prevê o II PNRA, a execução das ações de regularização fundiária e de viabilização do acesso de política pública para a promoção do etnodesenvolvimento.

⁴¹ Os dados numéricos referentes à quantidade de assentamento e à abrangência do programa de ATES no Piauí foram obtidos na Superintendência Estadual do Incra e os alusivos ao programa PDHC disponibilizados pela Coordenação do programa no Estado.

capacitação técnica e política dos servidores tendo em vista o trabalho em parceria. Com esse enfoque, apenas o IBAMA Nacional tem promovido o “Curso de Introdução à Educação no Processo de Gestão Ambiental” oferecido para técnicos desse órgão e de outras instituições públicas e sociais, envolvidas com atividades que mantêm interface com a questão ambiental, dentre as quais o INCRA⁴². Isso se confirma no relatório de atividades da Coordenação Geral de Educação Ambiental do IBAMA Nacional, com o seguinte quadro:

Quadro 1 - Cursos de Introdução à Educação no Processo de Gestão Ambiental – 1997/2006

CLIENTELA/ANO	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	TOTAL
Quantidade de cursos realizados	2	2	2	2	4	3	2	2	1	4	
Técnicos do INCRA	-	8	5	-	29	-	-	1	-	-	43
Téc. de UCs Federais e UDs*	8	17	19	12	52	16	62	13	14	29	242
NEAs, GEREX II e IBAMA/Sede	36	24	16	19	15	6	18	15	5	25	179
Prefeituras parceiras do IBAMA***	-	5	7	6	12	46	-	4	2	27	109
ONGs/Sindicatos/Cooperativas	-	7	3	14	9	15	-	9	10	8	75
Ag. Nac. de Vigilância Sanitária	-	-	-	2	4	1	-	-	-	-	07
Órgãos Estad. de Meio Ambiente	20	2	11	10	13	5	1	5	-	1	68
Universidades (Fed. e/ou Est.)	-	8	2	-	3	7	-	3	3	2	28
Técnicos das Sec. de Educação e de outras Instituições (Est. e/ou Fed.)**	-	3	9	7	6	19	-	13	4	16	77
Técnicos da Petrobras					1	1	-	13	2	29	46
Técnicos da Eletronorte										16	16
TOTAL:	64	74	72	70	144	116	81	76	40	153	890

Fonte: IBAMA, Relatório de Atividades Coordenação Geral de Educação Ambiental – CGEAM/DISAM/2003-2006. Disponível em: < http://www.ibama.gov.br/cgeam/index.php?id_menu=6 >

O que se vê no quadro é que, em média, realizam-se dois cursos por ano, com vagas distribuídas para diversos órgãos, em todo o Brasil, destinadas em maior quantidade para os técnicos do próprio Ibama e de “prefeituras parceiras”. Pode-se constatar que, ao longo de 10 anos, foram disponibilizadas 43 vagas para técnicos do Incra, não sendo possível precisar de quais superintendências estaduais.

Hoje, o Incra conta com 6.330 servidores ativos, com 136 estão lotados na superintendência do Piauí, dos quais somente 01 participou do citado curso, em um dos eventos realizados em 2001. Nesse ano, como informa o relatório, houve uma tentativa, não concretizada, de firmar convênio com o Incra para o Ibama apoiar a

⁴² Dado apresentado no questionário respondido por A.H, analista ambiental do Ibama/PI, em ago. de 2007.

implantação e implementação de um programa de educação ambiental nos assentamentos, tratando-se, provavelmente, do já mencionado Programa Socioambiental para Assentamentos da Reforma Agrária, apresentado no Piauí em dezembro de 2001, mas que não evoluiu para a operacionalização.

Assim como no Ibama, no âmbito da Superintendência Estadual do Incra os dados indicam que a capacitação técnica e política para o trabalho em parceria ainda não avançou muito. Dentro da amostra de oito técnicos do órgão, todos com função de gestão ou coordenação de programas da reforma agrária, apenas dois disseram ter participado de capacitação com esse enfoque, um deles com a seguinte reflexão:

Tenho conhecimento sobre a temática e já tive a oportunidade de participar de capacitação sobre essa referência, inclusive alguns eventos oferecidos pelo INCRA. No entanto, “política para a realização de parceria” é de uma gênese tão dinâmica e processual que, dialeticamente, é contraditório afirmar que se está capacitado (A.J.S., técnico agrário, INCRA/PI).

Tal pensamento se coaduna com o entendimento que se tem de que a capacitação só acontece quando ocorrem mudanças na forma de pensar e de agir dos atores sociais, tanto no domínio dos relacionamentos pessoais, quanto no da sociedade (GIDDENS, 1995). Assim, para o estabelecimento de parceria para a integração entre as ações de reforma agrária e de gestão ambiental, é necessária a capacitação técnica e política dos agentes públicos, orientada pelo pensamento complexo (MORIM, 2001; CAPRA, 2002), a fim de que se dê a formação de idéias e práticas compartilhadas para a promoção do desenvolvimento das comunidades de assentamento, na perspectiva sustentabilista (PNRA, 2003; PRRA, 2005).

As limitações existentes nesse campo estão, sem dúvida, relacionadas à permanência do paradigma mecanicista na sociedade, que estabelece uma visão de mundo fragmentada com exclusão dos ingredientes da complexidade do real - sujeito, existência, desordem, acaso, solidariedades, autonomias (MORIN, 2001) - que, no âmbito do Incra e do Ibama, ainda controla o raciocínio de muitos gestores e técnicos e, conseqüentemente, orienta as práticas institucionais. Associa-se a esse viés fragmentado da realidade a permanência do pensamento burocrático, que conduz, nesses órgãos, à prevalência de práticas administrativas guiadas por valores formalistas, hierárquicos e impessoais.

Acrescente-se também, como fator limitante, a opção por um projeto de

reforma do Estado orientado pela concepção neoliberal, com a implantação do modelo de gestão gerencial, pelo governo de FHC (1995 a 2003), que mesmo se contrapondo ao modelo burocrático, submete a administração pública às regras de mercado, priorizando os interesses da economia global em detrimento das demandas sociais, o que resultou “na desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e na desorganização do seu aparato técnico e administrativo” (NOGUEIRA, 2005. p, 44). Tais fatores dificultam a ação sistêmica e a busca de soluções integradas para as questões sociais e ambientais, dentro do ideário de desenvolvimento sustentável pautado pelo governo brasileiro.

Mesmo com essas limitações, a possibilidade de integração entre a política de reforma agrária e de meio ambiente está presente no discurso dos atores sociais e governamentais, como se pode verificar na fala dos representantes de cada segmento da realidade investigada:

Eu não vejo nenhuma barreira, não. Se os órgãos [...] se unirem e trabalharem em torno de um objetivo só, que é melhorar a vida dos trabalhadores, eu não vejo barreira, não. O que precisa é uma melhor política entre esses órgãos. [...] Eu acho que a questão ambiental é que tá sendo mais um empecilho, porque não se pode, com esse tanto de gente sem terra e esse tanto de terra que tem, deixar o trabalhador sem seu pedaço de terra pra trabalhar. Aí o Ibama e o próprio Incra é quem tem de dar cursos de capacitação para que pudessem conviver essas duas ações (J.C., Diretor do STR de São Raimundo Nonato-PI, out. 2007).

Tenho opinião de que as ações de reforma agrária vem sendo um empecilho à preservação ambiental, entretanto considero que podem ser harmonizadas se a política de reforma agrária integralizar a proteção ambiental de fato e não só no papel (E. M., Diretora Técnica do Ibama / PI, ago. 2007).

Vejo as ações de reforma agrária e de preservação ambiental como ações complementares. [...] Considero importante o envolvimento de famílias assentadas na recuperação e conservação de áreas degradadas, assim como também seu envolvimento na identificação e preservação de recursos e áreas de preservação permanente. Vejo como uma ação de colaboração mútua (C.S., Coordenadora do Programa de ATES, Incra/PI, ago. 2007).

Não há impedimentos para a realização de ações conjuntas entre a política de meio ambiente e de reforma agrária. É simplesmente uma questão de procurar trabalhar juntos [...] não é nem uma questão da legislação, é uma questão de inteligência [...]. Primeiro de tudo seria, pra qualquer coisa, a educação. Eu acho que se eles quisessem a nossa participação eles teriam que nos convidar. Eu não acho que é nosso papel ir lá dizer: vocês querem? [...] Eles sabem que nós temos pesquisa, eles sabem que nós temos especialistas. Quer dizer, se eles quisessem dados pra fazer uma programação séria, bastava pedir (N.G., pesquisadora, Presidente da FUMDHAM, out. 2007).

Destaque-se, no conteúdo desses discursos, o que cada segmento vê como importante para a integração entre as políticas: no governamental, para quem responde pela gestão da política de meio ambiente, pelo seu caráter regulatório, há de se dá a integralização da legislação de proteção ambiental nas ações de reforma agrária; para quem executa a política de reforma agrária, pelas diretrizes do II PNRA, deve haver colaboração mútua entre os órgãos, com a participação das famílias assentadas; para a representação dos trabalhadores rurais, faz-se necessária a capacitação dos atores para a conjunção de ações, com objetivo compartilhado de garantia da terra e de melhoria da vida no campo, dificultada pela questão ambiental; e para o segmento científico, é relevante a educação e a busca de ajuda aos pesquisadores, sob o entendimento de que não é seu papel oferecer o conhecimento produzido, somente mediante a procura, o que denota uma linha de pensamento que não favorece a troca de saberes e experiências, requisitos de uma atuação inserida no ideário da intersetorialidade.

Constando como ideário nos conteúdos normativos, nos planos de gestão e nos discursos, há, no Piauí, interface entre as ações de reforma agrária e de gestão ambiental no campo da operacionalização? Na busca de evidência empírica para essa indagação, segue-se outro questionamento: quais os limites e avanços materializados no espaço de vida das comunidades dos assentamentos rurais? Foi o que se investigou no cotidiano da comunidade do assentamento Novo Zabelê, levando-se em conta a mobilização de esforços de governos, sociedade civil, organizações privadas e instituições de pesquisa científica frente à crise civilizatória, de dimensão global, gerada pelo esgotamento dos padrões clássicos de apreensão da natureza, que comprometem o bem-estar geral da sociedade.

3.3 A INTERFACE ENTRE REFORMA AGRÁRIA E GESTÃO AMBIENTAL NA COMUNIDADE DE ASSENTAMENTO NOVO ZABELÊ: RELATO DOS ATORES SOCIAIS E GOVERNAMENTAIS.

Na busca de evidência empírica para a interface entre reforma agrária e gestão ambiental, a pesquisa de campo foi realizada na comunidade de Assentamento Novo Zabelê, abrangendo os órgãos governamentais e as entidades sociais que intervêm no cotidiano dessa comunidade, tendo o estudo de caso como referência metodológica, no sentido de possibilitar uma compreensão sistêmica da realidade estudada, “em seus próprios termos” (GOLDEMBERG, 2004, p. 33). Nessa perspectiva, foi relevante conhecer a trajetória das famílias que moram no Assentamento, mostrada no Capítulo I, até se tornarem assentadas da reforma agrária.

A maioria delas é oriunda do Povoado Zabelê, onde o vivido social se dava em convívio com a natureza (GODOI, 1999), dentro da lógica da territorialidade, com autonomia sobre sua reprodução socioeconômica (MULLER, 1990), e de onde foram impelidas a sair, por ordem do Estado e imposição da legislação ambiental, com a criação do Parque Ambiental Serra da Capivara. A partir daí, essas famílias travaram, durante dez anos, uma luta, para a garantia do direito a terra, em confronto com os interesses de uma elite científica, guiada pela lógica preservacionista no uso do parque ambiental e sob uma conduta coercitiva do Estado, aliada a sua incapacidade governativa, no sentido apresentado por Eli Diniz (1996), de considerar a dimensão participativa e plural da sociedade.

A conquista da terra se deu através do programa de assentamentos rurais do governo brasileiro, o instrumento utilizado, à época, com o apoio do movimento sindical e da Igreja Católica, para ajustar as disfunções criadas entre o Estado, a comunidade científica e a sociedade, esta significada pelas famílias do Povoado Zabelê, que vêem no assentamento um lugar de produção e de vida (SAUER, 2005). Para este estudo, é o assentamento em questão um lugar visto no contexto de uma sociedade complexa na qual indivíduos, governos, organizações sociais e empresas privadas têm-se mobilizado para enfrentar os riscos sociais e ambientais que a ameaçam (GIDDENS, 1995), propondo um projeto de desenvolvimento sustentável cuja concretização tem como ferramenta importante a implementação de políticas públicas por meio de abordagem interdisciplinar e com participação social.

Com a imersão no contexto da comunidade do Assentamento Novo Zabelê, observa-se que, quando as famílias passaram a morar lá, em outubro de 1997, as atividades produtivas de plantio e criação de animais, que antes se davam numa relação direta com a natureza, passaram a sofrer a intervenção do Estado, através do escritório local do Ibama, cuja atuação é criticada pelas famílias por ocorrer de forma mais expressiva nas esferas de fiscalização e cobrança de multa que nas ações de educação ambiental, estas se dando ainda de maneira não regular.

Nós quando chegamos aqui, pra nós começar a trabalhar, nós tivemos a orientação do Ibama. O Ibama ele só permitia cada pessoa trabalhar até 3 hectare de terra e também ele aditou que quando a gente fosse fazer as roças, as derriba [desmate] a gente tinha que ir no Ibama e pegar uma autorização do Ibama pra poder fazer a derriba [...]. Nos primeiros anos ele veio umas duas vezes orientar a gente como devia trabalhar, mas, aí ele não veio mais, ele cancelou as viagens dele, ou não lembrou mais que nós existíamos [...] (comunicação oral).⁴³

No início, quando eles vieram, eles trataram diretamente mais só dessa questão da derruba que era quantidade, que tinha que tirar licença. Eles não foram trabalhar a área no geral, que era a questão ambiental do fogo, dos cuidados que a gente deveria ter exclusivamente com açudes que tinha aí. Então, ninguém nos orientou sobre isto, aí como a gente não teve orientação a gente desmatou a beira dos açudes e hoje a maioria tá assoreado por causa dessas conseqüências que a gente não teve orientação nenhuma (comunicação oral).⁴⁴

Outro relato confirma essa forma de intervenção do Ibama nas atividades produtivas da comunidade, com ênfase na fiscalização, e externa o ressentimento das famílias por se sentirem desqualificadas, pelos agentes governamentais, da sua condição de agricultores, que os identificam como ameaças ao meio ambiente e não como parceiros no processo de gestão ambiental.

Naquela época eu era o líder daqui, achei por bem que nós devíamos ter uma responsabilidade de acordo o ambiente. Saí daqui fui lá [...] requerer deles o direito de cada um, que era três hectares. [...] Nós sempre procuramos andar de acordo a lei nos permitia, mas eles também descuidaram, porque eles, na época, tinham uns rapazes aqui [...] que interessava era o dinheiro [multar]. Ante nós não ter, aí eles nos abandonaram... E aí quando eles encontravam com a gente, no tempo que era de nos tratar como umas pessoas lavradoras, tratavam como umas

⁴³ Relato de Nôca, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

⁴⁴ Relato de Valter, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

pessoas destruidoras. Foi isso que justamente fez com que até a gente se revoltasse contra eles (comunicação oral).⁴⁵

Lembrando as relações de reprodução dessas famílias quando viviam no Povoado Zabelê e preservam o meio ambiente natural, como se revelou durante a entrevista grupal, quando se falou que “lá ninguém tirava uma carrada de madeira pra vender fora, ninguém botava fogo [...]”⁴⁶, o que se constatou é que, no Assentamento, a relação com a natureza não foi a mesma. Isso se deu, em parte, pela postura impositiva e punitiva dos executores da política de gestão ambiental, como uma manifestação de revolta diante dessa postura, com base no estrito cumprimento da legislação ambiental, sem qualquer observância do modo de vida dessas famílias, que secularmente estabeleceram uma relação com a terra orientada por seus costumes e tradições, como mostra o estudo de Emília de Godoi (1999).

Também sem esta observância, o Incra criou o Assentamento sem levar em consideração a solicitação do Ibama (Of. nº 125/1996), advinda de pressão social, de que abrigasse as famílias retiradas do Povoado Zabelê, para as quais o assentamento lhes possibilitaria a reconstituição de laços afetivos e de reprodução socioeconômica com seus pares. Estendeu o cadastramento para famílias diversas, valorizando o critério quantitativo da capacidade física da área para assentar 256 famílias, apresentado no Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) da propriedade. Tal procedimento, ao lado da morosidade do Incra em executar as ações de implantação do assentamento, resultou em conflitos internos entre as famílias, decorrentes das disputas de espaço para as atividades produtivas, e gerou impactos negativos ao meio ambiente, conforme relatos da equipe de assistência técnica e da comunidade.

O Incra tem que tá mais presente [...] Eu já presenciei algumas formações [implantações] de assentamento do Incra, não só aqui, mas em outras regiões, e tem que ter uma certa mudança no processo de formação [implantação] desses assentamentos [...]. Foi uma formação [implantação] errada. Porque hoje no assentamento tem gente de todo jeito, misturado. Outro problema que a gente tá vendo é porque não teve a demarcação da área. É outra preocupação, porque tem algumas famílias que tem uma área pequena, não tem pra onde crescer mais, enquanto têm outras que têm uma imensidão de área (S.O. M., socióloga, equipe de assistência técnica PDHC, out. 2007).

⁴⁵ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

⁴⁶ Relato de Arlinda, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

Hoje a gente vê a destruição na mata, o povo tirando a madeira pra vender a madeira pra sobreviver. E aí essa questão toda é o que vem desrespeitando aqui o meio ambiente. Quer dizer que a destruição aqui tá grande. Só que eu, no meu pensar, eu tenho a convicção que a culpa vem não só do povo, mas também essa parte também salvada pelo Inkra, porque ele não tem dado muita atenção para nós aqui dentro do assentamento, porque nós tamos já passando de 10 anos aqui e aquilo que nós devia ter recebido para a manutenção do nosso trabalho não foi cumprido. Então isso aí a gente vê que as pessoas tão destruindo é por causa da precisão, porque esses anos tem sido muito ruim, sem chuva no assentamento nós tem percado [perdido] a lavoura que nós tem feito e aí não tem como sobreviver aqui dentro no assentamento, nós não tem alternativa (comunicação oral).⁴⁷

O que está expresso no relato da comunidade foi externado com a construção de mapa cognitivo. Esse constitui um recurso didático utilizado, durante a entrevista grupal, não só para a descrição dos aspectos físicos e ambientais encontrados e modificados ao longo desses dez anos, mas, sobretudo, para estimular o grupo a evidenciar representações, descrições, explicações e interpretações do seu cotidiano (NIEMEYER, 1998, apud SPERBER, 1982), sem a observação dos critérios técnicos exigidos na elaboração de mapas geográficos, geológicos, etc.



Figura 4 – Mapa cognitivo 1, com a representação do ambiente encontrado

No mapa 1, ficou representado que, na área destinada ao assentamento, foi encontrada uma infra-estrutura produtiva, que ainda permanece, formada por estradas internas de acesso, casa sede, curral, rede de energia elétrica, poço

⁴⁷ Relato de Nôca, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

comunidade e através das ações governamentais previstas para serem executadas na implantação dos projetos de reforma agrária, sob a coordenação do Inbra (Instrução Normativa nº 15/2004). São elas: instalação das atividades de cultivo e criação de animais, de forma individual e coletiva; demarcação topográfica; construção de moradias e de obras de infra-estrutura básica, como estradas de acesso e de comunicação interna; sistema de abastecimento de água e rede de energia elétrica.

O que foi sendo relatado, na medida em que eram feitos os riscos e traços representativos das modificações da paisagem inicial, é que grande parte da vegetação nativa e de animais silvestres não existem mais, devido às queimadas para a implantação dos roçados e para a construção das moradias. Como mostram as imagens abaixo, há pouca mata virgem, somente em pequenas áreas isoladas e, em maior extensão, na área destinada para reserva legal, no limite que a legislação ambiental determina, de 20% de cada propriedade rural (Lei nº 783/1989), o que, no caso do assentamento Novo Zabelê, é de 6.928.8900 hectares, correspondendo a uma área de reserva legal de aproximadamente a 1.300 hectares.



Figura 7 – Área de moradia sem arborização e área utilizada para plantio com pouca vegetação nativa.

Ressalte-se que a exposição das modificações feitas no meio físico-natural, interferindo no equilíbrio ambiental, serve para demonstrar que ações cotidianas individuais, de comunidades ou de organizações e da sociedade em geral, são significativas para a qualidade do meio ambiente e da vida (GIDDENS, 1995). Mas é importante enfatizar que não são os assentamentos de reforma agrária a ameaça para a preservação e conservação da natureza (ESTERCI e VALLE, 2003), mas o modelo de reprodução do capitalismo global, ao qual o Estado

brasileiro está vinculado, que estabelece uma relação utilitária e predatória com os ecossistemas naturais e que, no meio rural, é representado pelo agronegócio (DELGADO 2005).

Revelou-se, nesse cenário, que não houve ações integradas na execução das ações de reforma agrária e de gestão ambiental no âmbito da comunidade de Assentamento Novo Zabelê. A conduta dos órgãos governamentais, INCRA e IBAMA, se deu de forma isolada entre si e com diálogo restrito com as famílias, obstaculizando o estabelecimento de relação equilibrada entre a dimensão ambiental e do desenvolvimento socioeconômico, apesar de isso aparecer como orientação nas normas de execução do programa de reforma agrária.

Quanto à conduta das famílias, percebe-se que o fato de existirem leis e normas orientadoras sobre o trato com o meio ambiente não é determinante para que se sintam no dever de segui-las. Afinal, como ter consciência ecológica vivendo em condições de insuficiência para prover as necessidades básicas? A realidade mostrada pela comunidade de assentamento é que a situação lá vivenciada tem sido de precariedade de uma estrutura de produção que não garante renda suficiente para uma boa condição de vida, aliada à indisponibilidade de uma estrutura de governo com capacidade de assegurar a oferta sistemática de políticas públicas, como é o caso da carência de políticas de educação, orientadas pelo pensamento complexo (MORIN, 1996, 2001; CAPRA, 1982, 2002). Isso favoreceria mudanças de comportamento das famílias na sua relação com a natureza, o que não acontece apenas por imposições legais, mas por processos educativos continuados que levem à compreensão dos problemas ambientais existentes, que põem em risco sua própria sobrevivência e da humanidade (GIDDENS, 1995).

Conduta semelhante à do Incra e do Ibama foi adotada pela FUMDHAM, nas atividades de gestão do Parque Nacional Serra da Capivara, segundo um planejamento técnico elaborado por agentes externos, sem a participação da população afetada pela criação do Parque, tanto na elaboração como na execução, como criticam as famílias que hoje vivem no Assentamento:

A própria Niède, [...] na época ela não mediou distância, ela contratou uma empresa do Rio de Janeiro, [...] ela contratou aquele povo [...] pra vir fazer o levantamento no meio de nós. Um pessoal que não conhecia de meio ambiente, não conhecia de pobreza... Eles só conheciam de praia, passear no estrangeiro, era o que eles conheciam [...] Era só eles ter chamado e dito: oh, nós somos do meio ambiente, então eu quero que vocês

aprendam aqui conosco pra dar umas aulas sobre meio ambiente. Mas não foi assim que eles fizeram [...] (comunicação oral).⁴⁸

A FUMDHAM tem como finalidade desenvolver ações comunitárias na área de proteção ambiental, em defesa do patrimônio arqueológico e ecológico existente, e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e cultural da população local, mas não existe uma atuação específica nesse sentido com o público da reforma agrária⁴⁹, sob a justificativa de que não é função sua, mas do Incra, atuar diretamente nos assentamentos. Merece destaque a crítica feita pela diretora da Fundação ao programa de reforma agrária, por implantar atividades produtivas da agricultura familiar (milho, feijão, mandioca, etc.) naquela região, com grande escassez de água, apresentando como proposta a substituição dessas práticas tradicionais por outras adaptadas ao mercado internacional, como o turismo e o cultivo de plantas ornamentais.

Ficou evidenciado que a FUMDHAM tem sua atenção voltada principalmente para o incentivo ao desenvolvimento de pesquisas científicas, com pouco envolvimento com as comunidades de assentamento, e como a preocupação maior de combater os fatores antrópicos que arriscam a preservação do Parque, como as queimadas no preparo das áreas para agricultura. A atuação dos pesquisadores junto à população local tem sido, sobretudo, na formação para a ocupação de postos de trabalho gerados pela exploração turística do Parque.

O que eu tinha proposto ao Incra é que, ao invés de amontoá-los, no que eu chamo de favela, seria dentro da terra deles construir uma casa boa, uma casa grande, com cômodos [...], os turistas gostam muito disso, ficar na casa do morador. Então eles teriam a casa, eles poderiam receber turistas, ganhar mais dinheiro, nós poderíamos dar cursos pra eles se transformarem em guias. Então eles poderiam fazer agricultura, mas uma agricultura inteligente, eu pensei nas plantas ornamentais [...], e ao mesmo tempo ganhar dinheiro também com o turismo. Mas não deu nada certo, o Incra nem quis saber da minha proposta (N.G., pesquisadora, Presidente da FUMDHAM, out. 2007).

Percebe-se, nesse contexto, o predomínio do pensamento corporativo, próprio da sociedade setorializada (MULLER, 1990), que deixa visível o campo de

⁴⁸ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007

⁴⁹ Hoje, existem quatro assentamentos de reforma agrária no Município de São Raimundo Nonato, localizados no entorno do Parque Nacional Serra da Capivara: Novo Zabelê, Poço do Angico, Serra dos Gringos e Garrincho.

conflito de interesses das entidades e dos agentes públicos na execução das políticas de desenvolvimento e de gestão ambiental nos assentamentos rurais. Se, para a política de reforma agrária, o meio ambiente natural é um elemento indispensável para a implantação das atividades produtivas, para a política de preservação e conservação ambiental essas atividades não têm a mesma importância, sendo, ao contrário, tidas como ameaças para a qualidade do meio ambiente. Conduzidas sob esse conflito de interesses, distanciam-se da perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentável do País, dentro das estratégias definidas na Agenda 21 brasileira e das diretrizes estabelecidas pela reforma da Administração Pública, que exigem do governo a substituição de formas isoladas de atuação por novos parâmetros de gestão, com a adoção de práticas gerenciais e de ações governamentais articuladas, a partir do planejamento e gestão participativos.

Essa conduta dos agentes públicos tem explicação naquilo que Edgar Morim destaca sobre a resistência, na sociedade ocidental, de se mudar uma matriz de pensamento que percebe o mundo de forma fragmentada e que, por séculos, guia as pessoas e as instituições. Como mostra Inojosa (2001), essa percepção de mundo está representada no Estado e nas organizações governamentais pela oferta de políticas públicas setorializadas, executadas por procedimentos administrativos burocrática, dentro de estrutura piramidal ainda predominante e marcada pelo idealismo da tecnocracia e do poder estatal sobre a sociedade, em geral, divergindo dos interesses sociais e sendo, por isso mesmo, inibidores da prática da gestão pública intersectorializada.

Mesmo assim, é importante destacar o caminho iniciado na direção da integração de políticas públicas, na perspectiva da intersectorialidade, visando a uma relação sinérgica entre desenvolvimento e gestão ambiental, no contexto da reforma agrária no Piauí. Nesse sentido, há a Instrução Normativa n°. 15/2004-INCRA, que estabelece os procedimentos para implantação e desenvolvimento de projetos de assentamentos, baseada nos seguintes pressupostos:

- I – garantir a efetiva participação dos assentados nas atividades de planejamento e execução das ações relativas ao desenvolvimento territorial;
- II – aportar os recursos orçamentários e financeiros preferencialmente de forma global e não fragmentada;
- III – garantir a assistência técnica desde o início da implantação do assentamento, de forma a definir o modelo de exploração da área, organização espacial, moradia, infra-estrutura básica, licenciamento ambiental e serviços sociais;
- IV – qualificar e adequar as normas ambientais como ação e condição

necessária à implantação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, promovendo a exploração racional e sustentável da área e a melhoria da qualidade de vida dos assentados; V – fortalecer o processo de constituição da capacidade organizativa, com base na cooperação e no associativismo das famílias assentadas; VI – articular e integrar as políticas públicas de assistência social e extensão rural, educação, saúde, cultura, eletrificação rural, saneamento básico, necessárias ao desenvolvimento do projeto de assentamento; [...] (IN-INCRA N°. 15/2004, art. 2º, II).

Na comunidade de Assentamento Novo Zabelê é visível que esses pressupostos não têm sido orientadores da ação de gestores e técnicos do Incra, como a Instrução prevê. As principais queixas das famílias se dirigem à demora na liberação dos créditos da reforma agrária e ao fato de, até hoje, não ter o PDA sido elaborado, mesmo sendo uma ação prevista para acontecer na etapa inicial do processo de implantação dos assentamentos.

Essa pendência tem comprometido o planejamento da própria comunidade na gestão participativa do seu desenvolvimento socioeconômico e ambiental, por ser uma ferramenta importante para organização especial e produtiva das famílias, de forma ambientalmente equilibrada, bem como para orientar as ações do Incra e a oferta articulada de políticas públicas por outros órgãos que atuam no contexto da reforma agrária. Só para ilustrar, no campo das relações internas, isso tem gerado conflitos pela disputa de áreas para o trabalho na agricultura e, no das externas, impossibilitado o acesso das famílias ao financiamento de projetos produtivos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁵⁰, que o condiciona à elaboração do PDA, já caracterizando uma iniciativa de articulação entre o programa de financiamento e o de desenvolvimento produtivo.

Um avanço para a realização de ações canalizadoras da integração entre reforma agrária e gestão ambiental no Assentamento Novo Zabelê é identificada com a implantação, em 2004, dos serviços de assessoria técnica pelo Projeto PDHC, com enfoque agroecológico⁵¹, como orienta a Política Nacional de ATER (MDA, 2004). Desde então, atua no Assentamento uma equipe interdisciplinar, coordenada pela Cáritas e composta por profissionais da área social e agrônômica, que tem as ações de capacitação e de planejamento participativo como ferramentas.

⁵⁰ O Pronaf é um programa do Governo Federal que apoia o desenvolvimento rural sustentável, mediante financiamento, com critérios de pagamento diferenciados, de atividades agropecuárias e não agropecuárias, em áreas de reforma agrária, exploradas com a força de trabalho da família. Disponível em <http://www.mda.gov.br/saf/>.

⁵¹“Enfoque científico destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e de agricultura convencionais por estilos de desenvolvimento rural e agricultura sustentáveis” (MDA, 2004, apud CAPORAL e COOSTABEBER, 2002).

Se na entrada tivesse tido assistência técnica eu tenho certeza que a gente tinha cuidado melhor do nosso meio ambiente... Não tinha deixado desmatar a beira da lagoa... A gente agora já fez um curso de agroecologia aqui, inclusive a gente já plantou angico lá na beira da lagoa, de aroeira [...] O que faltou foi assistência técnica aqui dentro, que a gente foi ter depois do Dom Helder (comunicação oral).⁵²

É, inclusive eu acho que a experiência mais que a gente tem tido, depois que esse povo do Dom Helder tá trabalhando muito isso aqui com nós, tem trazido, assim, ao conhecimento do povo que de agora pra frente a gente deve conservar a nossa flora e replantar aquilo que nós já destruímos (comunicação oral).⁵³

O trabalho da equipe de assessoria técnica tem favorecido as ações integradas de desenvolvimento e gestão ambiental com a comunidade de assentamento, por meio de um diálogo aberto com grupos e em assembléias, estimulando práticas produtivas que consideram as especificidades da região semi-árida, os valores socioculturais e o conhecimento das famílias, aspectos importantes para uma abordagem intersectorial (INOJOSA, 2001). Nesse sentido, destacam-se as atividades que geram renda com baixo impacto sobre o meio ambiente, como é o caso da produção e aproveitamento de frutos nativos, como maracujá do mato, umbu e caju, na fabricação de doces e geléias, e o incentivo, através de cursos de capacitação, para a realização de atividades não agrícolas, como artesanato e fabricação de produtos de limpeza, com uso de matéria-prima local. Com relação à produção na agricultura, a troca de informações e de conhecimento com a comunidade tem favorecido práticas alternativas que protegem o meio ambiente natural, como por exemplo o controle de queimadas no preparo das roças e a substituição, no combate às pragas, de produtos químicos por inseticidas naturais.



Figura 8 – Área coletiva de produção de caju com diminuição da utilização de fogo e adubado com restolho vegetal.

⁵² Relato de Valter, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

⁵³ Relato de Kelé, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

Nesse campo, a equipe técnica considera que os resultados ainda não são os melhores. A prática de queimadas e o uso de produtos químicos, mesmo tendo diminuído, ainda se dá por algumas famílias e persiste a caça de animais silvestres, que para elas é uma atividade doméstica tradicional, mas é considerada crime pela legislação ambiental (LEI Nº. 9605/1998).

É importante ressaltar que, no relato das famílias, elas não se referiram à prática da caça como uma atividade usual. Essa informação só aparece nas falas da equipe de assessoria técnica e dos técnicos do escritório local do Ibama de São Raimundo Nonato, talvez pelo rigor com que os fiscais do órgão tratam a caça como infração, punida com aplicação de multas de alto valor e até mesmo com prisão.

Essa questão dos animais silvestres tem algumas pessoas no Assentamento que tem essa prática, de criar animais silvestres, mas não todas. Mas têm pessoas também que invadem [...], que pegam animais silvestres, que caçam. Então, assim, não é só uma prática dos assentados ou assentadas. É uma prática, mesmo, do entorno do Assentamento. Pessoas daqui da cidade, pessoas que vêm de outros locais [...], que sabem que tem animais fáceis, então eles vêm. Então não é uma prática só de assentados, e os assentados até reclamam (S.O. M., socióloga, equipe de assistência técnica PDHC, out. 2007).

Todo esse pessoal de assentamento, de 10 famílias, 20 famílias, tem 5 ou 6 caçadores. Nós temos um grande problema, nós do meio ambiente, é que eles são predadores de animais silvestres, são caçadores profissionais. O Ibama precisa ativar mais a parte de educação ambiental, fazer mais trabalhos em cima disso [...]. Um cara que vai pra caça e mata um animal, tudo bem. Mas quem vai pra matar 20 animais, 20 tatus, não é só pra alimentação da sua família, é pra vender. Tem tatu custando 45 reais na região, tem prefeitos aqui que mandam é de carro os caçadores e depois de 24 horas vem buscar... Tem final de semana aqui que dá 20 caçadores presos (I.R., gestor do Parque Nacional Serra da Capivara, out. 2007).

Contrariando essa informação do técnico do Ibama e reforçando a trazida pela equipe de assistência técnica, uma pesquisa recente, que avaliou os impactos antrópicos no Parque Nacional Serra da Capivara, indica que os assentamentos de reforma agrária exercem pouca pressão sobre a atividade da caça na região e associa isso, também, ao medo que as famílias assentadas têm de serem punidas com multa, além do receio de perderem o direito a financiamento bancário para suas atividades agrícolas e pecuárias. Atribui, assim, maior responsabilidade ao que denomina de “caçadores profissionais”, que vivem da venda da caça como atividade principal, a partir de uma organização integrada com negociadores, vendedores, compradores e consumidores (GRAFFIN, 2007).

Para o estabelecimento de uma relação equilibrada entre desenvolvimento socioeconômico e proteção ambiental, na perspectiva da sustentabilidade do assentamento, um requisito importante é a capacitação da comunidade, apoiada numa abordagem sistêmica (II PNRA, 2003; PRRA, 2005). Iniciativas nesse campo, tendo a variável ambiental como foco, têm partido, também, da equipe de assessoria técnica do projeto PDHC/MDA, primeiro com o grupo de produção com frutas nativas, que se formou a partir de discussões e debates com as famílias sobre a preservação do meio ambiente. Outro passo, nessa direção, foi desencadear um processo de sensibilização das crianças para os cuidados com a natureza, a fim de atuarem como multiplicadoras junto a suas famílias, o qual começou com a mobilização para a participação em uma oficina de capacitação sobre a temática, que resultou na formação do grupo “construindo o futuro”, e deverá seguir com a realização de cursos que possibilitem atuar em campanhas de conscientização da comunidade.

O Ibama, apesar de reconhecer, normativamente, a importância da educação ambiental, incluída como princípio na Política Nacional de Meio Ambiente (“a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”, Lei 6.938/81, art. 2º, X), não tem assumido compromisso institucional com essa ação, percebendo-se uma conduta administrativa que prioriza mais as atividades de fiscalização que as de educação, haja vista a não disponibilização de uma condição básica para isso, que é, como salienta Silva e Silva (2001), a destinação de recursos financeiros. Na verdade, o Ibama tem destinado uma quantidade bem limitada de recursos para ações de educação ambiental - menos de 1% do seu orçamento geral – como mostra o relatório da Coordenação Geral de Educação Ambiental do órgão:

No período de 2003-2006 o quantitativo anual de recursos disponibilizados para a Educação Ambiental no orçamento do IBAMA não chegou a atingir sequer 1% do total destinado às atividades finalísticas do Instituto. Com efeito, a Educação Ambiental dispôs neste período de 0,7% em 2003, 0,9% em 2004, 0,5% em 2005 e 0,7% no de 2006 (IBAMA/ CGEAM, 2007).

Essa previsão limitada de recursos no orçamento geral repercute na insuficiência da Superintendência estadual para investir em ações de educação ambiental no Piauí e, conseqüentemente, nos assentamentos de reforma agrária.

Eles não destinam verbas pra esse setor da educação ambiental [...], o que tá faltando é verbas pra isso, o setor existe, tem o pessoal, eles adoram ir fazer a coisa, mas o que acontece nos últimos anos é que não tem dinheiro pra isso [...] Nesse ano era pra ter sido destinado duzentos mil reais pra esse tipo de ação, parece que veio sete ou oito mil reais, só. Pra passar um ano inteiro pra aplicar a educação ambiental em todo o estado, aí desestimula esse trabalho também, fica parado, é a falta mesmo de recursos (E. J. M, chefe do Escritório do IBAMA de São Raimundo Nonato-PI, out. 2007).

Quanto à atuação da Superintendência Estadual do Incra no Assentamento Novo Zabelê, com foco na gestão ambiental, constata-se que as ferramentas de planejamento para a orientação dessas ações não estão sendo utilizadas, a começar pela pendência na elaboração do PDA, desde a etapa inicial de implantação do Projeto de Assentamento. Em tempo recente, é visível que houve avanços na atividade de planejamento no âmbito da política de reforma agrária, com a elaboração dos planos nacional e estadual e de reforma agrária e assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre Incra e Ibama no Piauí, mas essas ferramentas de gestão têm figurado mais como peças decorativas que para orientação de conduta de técnicos e gestores no campo operacional, sem reflexos no cotidiano das famílias do Novo Zabelê.

Na integração interinstitucional, apontada, nos planos de gestão da política brasileira de reforma agrária e no plano de gestão pública do País, como estratégia importante para o projeto de desenvolvimento rural sustentável, pouco se avançou na direção da formação de redes entre os programas governamentais no âmbito do Assentamento Novo Zabelê. O que se apresenta na comunidade e poderá evoluir para a cooperação e a realização de ações conjuntas é a atuação simultânea de vários programas governamentais.

Com efeito, além das ações do Incra e Ibama e dos serviços de assessoria técnica do projeto PDH/MDA, através da Cáritas, tem atuado junto às famílias do Novo Zabelê a EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, com um trabalho de experimento com sementes melhoradas, a EMATER, vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, com um projeto de apicultura e outro de produção de mamona, este atrelado ao Programa Nacional de Produção e uso de Biodiesel (PNPB), coordenado pelo Ministério das Minas e Energia e o Programa Economia Solidária, ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que financia o grupo de produção de produtos de limpeza. Trata-se de programas que incluem a proteção ambiental como variável a ser considerada nas ações, dentro da

concepção de desenvolvimento sustentável pensada pelo governo brasileiro, mas ainda operacionalizados pelos agentes públicos sob a conduta tradicional de isolamento entre si, edificada pela visão setorializada da sociedade e pelo viés burocrático que, em muitos casos, ainda guiam pensamentos e atitudes e dificultam o avanço para a configuração de uma atuação articulada pautada na idéia de integração de políticas públicas. No entanto, só por atuarem simultaneamente, já se delineia um quadro de possibilidade de formação de rede entre os programas e, por conseguinte, de materialidade da interface entre reforma agrária e gestão ambiental.

Não se pode deixar de enfatizar que a organização política da comunidade do Assentamento Novo Zabelê é instrumento fundamental à realização de ações articuladas entre os diversos programas, na perspectiva de uma abordagem intersetorial e interinstitucional (INOJOSA, 2001), haja vista que suas normas já estabelecem a participação social como condição de execução. A entidade organizativa das famílias é a Associação Comunitária ASREFAZ (Associação do Reassentamento Fazenda Lagoa Novo Zabelê), através da qual são representadas junto às instituições que atuam na comunidade, sendo a via para o protagonismo delas no desempenho do papel de lutar por inclusão social (GHON, 2003), num cenário de vulnerabilidade próprio da sociedade contemporânea, decorrente de um sistema de produção que ameaça exaurir o meio ambiente natural.

Atualmente, essa organização enfrenta um conflito interno que envolve as famílias oriundas do povoado Zabelê com as advindas da sede do município de São Raimundo Nonato, na disputa pela diretoria da Associação, devido a um processo eleitoral conturbado pela exacerbação dos embates, que resultaram numa intervenção judicial. Mesmo com essa fragilidade, que tem inibido a execução de alguns programas governamentais, é importante observar que a ASREFAZ é parte da rede de organização do movimento sindical do Brasil, por seu vínculo com o Sindicato Rural de São Raimundo Nonato, este ligado à FETAG, vinculada à CONTAG.

Ou seja, compõe a ASREFAZ uma rede de organização política⁵⁴ que lhe confere um atributo importante de participação no desenvolvimento rural brasileiro, a

⁵⁴ Essa rede é representada pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTR), que propõe um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável para o Brasil (PADRS), “tendo como princípio a realização de uma ampla e massiva reforma agrária e a valorização e fortalecimento da agricultura familiar [...], centrado na inclusão social, no desenvolvimento social, econômico e ecologicamente sustentável (CONTAG, 2001).

partir do projeto alternativo que propõe, com base em princípios sustentáveis. Contudo, não se verificou uma atuação dessa rede organizada junto ao Novo Zabelê, com vista a alcançar tal propósito, evidenciou-se que as ações da Associação ainda não evoluíram, na relação com os órgãos executores das políticas públicas, para um protagonismo de pensar e promover o desenvolvimento da comunidade em interface com a gestão ambiental, embora seja perceptível a postura crítica e questionadora sobre a intervenção desses órgãos, o que pode ser um caminho aberto nessa direção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se deu considerando-se o panorama da crise entre desenvolvimento e qualidade do meio ambiente, que submete a humanidade a sérios riscos de ordem social, política e ambiental, devido, sobretudo, a um sistema econômico que opera em escala mundial e garante sua reprodução à custa do esgotamento das reservas naturais. A sociedade brasileira, organizada sob os preceitos do sistema capitalista global, também vivencia essa crise e busca alternativas para enfrentá-la. Nesse sentido, o governo apresenta um plano de gestão pública que propõe a formação de redes interinstitucionais e intergovernamentais e a integração de políticas públicas como instrumentos prioritários para implantar o projeto de desenvolvimento sustentável pensado para o país, alinhado ao qual estão as alternativas para o desenvolvimento rural brasileiro, dentre elas a realização de uma reforma agrária compatibilizada com a sustentabilidade ambiental.

É importante retomar alguns pontos relevantes que permearam a pesquisa, a fim de que seja mais bem compreendida a sistematização dos seus resultados. Um deles é o recorte analítico referente aos aspectos que caracterizam os limites e os avanços da interface entre reforma agrária e gestão ambiental, no Estado do Piauí, na realidade concreta do Assentamento Novo Zabelê. Um aspecto de destaque da análise, no contexto desse Assentamento, foi a comparação dos procedimentos de implementação da política brasileira de reforma agrária e de meio ambiente, bem como a ação dos agentes executores, com os conteúdos das leis, normas e planos de gestão dos órgãos responsáveis, as quais, conforme as fontes documentais revelaram, estabelecem como estratégia a atuação conjunta em rede de integração interinstitucional, na perspectiva da intersetorialidade.

Outro ponto de atenção para a análise foi a trajetória da maioria das famílias do Assentamento, oriunda do Povoado Zabelê, onde viviam em convívio com a natureza e de onde se viram obrigadas a sair, em razão da criação do Parque Nacional Serra da Capivara. A intenção foi de, apoiada nesse conhecimento prévio e como recomenda Pierre Bourdieu, melhor compreender a realidade atual da comunidade, submetida à categoria de assentada da reforma agrária, nas suas relações internas com os órgãos governamentais, as organizações sociais e no trato

com a natureza, visando ao seu desenvolvimento socioeconômico com equilíbrio ambiental.

A investigação revelou que a capacidade da implementação de ações conjuntas entre os órgãos gestores da política de reforma agrária e da política de meio ambiente, no Estado do Piauí, ainda é bastante limitada pela permanência de controles formalistas e hierárquicos dos processos administrativos, com uma prática ainda regulada pelo rígido cumprimento de regras e normas formais, próprios do modelo de administração burocrático. Isso se atribui, especialmente, à visão fragmentada e setorializada da realidade, que ainda orienta, nas atividades de gestão e execução dessas políticas, a conduta de muitos dos agentes públicos, em contraposição com a visão sistêmica de mundo, através da qual é possível compreender e lidar de forma mais adequada com a complexidade da sociedade, onde tudo está tecido em conjunto (MORIN, 1996).

Essa visão sistêmica de mundo somente é exercida pelos órgãos públicos na medida em que se vêem os problemas sociais de forma interligada. Desse modo, pode-se dizer que a implementação de política voltada para a proteção do meio ambiente repercute e impacta a voltada para o desenvolvimento socioeconômico de grupos sociais, que encontram na natureza a sua provisão, como é o caso da política de reforma agrária. Prevalecendo, na política ambiental, o interesse estrito de preservação do meio ambiente natural, sem considerar a importância do desenvolvimento das comunidades rurais, haverá sempre o comprometimento da capacidade de reprodução dos sistemas socioeconômicos do campo, que é o que almeja a política agrária. Se, porém, predominar o específico objetivo dessa política, haverá um sistema socioeconômico em funcionamento, mas sob o risco do esgotamento das reservas naturais.

Mesmo com esse impasse gerado pelos interesses distintos entre a política ambiental e a agrária, percebe-se, pelo que está previsto nos planos, programas e normas orientadoras da sua execução, um avanço no seu enfrentamento. Tais estatutos formais estabelecem ações articuladas entre ambas e com a sociedade civil, que também já aparecem no discurso de alguns técnicos e gestores das superintendências estaduais do Incra e do Ibama no Piauí. Mas, na prática, isso é pouco perceptível, prevalecendo, no cotidiano da comunidade de Assentamento Novo Zabelê, as ações isoladas ou sua ausência, haja vista que, na relação dos órgãos governamentais com as famílias, o Ibama optou pela alternativa

da punição, sem o componente da informação e da sensibilização para uma relação mais amigável com o meio ambiente.

Por sua vez, o Incra não tem desenvolvido ações com a devida importância para a variável ambiental, que se resumem, quando da implantação dos projetos, às orientações sobre o uso das áreas de reserva legal e de preservação permanente. É um exemplo visível disso o desmatamento total de uma área de aproximadamente 70 hectares para a construção de moradia e infra-estrutura coletiva para as famílias, sem que se discutisse com elas a importância da permanência de parte das árvores, para diminuir o impacto sobre o meio ambiente natural, fato informado durante a entrevista grupal, quando se desenhou o mapa do ambiente modificado: “o Incra de maneira nenhuma, e nem o Ibama, ninguém veio pra se preocupar pra dizer pro povo que não devia desmatar essa área toda.”⁵⁵

Essa atuação isolada, de pouco contato com as famílias, indica uma incapacidade dos órgãos governamentais de estabelecer relação dialética com a comunidade, para o atendimento adequado de suas demandas (BOBBIO, 1999), o que inibe a capacidade de governança, ou seja, a capacidade de ação na implementação das políticas, dentro dos preceitos democráticos, que requer um proceder contínuo de negociação com a sociedade (DINIZ, 1996), quanto à pouca iniciativa em proporcionar a educação das famílias para agir em defesa da qualidade do meio ambiente, isso está relacionado, em parte, à lacuna no planejamento do Incra e do Ibama, que não contemplam ações conjuntas, nem a previsão de recursos para esse fim, e muito pouco para as intervenções de educação ambiental, apesar de firmado um Acordo de Cooperação Técnica cujo objeto é “estabelecer um regime de estreita colaboração mútua entre as partes”, no qual se pretende que ocorra, no âmbito dos assentamentos de reforma agrária, intercâmbio de informações, ações integradas, promoção de ações de educação ambiental e capacitação técnica envolvendo os seus servidores.

⁵⁵ Relato de Nôca, em entrevista grupal realizada na comunidade do Assentamento Novo Zabelê, 9/10/2007.

Sem planejamento conjunto e sem recurso disponível, dois requisitos básicos para uma abordagem integrada de políticas públicas (INOJOSA, 2001), dos propósitos acordados o que se constatou é que não há uma troca sistemática de informações, porém apenas de forma pontual, quando há provocação de um dos órgãos, daí que o desenvolvimento de ações integradas, que ainda não alcançou os assentamentos, ocorreu somente na implantação da RESEX Delta do Parnaíba, no município de Ilha Grande-PI. As ações de educação ambiental se têm dado de forma pontual, em razão da baixa capacidade operacional e financeira das superintendências estaduais, principalmente no Ibama, visto que disponibiliza para elas menos de um por cento do orçamento e conta com uma equipe de educadores ambientais muito reduzida.

Na superintendência estadual do Incra, há uma expectativa favorável para a realização integrada de gestão e educação ambiental nos assentamentos de reforma agrária do Piauí, haja vista a disponibilidade de dois dos três suportes necessários para tal, como indica Merico (2001). Já existem arcabouço jurídico-legal (leis, instruções normativas, programas, etc.), que dão relevância à variável ambiental, e uma estrutura administrativa para aplicá-los, com a implantação, na superintendência, no ano de 2006, da Divisão de Gestão Ambiental.

Mesmo assim, ainda não se avançou para a construção do suporte fundamental: a realização de ações que motivem as comunidades de assentamento a mudar de comportamento no trato com o meio ambiente e possam promover as condições para o seu desenvolvimento, com foco na sustentabilidade. O que se identificou nessa direção foi a previsão, na programação operacional do Incra para 2008, da capacitação sobre estudo de exame para licenciamento ambiental e gestão das áreas de reserva legal e de preservação permanente, dentro do bioma semi-árido, contemplando o Assentamento Novo Zabelê.

Na verdade, o que há de mais concreto no rumo da materialidade da integração entre reforma agrária e gestão ambiental na comunidade de Assentamento pesquisada é a execução dos serviços de assessoria técnica, através do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC/MDA), vinculado à Política Nacional de Assistência Técnica (PNATER). A equipe técnica que assessora a comunidade atua numa orientação político-pedagógica que inclui a participação das famílias no planejamento e na execução das ações, mediante processos educativos que possibilitam uma conduta mais cuidadosa das famílias na relação com o meio

ambiente, apresentando-se, como resultado, a implantação de atividades produtivas de baixo impacto ambiental, como artesanato e processamento de frutas nativas, a diminuição das queimadas e do uso de produtos químicos e o replantio de árvores ao redor das fontes de água e na área de moradia da comunidade.

Outro aspecto de destaque é o fato de a gestão do PDHC ocorrer de forma articulada entre Estado e sociedade, numa estrutura que integra o governo, através do MDA, as organizações da sociedade civil, responsáveis pela execução do programa, representadas pela Cáritas brasileira, e entidades representativas das famílias, como a Associação (ASREFAZ) e o STR do município de São Raimundo Nonato. A limitação na execução desse programa, na comunidade de Assentamento Novo Zabelê, se localiza na atuação restrita da equipe técnica aos contornos do PDHC, com a mesma postura de isolamento adotada pelos agentes executores dos demais programas governamentais que atuem no referido Assentamento, o que não favorece a concretização da integração das ações de reforma agrária e de gestão ambiental, na perspectiva da intersetorialidade.

Cabe sublinhar a conduta igualmente isolada do Incra como órgão estatal, que não tem atuado, conforme a concepção sistêmica de Bobbio (1980), no seu papel de agente governamental, como articulador desses programas. Na relação com a comunidade, recebe também a crítica das famílias e de outros órgãos de que seus agentes geralmente adotam uma conduta autoritária e impositiva, além da morosidade na execução das ações de sua competência. Julgamento semelhante sobre a FUMDHAM que, mesmo apresentando como objetivo realizar ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental das comunidades do entorno do Parque Serra da Capivara, tem atuado com foco principal no incentivo às pesquisas científicas e dado maior relevância à manutenção de sítios arqueológicos que à vida das pessoas da região.

Permanecendo essas condições limitantes, pode-se inferir que não se verá as famílias assentadas engajadas num processo cooperativo para a gestão integrada entre a política de reforma agrária e a de meio ambiente, tendo em vista o equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental. Sem um processo de educação ambiental, e sem a garantia de uma estrutura de produção e oferta de políticas públicas sistemáticas, que lhes proporcionem melhor condição de vida, é difícil para essas famílias assimilarem a preservação das matas e de animais

silvestres como mais importantes que suas necessidades imediatas, o que dificulta o cumprimento de leis e normas ambientais que lhes obstaculiza a sobrevivência.

No contexto do Incra e do Ibama, a principal limitação é a predominância de práticas tradicionais, herdadas da administração burocrática e guiadas por modelos mentais advindos de uma visão de mundo fragmentada, que restringe a capacidade governativa desses órgãos para atuarem de forma integrada, articulando-se com a comunidade e as demais organizações do local. Na verdade, a execução do programa de assistência técnica é o que mais se aproxima da perspectiva da intersetorialidade, no âmbito das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro, dentro do projeto de desenvolvimento sustentável pensado para o país e do ideário social de sustentabilidade.

Isso se atribui ao fato de se fundar tal programa na concepção da integralidade entre as dimensões econômica, social e ambiental das comunidades rurais e de se utilizar de instrumentos técnico-pedagógicos participativos para propor e executar idéias e ações. Essa via tem possibilitado uma caminhada para a materialidade da interface entre as ações de reforma agrária e as de gestão ambiental, que se valem de ações educativas e capacitação orientadas pela perspectiva sistêmica da realidade.

É claro que se trata de um avanço ainda tímido, considerando a pouca abrangência dos programas de assistência técnica nos assentamentos de reforma agrária do Estado do Piauí - tanto o PDHC, destinado para a região semi-árida, quanto o ATES, dirigido às demais regiões, sendo atualmente executados apenas em cerca de vinte por cento do total de assentamentos existentes. Há, também, o fato de não se lançar mão de outras ferramentas disponíveis, como a implantação de Projeto de Assentamento Sustentável (PDS), criado pela Portaria Incra Nº 477/99, voltado a comunidades que se proponham a trabalhar com técnicas ambientalmente corretas, o que configuraria uma alternativa mais adequada para o Assentamento Novo Zabelê, devido à localização, história e modo de produção das famílias. Porém, essa modalidade de assentamento, mesmo existindo desde 1999, nunca foi implantada em qualquer assentamento piauiense.

Como ressalta Edgar Morin (1996, p. 248-50), pela reforma do pensamento se alteram as formas de atuação dos sujeitos sociais nas estruturas de organização humana. Com a substituição do pensamento reducionista da realidade por “modos de inteligibilidade” que conduzem ao pensamento complexo, capaz de

dar conta das contradições, singularidades e pluralidade da sociedade atual. Sob essa compreensão, acredita-se que avanços em direção à materialidade do equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental, no contexto das comunidades de assentamento, no Estado do Piauí, serão ampliados, desde que se estendam as condições institucionais para a capacitação dos executores das ações de reforma agrária e de gestão ambiental, para atuarem numa nova lógica de gestão pública, dentro da abordagem intersetorial. É que esta se funda no referencial de interdisciplinaridade e da teoria da complexidade, que se compreende diretamente relacionada com o ideário de sustentabilidade que mobiliza governo e sociedade, seja pelo modelo de desenvolvimento sustentável proposto para o Brasil, seja pela concepção de vida sustentável defendida pelos movimentos sociais e ecológicos.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21 Brasileira – **Resultado da Consulta Nacional** / Por Maria do Carmo de Lima Bezerra, Márcia Maria Facchina e Otto Toledo Ribas, Brasília, MMA/PNUD 2002.

ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (org). **O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 75-96.

ANDRADE M. M. Pesquisa científica: noções introdutórias. In: _____. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n. 51, São Paulo, 2003.

ARAÚJO, Flávia Camargo. Reforma Agrária e Gestão Ambiental: encontros e desencontros. Brasília, 2006. 242p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

BARRETO, Maria Inês. **A Revolução Global: reforma da administração do setor público**. In: Revista do Estado e Administração Pública Gerencial. Orgs. Luiz Calos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; 1999.

BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **Mapas cognitivos e a pesquisa organizacional: explorando aspectos metodológicos**. Estudos de Psicologia. Natal, 2002, vol. 7, n°.spe, p. 65-77. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora da USP, 1997.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio, Campus, 1992.

_____, Quem Governa? In: **As ideologias e o poder em crise**. 4ª ed. Trad. João Ferreira, Brasília: UnB, 1999

_____. Ciência Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____. Administração Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Incola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 2001.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. Um ethos para salvar a terra. In: CAMARGO; CAPOBIANCO J. P. R. OLIVEIRA, J. A. P. (org.). **Meio Ambiente Brasil. Avanços e Obstáculos após Rio 92.** São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Sócio Ambiental. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 49-56.

BOURDIEU, P. Compreender. In _____ (Org.). **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997.

BRANDÃO, C. R. **Diário de Campo-a antropologia como alegoria.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

BRASIL, Presidência da República. **Política Nacional do Meio Ambiente: Lei nº 6938.** Brasília, 1981.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** , Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Programa Emergencial de Reforma Agrária,** Brasília, 1993.

_____. Presidência da República, **Plano Diretor De Reforma Do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, 1995.

_____. Ministério Extraordinário de Política Fundiária – MEPF. **Agenda Ambiental - Terra que te quero verde.** Brasília, 1998.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Programa Novo Mundo Rural,** Brasília, 1999.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária.** Brasília, 2003. 38 p.

_____, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER.** Brasília, 2004. 25 p.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Educação Ambiental: curso básico à distância e legislação da educação ambiental.** 5v., 2ª edição ampliada. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Planejamento Organização e Gestão – MPOG. **Plano Brasil de Todos.** Brasília, 2003. Disponível em: < <http://www.planobrasildetodos.gov.br>>. Acesso em: 03 de dezembro de 2007.

_____. **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.** Ministério Público Federal - MPF, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Brasília, 17 de outubro de 2003.

BRUYNE, P; HERMAN, J; SHOUTHEETE, M. **Dinâmica de Pesquisa em Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAPRA, F. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente.** Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Círculo do Livro, 1982.

_____. **As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável.** Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

CARTA DA TERRA. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2007.

CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CARDOSO JR, J. C; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e tensões da Ação Estatal. In: JACCOUD, L (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** IPEA, Brasília, 2005, p. 181-259.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: A era da informação: economia, sociedade e cultura.** Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO J. A; CARDOSO JR. J, C. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** IPEA, Brasília, 2005, pp. 260-317.

CIRADR. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural: uma visão para o futuro. Porto Alegre - RS, Brasil. 07-10 de março de 2006. **Cadernos para a Conferência,** Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD, 2005.

CONTAG. Anais do 8º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. **Avançar na construção do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Brasília, 14 a 17 de março de 2001.

COSTA, Conceição de Maria Sousa Batista. **De moradores/as a assentados/as: trajetórias e identidades sociais no Centro do Designo, em Miguel Alves, no Piauí.** Teresina, 2006. 136p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí.

CPT Nacional Brasil. **Conflitos no campo Brasil 2006.** SANTOS, Maria Madalena [et al] (coord.). Goiânia : Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra - CPT, 2006.

DELGADO, Guilherme. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In: **Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005.

DELGADO, Nelson Giordano. **Política Econômica, Ajuste Externo e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/DEBATES, n.7, 1998.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do estado no Brasil dos anos 90. In: **São Paulo em Perspectiva, volume 1/Nº 4**. Revista da Fundação SEAD, 1996.

ESTATUTO DA TERRA. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

ESTERCI, Neide; VALLE Raul Silva Telles do. **Reforma Agrária e Meio Ambiente/ Documento Especial do Fórum Social Mundial**. São Paulo: Instituto Sócio ambiental, 2003.

FIORI, José Luiz. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insigt 1995.

FOOTE-WHYTE, W. Treinando a observação participante. In: Guimarães, A. Z. (Org.) **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990, p. 77-86.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, Brasília: IPEA, nº 21, 2000, p. 212-258.

FUMDHAM – Fundação do Homem Pi. Câmara Brasileira Americana. **Parque Nacional Serra da Capivara – São Raimundo Nonato**, do Livro, São Paulo, 2002.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKEÇ, G (org). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GARFFIN, Raquel de Moraes. **Avaliação dos Impactos Antrôpicos no PN Serra da Capivara**. Paris, França, 2007. 116 p. Dissertação (Maîtrise en Sciences et Technologies du Vivant - Environnement : Milieux, Techniques, Sociétés du Muséum National d'Histoire Naturelle). Institut National Agronomique Paris – Grignon / Universté Paris VII Denis Diderot.

GEHLEN, Ivaldo. **Políticas públicas e desenvolvimento social rural**. São Paulo em Perspectiva, n. 18, 2004, p. 95-103.

GIDDENS, Anthony. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: UNESP, 1995, p.93-171.

_____. O Mundo em Mudança. In: **Sociologia**. Trad. Andra Regina Netz. 4ª ed. São Paulo: Arimed, 2005, p. 60-81.

GIULIANI, G. M. **A questão ecológica, a indústria e o capitalismo**. Raízes, UFPB, v. 19, p. 9-15, 2000.

_____. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra e a Questão Ecológica. **Revista Universidade Rural – Série Ciências Humanas**, UFRJ, Vol. 19/21, n. 1-2, pág. 60-84, Rio de Janeiro, 1998.

_____. **Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído**. Dados vol. 41. n° 1, Rio de Janeiro 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 5 abr. 2007.

GODOI, E.P. de. **O trabalho da memória – cotidiano e história do sertão do Piauí**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999. 165 p.

GOHN, Maria da G. **Movimentos sociais no início do século XXI**. Petrópolis, Vozes, 2003.

GOLDEMBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GUEDES PINTO, L. C. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período de 1964-1994. **Boletim da Associação brasileira de reforma agrária – ABRA**, n° 1, 1995.

HABBERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Trad. Flávio R. Kotche. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo, Brasiliense, 1992.

IBAMA, **Legislação e Normas**. Disponível em < <http://www.ibama.gov.br/cgeam>> Acesso em: 10 jul. 2007

_____. Relatório de atividades da Coordenação Geral de Educação Ambiental – CGEAM /DISAM – 2003 – 2006. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cgeam/index.php?id_menu=6>. Acesso em: 06 mar. de 2008.

_____. **Plano de ação da Coordenação Geral de Educação Ambiental - Núcleos de Educação Ambiental das Superintendências e Gerências Executivas do IBAMA - Exercício 2007**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cgeam>. Acesso em: 22 jan de 2008

INCRA. Portaria Incra nº 268/96, cria a modalidade de Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE. In: **Plano de Utilização do Projeto de Assentamento Agroextrativista Chico Mendes**. Incra/Ac. Rio Branco-AC, 1997.

_____. **Plano de Gestão Ambiental do Incra - PGA**. Brasília: MDA/Incra, out. 2002. 38 p.

_____. **Plano de Reforma Agrária do Estado do Piauí 2003/2010 - PRRA**. Teresina, ago. 2005. 58 p.

_____. Portaria Incra nº 1038/02. Altera a Portaria Incra nº 477/99, **aprova a criação dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável - PDS.**

_____. Portaria Incra nº 1141/03, **cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF.**

_____. **Divulgação Normas de Execução – INCRA.** Brasília, abril de 2004.

_____. **Estrutura Organizacional do INCRA.** Brasília, dezembro de 2006.

_____. **Normas de Execução.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais nº 13.** Edição Especial 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2007.

INOJOSA, R.M.. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Revista de Administração Pública, v.32. n. 2, p.35 -48,** 1998

_____. R.M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: **Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 102-110.** Disponível em: <<http://www.googleacademico.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2007.

JAPIASSU, H. Prefácio; introdução. In: ----- **Interdisciplinaridade e patologia do saber.** Rio de Janeiro: Imago, 1976, p. 7-35.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica.** Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JUNQUEIRA, L.A.P. **A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor.** In: Saúde e Sociedade v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr 2004. Disponível em: <<http://www.googleacademico.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2007.

_____. INOJOSA, R.M; KOMATSU, Sueli. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza.** Paper apresentado no XI Concurso de Ensayos del CLAD “El tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1998. Disponível em: <<http://www.googleacademico.com.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

KETIL, F. Donald. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: **Revista do Estado e Administração Pública Gerencial.** Trad. Carolina Andrade, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Legislação Florestal e Ambiental. Disponível em <<http://www.ipef.br/legislacao>>. Acesso em: 08 jul de 2007.

LEITE, Sérgio [et al] (Coord.). **Impacto dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. São Paulo: UNEP, 2004.

_____. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentário sobre o cenário recente. In: LESBAUPIN (Org.). **O desmonte da nação (balanço do governo FHC)**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Assentamentos Rurais no Brasil: Impactos, Dimensões e Significados - A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997.

LEVI, Lúcio. Governo. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política, vol.I**. Brasília: UNB, 2001.

MACHADO NETO, Antônio Luiz. **Sociologia Jurídica**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

MARX, Karl. A guerra civil na França; Crítica ao Programa de Gotha. In: MARX, Karl. & ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, p. 39-103; 203-225.

MATIAS-PERIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MCCORMICK, J. As raízes do ambientalismo. In: **Rumo ao paraíso. A história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992, p. 21-41.

MEDEIROS, Lenildes Sérvolo de. O promissor Brasil dos assentamentos rurais. **Revista Proposta**, n. 77, jul. - ago./1998.

_____. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro, FSE, 1989.

_____. **Reforma Agrária no Brasil; história e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 2003.

MELO, Marco Aurélio. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Revista do Serviço Público. Volume 120/Nº 1, jan. - abr., 1996.

MERICO, Luiz Fernando Krieger. Políticas Públicas para a Sustentabilidade. In: In VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org). **O Desafio da Sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, pp 251-262.

MORIN, E. O pensamento dissimulado (paradigmatologia). In: **O Método, 4. As idéias, habitat, vida, costumes, organização**. Porto Alegre: Sulina, 2001.

_____. Uma concepção reformada da sociologia. In: **Sociologia**. Portugal: Publicações Europa - América, 1998.

_____. Para um paradigma da complexidade. In: **O problema epistemológico da complexidade**. Portugal: Publicações Europa - América, 1996.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NIEMEYER, A. M. de; GODOI, E.P. de. Indicando caminhos: mapas como suporte na orientação espacial e como instrumento de ensino de antropologia. In: **Além dos territórios. Para um diálogo entre a etnologia indígena, os estudos rurais e os estudos urbanos**. Campinas: Mercado das Letras, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2º ed., São Paulo: Cortez, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 1 – março/abril-maio, Salvador-Bahia, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 03 dez. 2007.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio. **Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária**. Rio de Janeiro: CPDA/DEBATES, n.1, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PORTARIA INTERMINISTERIAL MDA/MMA nº 13/02. **Reconhece as Reservas Extrativistas - Resex como beneficiárias do PNRA**. Disponível em: <<http://www.ipef.br/legislação>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

QUINTANEIRO, Tânia. BARBOSA, Lígia de Oliveira. OLIVEIRA, Maria Gardênia. **Um toque de clássicos: Durkheim, Marx e Weber**. Belo Horizonte: Edt. UFMG, 1995.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável / organização Paula Yone Stroh**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Da alienação à cidadania. In: **A urgência da reforma agrária**. São Paulo: Setor de Formação do MST, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. **Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo, Cortez, 2002.

SARAIVA, Enrique. **A nova administração para o desenvolvimento**. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, Madrid, España, 2-5 de novembro, 2004. Disponível em: <<http://www.ebape.fgv.br>>. Acesso em: 03 de dez. 2007.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: **Assentamentos em debate**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD, 2005.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p.37-91.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. **Imaginário social de semi-árido e o processo de construção de saberes ambientais. O caso do município de Coronel José Dias – Piauí**. Teresina, 2005. 193p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Núcleo de Referência em Ciências Ambientais do Trópico Ecotonal do Nordeste, Universidade Federal do Piauí.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.

THIOLLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Pólis, 1987. 270 p.

THURLOW, Lester C. **O Futuro do Capitalismo: como as forças econômicas mudam o mundo de amanhã**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

UNESCO. **Educação para um futuro sustentável: uma visão transdisciplinar para ações compartilhadas**, Ed. IBAMA, Brasília, 1999.

WHITAKER, D. et al. 2ª parte: a questão do registro e da memória do pesquisador. In: WHITAKER, D. **Sociologia rural: questões metodológicas emergentes**. Presidente Venceslau. São Paulo: Letras à margem, 2002.

WESTPHAL, Marcia Faria, ZIGLIO, Erio. Políticas Públicas e Investimento: a Intersetorialidade. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, organizador, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br>. Acesso em: 06 de ago. 2007.

VIOLA, Eduardo J. [et al]. **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafio para as Ciências Sociais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

_____. **A globalização da política Ambiental no Brasil 1990-1998**. In: XXI INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Chicago, USA, 24-26 de setembro de 1998. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2007.

APÊNDICE A - Tópicos Guia para Entrevista Grupal na Comunidade do Assentamento Novo Zabelê

1. Sobre como viviam antes da ida para o assentamento;
2. Motivo e trajetória para serem assentados da reforma agrária;
3. Ambiente físico e natural encontrado na área desapropriada para o assentamento,
4. Articulação do INCRA e do IBAMA com a comunidade, entre si e com outras instituições
5. Outras articulações institucionais,
6. Realidade atual no assentamento: aspectos físicos, ambientais, organizacionais, relações internas e externas.

APÊNDICE B - Roteiros das Entrevistas Individuais

B1. Presidência da Fundação do Homem Americano - FUMDHAM

1. Em sua opinião, há impedimentos para a realização de ações conjuntas entre a política de reforma agrária e a política de meio ambiente?

Justificar resposta:

2. Em sua opinião, as ações de preservação ambiental dificultam as ações de reforma agrária, ou a reforma agrária é um empecilho para a preservação ambiental?
3. É do seu conhecimento a realização de alguma ação conjunta entre Incra e Ibama, nos últimos 10 anos, em São Raimundo Nonato e nos Assentamentos de Reforma Agrária, visando conciliar as ações de reforma agrária com as de gestão ambiental?
4. A FUMDHAM tem como uma de suas finalidades desenvolver ações comunitárias que diminuam atividades predatórias ao meio ambiente. As comunidades de assentamento têm sido contempladas com essas ações? Quais ações e quais assentamentos?
5. Gostaria de fazer algum acréscimo?

B2. Direção do Escritório do IBAMA do Município de São Raimundo Nonato-PI

1. Qual é o cargo que você ocupa, e quanto tempo de serviço você tem?
2. Em sua opinião, há impedimento para a realização de ações conjuntas entre a política de reforma agrária e a política de meio ambiente no estado do Piauí?
3. O quê dificulta uma ação articulada entre o incra e o ibama?
4. A dificuldade está mais ligada a questão institucional ou individual?
5. Em sua opinião, as ações de preservação ambiental dificultam as ações de reforma agrária, ou as ações de reforma agrária é um empecílio pra preservação do meio ambiente?
6. É do seu conhecimento que nesses 10 anos de assentamento, tenha acontecido alguma ação conjunta entre INCRA e IBAMA no sentido de conciliar as ações de reforma agrária com a de gestão ambiental no assentamento nova zabelê?
7. Que tipo de atuação o IBAMA tem feito nessa comunidade em relação a gestão adequada do meio ambiente de um modo geral?
8. O Ibama tem na sua estrutura um setor de educação ambiental; o Incra também tem na sua estrutura atual um núcleo de gestão ambiental.

Considerando que nos dois órgãos existem essas estruturas, já houve por parte do Ibama uma busca de interação com o Incra pra desenvolver ações de educação ambiental aqui, considerando a existência de Parques Ambientais e de assentamentos?

9. Tem mais alguma coisa que você queira acrescentar?

B3. Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de São Raimundo Nonato – PI

É do seu conhecimento se há ações sendo executadas em parceria entre Incra e Ibama nos assentamentos de reforma agrária do Piauí? (Caso a resposta seja afirmativa, especificar.)

Na sua opinião, as ações de preservação ambiental dificultam as ações de reforma agrária, ou a reforma agrária é um empecilho para a preservação ambiental?

Quantos assentamentos de reforma agrária existem no Município de São Raimundo Nonato ?

Já houve alguma iniciativa por parte da FETAG ou do Sindicato de articulação com o IBAMA para a realização de ações de orientação, nos assentamentos, sobre preservação ambiental? (Em caso afirmativo: que retorno tiveram do IBAMA?)

A Contag tem um programa de desenvolvimento rural sustentável – PADRS, esse programa tem uma atuação no Piauí e nos assentamentos de reforma agrária?

No município de São Raimundo Nonato e no assentamento Novo Zabelê já houve alguma ação desenvolvida por meio do PDRS?

Você conhece ou já participou de alguma ação conjunta entre Incra e Ibama, nos últimos 10 anos, no Assentamento Novo Zabelê?

Na sua opinião, há impedimentos para a realização de ações conjuntas entre a política de reforma agrária e a política de meio ambiente?

Tem mais alguma coisa que você gostaria de acrescentar sobre esse tema?

B4. Equipe de Assistência Técnica do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)

1. Qual a concepção das famílias para a produção no assentamento, reproduzem o modelo da agricultura empresarial brasileira? Estão integradas a algum projeto de monocultura, privados ou do Estado?
2. Que modelo tecnológico vem sendo adotado pela equipe de assessoria técnica para a produção de alimentos e a geração de renda no assentamento?

3. Quando iniciou o trabalho da equipe de assistência técnica no assentamento Novo Zabelê? E, de lá para cá, que mudanças ocorreram na forma de produzir das famílias (nova concepção para práticas e tratamentos culturais)?
4. Já participaram ou tomaram conhecimento de alguma ação conjunta realizada entre Incra e Ibama, em São Raimundo Nonato e no assentamento Novo Zabelê, visando conciliar reforma agrária e equilíbrio ambiental?
5. Como vocês vêem a atuação do Incra e do Ibama, nesse contexto, considerando a proximidade com parques ambientais e o próprio ecossistema semi-árido, que é um ecossistema que tem suas especificidades e fragilidades?
6. Já realizaram ou buscaram realizar ações em parceria com o Ibama?
7. Vocês consideram que existem barreiras que impedem a realização de ações conjuntas entre a política de reforma agrária e meio ambiente? (Que tipo?)
8. O assentamento quando é criado é feita a identificação das áreas de reserva legal e de preservação permanente para que se inicie o uso espacial para a produção. Como é que tem ocorrido o trato das famílias com essas áreas?
9. Querem fazer algum acréscimo às opiniões dadas?

APÊNDICE C - Questionário Aplicado na Superintendência do INCRA e IBAMA

QUESTIONÁRIO

Este questionário será utilizado como ferramenta na realização de pesquisa acadêmica, de natureza qualitativa, do Curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, tendo por objetivo identificar e analisar os condicionantes que interferem na gestão articulada entre a Política Nacional de Reforma Agrária e a Política Nacional de Meio Ambiente, no Estado do Piauí. A escolha dos respondentes está orientada pelo critério qualitativo (não estatístico), formando uma amostra social composta por gestores e técnicos do Incra/PI e do Ibama/PI, que exerçam funções de gerenciamento e execução das ações de reforma agrária e de gestão ambiental e que consentirem no preenchimento deste questionário.

IDENTIFICAÇÃO DO/A RESPONDENTE:

Cargo

Função

Setor

Tempo de serviço: _____

- 1) Qual a sua visão sobre a Política Nacional de Reforma Agrária (objetivos propostos, ações implementadas, resultados alcançados)?
- 2) Qual a sua visão sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (objetivos propostos, ações implementadas, resultados alcançados)?
- 3) Você considera que os órgão gestores destas duas políticas (INCRA e IBAMA) estão estruturados, em termos financeiro e técnico, para desenvolver a realização de ações conjuntas, na perspectiva de conciliar reforma agrária e gestão ambiental?
() SIM () NÃO
Justifique:
- 4) É do seu conhecimento se há ações sendo executas em parceria entre Incra e Ibama no Piauí?
() SIM () NÃO
Caso a resposta seja afirmativa, especifique quais:

5) Existem demandas oriundas dos assentamentos incorporadas na programação operacional do IBAMA, nos últimos 10 anos?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo, especifique quais

6) há recursos direcionados para atender estas demandas?

() SIM () NÃO

7) Existem demandas de gestão ambiental incorporadas na programação operacional do INCRA, nos últimos 10 anos?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo, especifique quais.

8) Há recursos direcionados para atender estas demandas?

() SIM () NÃO

9) Em sua opinião, as ações de preservação ambiental dificultam as ações de reforma agrária, ou a reforma agrária é um empecilho para a preservação ambiental?

10) Você conhece ou já participou de alguma ação conjunta entre Incra e Ibama, nos últimos 10 anos?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo especifique qual (is), informando se alguma delas aconteceu no Assentamento Novo Zabelê.

11) Em sua opinião, há impedimentos para a realização de ações conjuntas entre a política de reforma agrária e a política de meio ambiente?

() SIM () NÃO

Justifique sua resposta:

12) Conhece normas e portarias que estabeleçam a realização de ações conjuntas, nos últimos 10 anos, entre a Política Nacional de Reforma Agrária e de Meio Ambiente?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo, especifique quais:

13) Conhece portarias, resoluções, acordos de parceria, ou quaisquer outros instrumentos que, nos últimos 10 anos, foram estabelecidos entre o Incra e o Ibama no Estado do Piauí?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo, especifique quais:

14) Tem conhecimento ou já participou, nos últimos 10 anos, de ações de capacitação técnica e/ou política para a realização de parceria entre a política de reforma agrária e a política de meio ambiente?

() SIM () NÃO

Em caso afirmativo, especifique quais:

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)