



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Bruno Alberto Paracampo Mileo

## REGULAÇÃO DOS USOS FLORESTAIS

ESTUDO SOBRE OS TERMOS DE USO PARA EXTRATIVISMOS  
VEGETAIS NO CONTEXTO DAS CONCESSÕES EMPRESARIAIS NA  
FLORESTA ESTADUAL DO PARU (ESTADO DO PARÁ, BRASIL)

Tese no âmbito do Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI,  
orientada pelo Professor Doutor José Manuel Oliveira Mendes e pela Professora  
Doutora Luciana Gonçalves de Carvalho, apresentada à Faculdade de Economia da  
Universidade de Coimbra.

Outubro de 2021

Faculdade de Economia  
da Universidade de Coimbra

# **Regulação dos Usos Florestais**

Estudo sobre os termos de uso para extrativismos  
vegetais no contexto das concessões empresariais na  
Floresta Estadual do Paru (Estado do Pará, Brasil)

Bruno Alberto Paracampo Mileo

Tese no âmbito do Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, orientada pelo Professor Doutor José Manuel Oliveira Mendes e pela Professora Doutora Luciana Gonçalves de Carvalho, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2021

1 2  9 0

UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Ao meu pai, Paulo Mileo, que nunca mediu esforços para me garantir oportunidades de estudo e me transmitiu valores importantes que levarei por toda a vida. Nada seria possível sem ele, a quem sou infinitamente grato e de quem tenho imenso orgulho.

Em memória dos meus avós Catharina Paracampo, Nicolino Paracampo, Maria Mileo e Guilherme Mileo. Eles que sempre me dedicaram tanto amor e ficariam felizes com a conclusão do meu doutoramento, uma conquista que é deles também.

Em memória dos balateiros Pedro Ferreira (Pão), Daniel Guariguasi e José Santana (Zeca) que partiram antes da conclusão da tese que tanto ajudaram a construir. Na esperança de que a tese esteja à altura da sabedoria e bravura desses homens.

## Agradecimentos

---

Aos meus pais, Carmen e Paulo, pelo apoio constante e amor incondicional. Ao meu namorado, Daniel Nascimento. Depois que ele entrou na minha vida, as lentes se encheram de cores e tudo fez mais sentido. Aos amigos que tanto me apoiaram, mesmo correndo o risco de ser injusto por não mencionar alguém, não poderia deixar de agradecer nominalmente a Heliana Aguiar, Alexandre “Maluco” Rocha, Cibelle Leão, Roberta Luz, Renata Baena, Mônica Castro, João Alfredo Mileo, Lívia Mileo, Mariana Mileo, Dauana Ferreira, Suzete Silva, Conceição Beltrão, Gysele Amanajás, Eliane Moreira e Violeta Loureiro.

À Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) que me concedeu licença para a qualificação para que eu realizasse a pesquisa de doutoramento. Agradeço ao Amadeu Cavalcante Júnior e à Ana Maria Sarmiento, que estiveram à frente da coordenação do Programa de Ciências Jurídicas (PCJ) dedicados à qualificação do quadro docente e melhorias para o curso de direito. Mais do que colegas de trabalho, são amigos a quem eu devoto muita estima.

Ao Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Sociedades Amazônicas, Cultura e Ambiente – Sacaca. A tese de doutorado foi possível devido a atuação intensa do núcleo que reuniu pessoas interessadas em atuar junto aos balateiros. Meu agradecimento especial aos meus colegas de trabalho e amigos valorosos Judith Vieira, Lillian Rebellato e Florêncio Vaz. Também não poderia deixar de agradecer às pessoas com quem aprendi sobre o universo social dos balateiros e da floresta do Paru, seja compartilhando idas a campo ou através da leitura de seus textos inspiradores, então agradeço muitíssimo a Marcelo Araújo, Jéssica Rossy, Carlyle Martins e Ana Paula Araújo.

À Universidade de Coimbra que me possibilitou ambiente institucional para o desenvolvimento da pesquisa de doutoramento. Agradeço principalmente aos professores do programa Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI. Agradeço aos professores e coordenadores Alexandra Aragão, Aroso Linhares, Casimiro Ferreira e João Pedroso. Agradeço às professoras Alexandra Aragão, Sara Pires, Élide Lauris e Silvia Ferreira pelas contribuições durante os seminários e orientações dos trabalhos de conclusão. Agradeço em especial ao professor Boaventura de Sousa Santos pela referência importante desde a minha graduação. Agradeço aos amigos preciosos que me acompanharam durante o tempo do doutoramento e estão para além disso, Elaine Santos, Rogério Coelho, Paula Sobral, Ricardo Fernandes, Patrick Mariano, Paula Ziviani, Sébastien Antoine, Luísa Acabado, Ludmilla Corrêa e Rachel Gouvêa.

À Luciana Gonçalves de Carvalho que aceitou coorientar a pesquisa. A tese de doutoramento não existiria sem um trabalho dedicado dela como antropóloga que estudou e apoiou o grupo de balateiros da Calha Norte durante tantos anos, trabalho sólido que inspirou outros pesquisadores que vieram depois. Agradeço também o apoio afetuosos da amiga que nunca me faltou e com quem muito aprendi sobre a pesquisa de campo e a região do oeste paraense.

Ao meu orientador José Manuel Oliveira Mendes pela confiança no meu trabalho e contribuições valiosas não apenas para a tese de doutoramento, mas para a minha formação como pesquisador. Minha admiração pelo seu trabalho e pessoa vão além do texto desta tese e palavras não bastam para dizer o quanto me sinto honrado em ter a orientação dele.

À Elcenir e Itajury Kishi pelo apoio às minhas atividades de campo em Monte Alegre. Agradeço também a Ramon Santos e Ione Nakamura, sempre tão disponíveis aos pesquisadores que procuram a Promotoria de Justiça Agrária de Santarém. Meu respeito também ao Joanísio Mesquita, que foi gestor da Floresta Estadual do Paru no Ideflor-bio, e às demais pessoas que me concederam entrevistas, acesso a documentos e um pouco de tempo durante a pesquisa de campo. Agradeço, mais uma vez, às amigas Judith Vieira e Elaine Santos por todas as observações que me ajudaram a melhorar a metodologia da pesquisa e o texto.

Aos balateiros da Calha Norte por compartilharem as suas histórias de vida que me abriram a mente para novos aprendizados e ampliaram a minha visão de mundo. Termino o doutoramento melhor pelo que eu aprendi com vocês.

## Financiamento

---

A Universidade Federal do Oeste do Pará concedeu licença para qualificação que possibilitou a frequência aos seminários e a pesquisa para a tese de doutoramento. Além disso, as viagens de Santarém para Almeirim e Monte Alegre (Estado do Pará), durante a fase exploratória da pesquisa contaram com recursos provenientes de proposta submetida em nome do grupo de pesquisa “Diversidade cultural, território e novos direitos na Amazônia” e classificada no Edital 08/2016 Proppit/Ufopa.

PARA OS QUE NÃO CONHECERAM  
ESTE NOME INFORMAL  
BALATEIROS ERAM HOMENS  
QUE FAZIAM AFINAL  
DA EXTRAÇÃO DA BALATA  
SEU RAMO PROFISSIONAL

ERA TAMBÉM O CABOCLO  
QUE EMBRENHAVA NA MATA  
DIRIGIDO POR UM CHEFE  
SUBINDO RIOS E CASCATAS  
MOSTRANDO ÁRVORE POR ÁRVORE  
DE CADA PÉ DE BALATA  
RAIMUNDO BENEDITO DA SILVA (2016)

## Resumo

---

As florestas nativas do Brasil estão entre as maiores do mundo, e parte significativa delas corresponde a áreas públicas que, segundo o ordenamento jurídico nacional, podem ser geridas diretamente pelo poder público, destinadas a comunidades locais ou concedidas a particulares para a exploração econômica de recursos florestais. A Lei nº 11.284/2006 institucionalizou na política florestal brasileira a possibilidade de particulares explorarem economicamente, com exclusividade e por tempo determinado, recursos florestais existentes em áreas públicas predeterminadas. Não obstante, um dos princípios da gestão das florestas públicas é o respeito ao direito de acesso às florestas públicas pelas comunidades locais e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação. Os direitos dessas comunidades, quer residam nas florestas públicas ou não, estão em foco nesta pesquisa realizada junto a extrativistas do látex da árvore popularmente conhecida como balateira na Floresta Estadual do Paru, na região da Calha Norte do Pará. Como ocorre em outras florestas públicas sob concessão, a delimitação das unidades de manejo florestal desconsiderou territórios usados por comunidades locais, inclusive o grupo de balateiros, obstaculizando o acesso à área e aos recursos naturais por eles explorado há décadas. Dessa maneira, as concessões florestais acabaram por inserir novos atores no cenário local e exigiram adaptações às comunidades usuárias da Flota, as quais, em um contexto de violência simbólica, passaram a ter de lidar com a racionalidade jurídica e os instrumentos formais da gestão florestal para continuarem a acessar recursos naturais. No caso dos balateiros, o principal instrumento mobilizado foi o termo de uso, uma espécie de contrato no qual os extrativistas deveriam discriminar previamente as pessoas que ingressariam na Flota e os recursos naturais que pretendessem utilizar, assim como o período e os locais onde acessariam tais recursos. Caberia ao Estado certificar-se de que os usos pretendidos estariam em conformidade com os objetivos mais amplos de conservação ambiental ou, mesmo, da destinação jurídica da área pública, estabelecendo as condições e as responsabilidades pelo uso do recurso natural. Considerando a inovação na política florestal brasileira, esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar como tem ocorrido a implementação dos termos usos como instrumentos jurídicos exigidos pelo estado como condição à exploração de recursos florestais por pequenos grupos e entidades em unidades de manejo florestal destinadas às concessões empresariais. Para tanto, optou-se por estudar um caso de extrativismo vegetal na Floresta Estadual do Paru (Estado do Pará, Brasil), onde o manejo florestal madeireiro ocorre por meio de concessões florestais e se pretende a compatibilização dessa atividade com o uso de recursos naturais não-madeireiros por comunidades locais por meio do termo de uso. Tem os objetivos específicos de estudar a regulação como estratégia de governação para bens considerados de uso comum; verificar como a execução da política florestal tem observado os direitos de acesso aos recursos naturais por pequenos grupos e organizações locais; e perceber de que maneira se estabelece a relação entre a política florestal com políticas setoriais afins, a exemplo da proteção ao patrimônio cultural e regularização fundiária.



**Palavras-chave:** unidade de conservação, termo de uso, comunidade local, extrativismo tradicional de balata, Floresta Estadual do Paru.

## Abstract

---

*Brazil's native forests are among the largest forests in the world, and a significant portion of them comprise public areas which, according to the national legal system, can be managed directly by the Government, destined to local communities or granted to individuals for economic exploitation of forest resources. With the enactment of Law No. 11.284/2006, individuals can have exclusive rights of economic exploitation of forest resources in predetermined public areas, for a limited period. Nevertheless, one of the principles of public forest management is respect for the right of access to public forests by local communities and for the benefits arising from their use and conservation. The rights of these communities, whether or not they live in public forests, are the focus of this study with individuals engaged in the extraction of latex from a tree popularly known as "balateira" in the Paru State Forest, in the region of Calha Norte do Pará. As in other public forests under concession, delimitation of forest management units did not consider the territories used by local communities, including the group of "balateiros", preventing these people's access to the area and to the natural resources they have exploited for several decades. Consequently, forest concessions introduced new actors into the local scenario and the communities that use the Flota had to adapt to this challenge. In a context of symbolic violence, they had to deal with the legal rationality and formal instruments of forest management to maintain their access to natural resources. In the case of the "balateiros", the main instrument mobilized was the term of use agreement, a sort of contract through which extractivist communities should previously identify the individuals eligible to access the Flota and the intended natural resources, as well as the period and the sites in which such resources would be accessed. It is up to the State to make sure the intended uses are in accordance with the broader objectives of environmental conservation or legal destination of the public area, establishing the conditions and responsibilities for the use of the natural resource. In view of the innovation introduced in the Brazilian forest policy, the general objective of this study is to assess the implementation of terms of use agreements as legal instruments required by the State as a condition for the exploitation of forest resources by small groups and entities in forest management units destined for concession companies. Therefore, a case of plant extraction in the Paru State Forest (State of Pará, Brazil), where timber forest management is carried out through forest concessions and making this activity compatible with the use of non-timber forest products by local communities, through the term of use, is intended was analyzed. The study aims specifically to analyze regulation as a governance strategy for goods considered to be of common use; verify how the execution of the forest policy has respected the rights of access to natural resources by small groups and local organizations, and understand how the relationship between forest policy and related sector policies, such as protection of the cultural heritage and land tenure regularization, is established.*

**Keywords:** *conservation unit, term of use, local community, traditional "balata" extractivism, Paru State Forest.*

## Listas de siglas

---

- Aimex** – Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará
- Artepam** – Artesãos e Expositores da Praça da República
- CF** – Constituição federal
- CNFPCP** – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
- Comef** – Comissão Estadual de Florestas
- Cooperflora** – Cooperativa dos Produtores da Floresta Agroextrativista do Vale do Jari
- DGFlop** – Diretoria de Gestão de Florestas Públicas
- Diap** – Diretoria de Áreas Protegidas
- Eetepa** – Escola Estadual de Educação Tecnológica do Estado do Pará
- Emater/PA** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
- Facapa** – Federação das Associações e Cooperativas de artesãos do Pará
- FAO** – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
- Fiepa** – Federação das Indústrias do Estado do Pará
- Flona** – Floresta nacional (unidade de conservação de uso sustentável)
- Flota** – Floresta estadual (unidade de conservação de uso sustentável)
- FRA** – *Forest Resources Assessment*
- Ibama** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IC** – Inquérito civil
- ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- Ideflor-bio** – Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
- IEEB** – Instituto Internacional de Educação do Brasil
- Imazon** – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
- Incra** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- Inpe** – Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais
- Iphan** – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- ISA** – Instituto Socioambiental

**LGFP** – Lei de gestão de florestas públicas

**Malungu** – Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará

**MEC** – Ministério da Educação

**MinC** – Ministério da Cultura

**MPE/PA** – Ministério Público do Estado do Pará

**MPF** – Ministério Público Federal

**Paof** – Plano Anual de Outorga Florestal

**PDS** – Projeto de Desenvolvimento Sustentável

**Pepca** – Programa de Extensão Patrimônio Cultural na Amazônia

**Prodes** – Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite

**ProExt** – Programa de Extensão Universitária do Ministério da Educação

**Proppit** – Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica

**Sacaca** – Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Sociedades Amazônicas, Cultura e Ambiente

**Semas** – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade

**SFB** – Serviço Florestal Brasileiro

**Snuc** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**Tac** – Termo de ajustamento de conduta

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UC** – Unidade de conservação

**Ufopa** – Universidade Federal do Oeste do Pará

**Ufra** – Universidade Federal Rural da Amazônia

**UMF** – Unidade de manejo florestal

**Unesco** – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

**UPA** – Unidade de produção anual

## Listas de tabelas

---

Tabela 1	Quadro analítico sobre mecanismos jurídicos, disciplinares e de segurança .....	38
Tabela 2	Diferenças entre mecanismos de disciplina e segurança aplicados aos espaços .....	40
Tabela 3	Diferenças entre o direito dos opressores (1%) e o direito dos oprimidos (99%) .....	49
Tabela 4	Cronologia dos principais eventos do estudo de caso .....	157
Tabela 5	Taxas anuais de desmatamento por km <sup>2</sup> nos estados da Amazônia Legal no período de 1988 a 2016 – Projeto Prodes.....	265
Tabela 6	Proteção integral.....	266
Tabela 7	Uso sustentável.....	268
Tabela 8	Criação de UCs federais no Brasil .....	271
Tabela 9	Dados estatísticos sobre os municípios da mesorregião da Calha Norte.....	272

## Listas de figuras

---

Figura 1 – Taxas anuais de desmatamento em km <sup>2</sup> cumuladas na Amazônia Legal no período de 1988 a 2020 – Projeto Prodes. De Inpe, 2021.....	55
Figura 2 – Taxas anuais de desmatamento em km <sup>2</sup> , classificadas pelos limites administrativos dos entes federativos da Amazônia Legal, no período de 1988 a 2020 – Projeto Prodes. De Inpe, 2021. ....	56
Figura 3 – Números de UCs federais criadas por mandato de governo. De Santilli, 2014, p. 312. Elaboração própria. ....	64
Figura 4 – Área (ha) de UCs federais criadas por mandato de governo. De Santilli, 2014, p. 312. Elaboração própria. ....	64
Figura 5 – Municípios paraenses na calha norte do Rio Amazonas. De Imazon, 2020.....	100
Figura 6 – Mosaico de áreas protegidas na mesorregião da calha norte do rio Amazonas. De Imazon, 2020. ....	101
Figura 7 – Localização da Flota do Paru. De Pereira <i>et al</i> , 2011, p. 5 .....	105
Figura 8 – Diagnóstico Socioeconômico da Flota do Paru. De Pereira et al., 2011, p. 9 .....	107
Figura 9 – Fazenda no interior da Flota do Paru. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	108
Figura 10 – Área para criação de animais da fazenda na Flota do Paru. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	109
Figura 11 – Zoneamento da Flota do Paru. De Pereira et al., 2011, p. 11. ....	110
Figura 12 – Unidades de Manejo Florestal na Flota do Paru. De Iderflor-bio, 2016. ....	111
Figura 13 – Portão de acesso a UMF e guarita para prévia identificação. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	111
Figura 14 – Portão de acesso a UMF e guarita para prévia identificação. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	112
Figura 15 – Pátio para armazenar madeira na entrada da UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	112
Figura 16 – Hierarquia social na cadeia produtiva da balata. Dados de Carvalho, 2013b; Carvalho & Silva, 2017; Silva, 2016. Elaboração própria. ....	116
Figura 17 – Memorial dos Balateiros em Almeirim. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	126
Figura 18 – Feira de Artesanato da Praça da República em Belém. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	128
Figura 19 – Banca de artesão de balata. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) ...	129
Figura 20 – Banca de artesão de balata. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) ...	130
Figura 21 – Expedição aos balatais. De ICMBio/MMA .....	136
Figura 22 – Áreas de balatais em sobreposição às UMFs. De Carvalho, Kishi e Silva (2012)...	137
Figura 23 – Mapa mental produzido em inúmeras reuniões com balateiros a partir de nomes de balatais e pontos de referência. De Luciana Carvalho (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	141
Figura 24 – Reunião dos balateiros ativos sobre o termo de uso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	154

Figura 25 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCP/MinC).....	161
Figura 26 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCP/MinC).....	162
Figura 27 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCP/MinC).....	162
Figura 28 – Localidades visitadas para convidar para Assembleia Geral. De Google Maps (2020) .....	164
Figura 29 – Exibição do filme “Balatais da Saudade” no estabelecimento comercial do presidente da Comunidade de Cuçaru. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	165
Figura 30 – Análise dos mapas das concessões florestais em Cuçaru. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	165
Figura 31 – Reunião preparatória com representantes de balateiros, a Associação Hortoflorestal e equipe do Pepca/Sacaca/Ufopa. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	166
Figura 32 – Abertura da Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 08 de abril de 2014, em Monte Alegre. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	172
Figura 33 – Participantes da assembleia de fundação da Associação de Balateiros da Calha Norte. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	172
Figura 34 – Promotora de Justiça Agrária se manifestando na Assembleia. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	173
Figura 35 – Discussão da minuta de estatuto social. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	173
Figura 36 – Quadro de aviso do Cartório de Notas de Monte Alegre – Pará. De Bruno Mileo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	178
Figura 37 – Convite-Edital de convocação para Assembleia Geral. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	182
Figura 38 – Assembleia geral da Associação de Balateiros da Calha Norte, na UFOPA – <i>Campus</i> de Monte Alegre em 26 de julho de 2020. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	183
Figura 39 – Assembleia geral da Associação de Balateiros da Calha Norte, na UFOPA – <i>Campus</i> de Monte Alegre em 26 de julho de 2020. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa).....	184
Figura 40 – Balateiro demonstrando equipamentos de trabalho, incluindo um capacete emprestado da concessionária da UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	191
Figura 41 – Balateiro demonstrando a subida na árvore para fazer os cortes na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	192
Figura 42 – Balateiro demonstrando a subida na árvore para fazer os cortes na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	193
Figura 43 – Balateiro fazendo corte na árvore para testar o látex na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	194
Figura 44 – Corte na árvore para testar o látex na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	195
Figura 45 – Balateiro testando o látex para classificar como mansa ou braba na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	195

Figura 46 – Técnico coletando folhas para estudo de identificação botânica na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	196
Figura 47 – Placa de identificação da Flota do Paru na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	199
Figura 48 – Placa de identificação da Flota do Paru na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa) .....	199
Figura 49 – Placa de identificação da UMF na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa).....	200



## Sumário

---

Agradecimentos.....	4
Financiamento.....	6
Resumo.....	8
Abstract.....	10
Listas de siglas.....	11
Listas de tabelas.....	13
Listas de figuras.....	14
Introdução.....	19
Parte I: Quadro teórico, arcabouço jurídico e construção do método.....	25
Capítulo 1 Estado, direito e relações sociais: apresentação do quadro teórico.....	26
O poder político e o polimorfismo estatal.....	26
O Modelo IEMP de Michael Mann.....	26
A abordagem relacional-estratégica de Bob Jessop.....	31
As relações de poder e o controle de pessoas e espaços.....	35
As relações de poder e seus mecanismos em Michel Foucault.....	35
Modernização da natureza e florestas científicas em James C. Scott.....	40
A relação do Estado com pessoas mediada pelo direito liberal.....	46
A sociologia jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos.....	46
Capítulo 2 Regulação na gestão das florestas públicas no Brasil: análise do arcabouço jurídico....	53
Algumas considerações iniciais.....	53
A Lei de Gestão de Florestas Públicas como novo marco legal.....	65
Destinação de florestas públicas às comunidades locais.....	75
Capítulo 3 Metodologia.....	80
“Todo conhecimento é autobiográfico”.....	80
Construção do método de pesquisa.....	84
Pesquisa bibliográfica.....	87
Método do caso alargado.....	88
Observação participante.....	90
Entrevistas semiestruturadas.....	92
Pesquisa documental.....	96
Parte II: A regulação do extrativismo tradicional de balata na Floresta Estadual do Paru (2014-2019) .....	98
Capítulo 4 A Floresta Estadual do Paru: caracterização do terreno e contextualização do estudo de caso.....	99

Aspectos socioeconômicos dos municípios paraenses na Calha Norte do Rio Amazonas .....	99
A Floresta Estadual do Paru como uma unidade de conservação de uso sustentável .....	104
Histórico do extrativismo tradicional de balata na mesorregião da Calha Norte .....	112
Capítulo 5 Uma floresta de papéis: análise de documentos .....	134
Eventos que antecedem as concessões florestais .....	134
Termo de uso como instrumento jurídico para compatibilizar as operações florestais e o extrativismo tradicional.....	142
Inquérito civil e termo de ajustamento de conduta – ou termo de compromisso? .....	148
Capítulo 6 “Esse governo, o que é que ele é? Ele é um governo ou é um saco de batata?” Observação participante nas assembleias da Associação de Balateiros da Calha Norte.....	159
A fundação da Associação de Balateiros da Calha Norte .....	159
Os primeiros anos da associação e a insurgência dos artesãos.....	177
Parte III: Discursos sobre floresta e gestão .....	185
Capítulo 7 “O laboratório é o dedo”, mas “a gestão é de cuspe”: duas representações da floresta	186
Sobre os balateiros e o seu território .....	187
Sobre a gestão ambiental da Flota Paru .....	197
Capítulo 8 “Quem, quando e onde” na gestão florestal .....	204
Alguns discursos sobre um termo de uso .....	205
Quem? .....	216
Onde? .....	224
Quando? .....	234
Conclusão.....	240
Referências Bibliográficas .....	250
Anexos.....	264
Anexo A    Dados sobre o desmatamento na Amazônia Legal.....	265
Anexo B    Quadro comparativo das categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação .....	266
Anexo C    Criação de unidades de conservação federais no Brasil.....	271
Anexo D    Dados estatísticos sobre os municípios da mesorregião da Calha Norte.....	272
Anexo E    Termo de ajustamento de conduta.....	274
Anexo F    Minuta de termo de uso anexa ao edital das concessões florestais .....	282
Anexo G    Resposta dos balateiros à minuta de termo de uso .....	286
Anexo H    Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com balateiros.....	291
Anexo I    Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com técnicos do Ideflor-bio.....	292
Anexo J    Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com a Promotora de Justiça Agrária.....	293

## Introdução

---

As florestas nativas do Brasil estão entre as maiores do mundo, e parte significativa delas corresponde a áreas públicas que, segundo o ordenamento jurídico nacional, podem ser geridas diretamente pelo poder público, destinadas a comunidades locais ou concedidas a particulares para a exploração econômica de recursos florestais. No oeste do estado do Pará, uma vasta área florestal estende-se ao longo da Calha Norte do Rio Amazonas, isto é, a partir da margem esquerda desse rio. Em conjunto com florestas situadas nos estados do Amazonas, a oeste, e do Amapá, ao norte, a chamada Calha Norte compõe o maior corredor de ecológico do mundo e reúne ímpar sociobiodiversidade. Com efeito, essa região abrange um mosaico de unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas onde as comunidades locais desenvolvem práticas econômicas tradicionais e de baixo impacto ambiental.

Não obstante, a Calha Norte tem sido cada vez mais pressionada por empreendimentos e projetos que visam a promover o desenvolvimento e o crescimento econômico na região por meio da implantação e/ou ampliação de atividades como mineração, exploração madeireira e agropecuária. Frequentemente, a implantação de tais atividades desconsidera ou até mesmo prejudica as formas tradicionais de apropriação do território e dos recursos naturais praticadas pelas comunidades locais. Nesta pesquisa, o que está em questão, especificamente, é a possibilidade de compatibilização de interesses de comunidades e empresas madeireiras em uma das maiores unidades de conservação da Calha Norte, a Floresta Estadual (Flota) do Paru, que foi criada em 2006 e entrou em processo de concessão a particulares a partir de 2011.

A indústria madeireira constitui uma das vocações econômicas do Pará, tendo em vista a abundância de florestas no estado e as demandas internas e externas por produtos madeireiros. Contudo esse setor econômico é fortemente pressionado no que tange à licitude e à regulação de suas atividades, sobretudo, visando à adequação a padrões internacionais que contemplem critérios de sustentabilidade ambiental e social. De fato, investigações e noticiários conduzidos dentro e fora do país relatam, com frequência, práticas ilícitas para emissão fraudulenta de documentos no intuito de ludibriar os procedimentos de controle adotados no mercado legal de madeira. Nos últimos anos, as ilicitudes nesse segmento têm sido enfrentadas com medidas de regulação e mercado, a exemplo da exigência da comprovação de origem legal e não conflituosa ou de certificação ambiental para o ingresso do produto em mercados preferenciais, como Europa e Estados Unidos. Medidas de fiscalização da produção também têm sido tomadas, podendo resultar em multas, assinaturas de

termos de ajustamento de conduta, prisões e outras punições cabíveis conforme a legislação brasileira.

Outrossim, medidas de natureza jurídica, técnica e administrativa têm sido empregadas com o objetivo de aumentar a produção madeireira a partir da implantação de práticas sustentáveis de manejo de recursos em florestas públicas categorizadas como unidades de conservação de uso sustentável. Foi com esse intuito que a Lei nº 11.284/2006 institucionalizou na política florestal brasileira a possibilidade de particulares explorarem economicamente, com exclusividade e por tempo determinado, recursos florestais existentes em áreas predeterminadas (unidades de manejo florestal) no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF). Em outras palavras, a chamada Lei de Gestão das Florestas Públicas (LGFP) estabeleceu as regras para o Estado conceder a terceiros o direito de extrair madeira e recursos não madeireiros dentro de florestas públicas, pretendendo, assim, auferir recursos para os cofres públicos e facilitar os procedimentos de controle e fiscalização das atividades florestais. De acordo com a lei, os concessionários devem ser pessoas jurídicas escolhidas por meio de procedimentos licitatórios que analisam o aspecto técnico (necessariamente fundando em metodologias sustentáveis) e o aspecto econômico (maior retribuição ao Estado) da proposta de manejo e operação florestal. Consta na análise, também, a observância de procedimentos relativos a comunidades locais que residam ou usem áreas da floresta pública sob concessão, inclusive a previsão de criação de oportunidades de emprego e renda visando ao desenvolvimento local.

Um dos princípios da gestão das florestas públicas é o respeito ao direito de acesso às florestas públicas pelas comunidades locais e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação. Logo, em relação às comunidades que façam uso de recursos disponíveis nas florestas públicas, independentemente de manterem ou não residência em seu interior, a legislação confere-lhes o direito preferencial de destinação, resguardando os recursos naturais relevantes para a sua sobrevivência material e imaterial. Nesses casos, a lei prevê expressamente que as florestas sejam destinadas a essas comunidades antes de qualquer concessão florestal e que os produtos tradicionalmente usados para sua subsistência sejam excluídos do rol de recursos passíveis de exploração pelo concessionário.

Do ponto de vista formal, as concessões florestais são complementares aos mecanismos de gestão direta das florestas públicas, por meio dos quais o Estado ou terceiros a seu serviço realizam o manejo de recursos florestais. Sua operacionalização baseia-se em procedimentos oficiais de natureza técnica e política para definir as áreas destinadas ao manejo florestal, permitindo ao Estado, pelo menos em tese, exercer um controle mais rigoroso sobre a atividade madeireira. Nessa perspectiva, além de combater a extração ilegal de madeira, as concessões evitariam outras práticas ilícitas associadas à atividade, tais como a apropriação e a grilagem de terras, uma vez que a permissão de exploração é temporária e não implica mudança de domínio territorial. Ademais, como o concessionário fica sujeito ao controle do Estado, também se evitariam conflitos com comunidades locais. Em suma, na visão do Estado, a concessão florestal se constitui como um instrumento de

gestão ambiental capaz de não só regular o aproveitamento econômico das florestas públicas, mas ainda favorecer medidas de ordenamento territorial, redução do desmatamento e prevenção de disputas por recursos naturais.

Entretanto, a concessão de áreas de florestas públicas para exploração de particulares também favorece, direta ou indiretamente, a emergência de conflitos socioambientais com comunidades locais à medida que promove mudanças no espaço vivido por elas. Por exemplo, as operações florestais intensificam o trânsito de pessoas e cargas nos arredores e demandam a criação ou a ampliação da rede de estradas, portos e aeroportos. Além disso, a adoção de novas regras de acesso e uso de recursos naturais no interior das unidades de conservação gera resistência e enfrentamento por parte das comunidades locais, que se veem tolhidas em relação a direitos territoriais e ambientais.

Os direitos dessas comunidades, quer residam nas florestas públicas ou não, estão em foco nesta pesquisa realizada junto a extrativistas do látex da árvore popularmente conhecida como balateira (*Manilkara bidentata*) na Floresta Estadual do Paru, na região da Calha Norte do Pará. Como ocorre em outras florestas públicas sob concessão, a delimitação das unidades de manejo florestal desconsiderou territórios usados por comunidades locais, inclusive o grupo de balateiros, obstaculizando o acesso à área e aos recursos naturais por eles explorado há décadas. Dessa maneira, as concessões florestais acabaram por inserir novos atores no cenário local e exigiram adaptações às comunidades usuárias da Flota, as quais, em um contexto de violência simbólica, passaram a ter de lidar com a racionalidade jurídica e os instrumentos formais da gestão florestal para continuarem a acessar recursos naturais.

No caso dos balateiros, o principal instrumento mobilizado foi o termo de uso, uma espécie de contrato no qual os extrativistas deveriam discriminar previamente as pessoas que ingressariam na Flota e os recursos naturais que pretendessem utilizar, assim como o período e os locais onde acessariam tais recursos. Caberia ao Estado certificar-se de que os usos pretendidos estariam em conformidade com os objetivos mais amplos de conservação ambiental ou, mesmo, da destinação jurídica da área pública, estabelecendo as condições e as responsabilidades pelo uso do recurso natural. Ressalta-se que os interesses dos concessionários são resguardados, embora eles não sejam partícipes do termo de uso. Com efeito, a proposição desse documento visa à compatibilização entre o uso particular exclusivo por meio das concessões florestais e outros usos comunitários de recursos florestais não-madeireiros existentes no interior das unidades de manejo florestal que são objeto dos contratos de concessão.

O termo de uso está devidamente fundamentado na legislação e condiz com a racionalidade do Estado, mas é pouco coerente do ponto de vista de usuários da Flota que, como os balateiros, carecem dos meios e dos conhecimentos para acompanhar a lógica da gestão florestal. A primeira

dificuldade enfrentada pelo grupo foi o desconhecimento da complexa legislação ambiental vigente no Brasil, o que advém tanto do baixo nível de instrução dos extrativistas como do fato de que os procedimentos de criação e gestão de unidades de conservação como a Flota Paru sejam pouco apreendidos pela população, apesar de a participação social ser um de seus requisitos. Outro desafio colocado aos balateiros referiu-se à necessidade de criação de uma entidade que os representasse, uma vez que grupos informais não são reconhecidos pelo Estado nos atos de gestão florestal. No caso concreto do termo de uso ora analisado, o Estado, representado pelo órgão gestor da Flota, exigia da outra parte um representante legal que pudesse assinar o documento e se responsabilizar pelos indivíduos que viessem a ingressar na floresta.

A propósito, o tema da responsabilização é particularmente sensível no âmbito da compatibilização das concessões florestais com outras atividades econômicas tradicionais praticadas por comunidades locais. Em regra, as unidades de manejo florestal são concedidas para uso exclusivo de particulares que devem se responsabilizar integralmente por elas. Nesse sentido, os concessionários evitam a entrada de indivíduos estranhos ao contrato naquelas unidades. De outro lado, as comunidades reivindicam direitos de ingressar nas áreas para ter acesso a produtos florestais que fazem parte de sua economia de base tradicional. Reivindicam, também, aos concessionários a preservação desses recursos, que, a despeito de não terem interesse econômico para eles, são necessários à subsistência das famílias locais. Em comum, ambas as partes têm incertezas quanto às consequências que podem advir da compatibilização das atividades por meio do novo instrumento jurídico.

Em relação ao conteúdo do termo de uso proposto aos balateiros, outras dificuldades apareceram. Em regra, os termos exigem que os usuários planejem previamente suas atividades e indiquem os períodos, os locais e os recursos que pretendem acessar nas florestas. Isso importaria em antever e traduzir para a linguagem formal dos documentos escritos os conhecimentos empíricos que empregam para executar suas expedições à floresta. Apesar de os balateiros compartilharem um precioso mapa mental dos balatais, indicar antecipada e formalmente os locais em que pretendem trabalhar configura uma dificuldade extra para sujeitos habituados com a oralidade e a informalidade, sobretudo, considerando que a floresta não necessariamente se sujeita ao planejamento humano, ocorrendo frequentemente de terem de improvisar diante de intempéries, animais e acidentes de percurso. Ademais, como o próprio Estado, por intermédio do órgão ambiental, não produziu mapeamentos dos balatais, exigí-los dos balateiros parece um contrassenso.

As dificuldades de implementar o termo de uso podem ter desdobramentos até o momento da comercialização do produto florestal, pois crescem no mercado as exigências relativas às origens da matéria-prima, tal como ocorreu com a exploração madeireira, que veio justamente suscitar as concessões como uma solução jurídica. Neste sentido, algumas explorações de recursos florestais em pequena escala podem ter passado à ilegalidade com a criação da unidade de conservação e aguardam

os encaminhamentos quanto às solicitações de termos de uso, o que ocorre sem a mesma urgência e incentivos que são dirigidos às concessões florestais.

Considerando a inovação na política florestal brasileira, esta pesquisa questiona a implementação de termos de uso de recursos naturais para pequenos grupos e entidades no contexto de concessões florestais em unidades de conservação de uso sustentável. O objetivo geral é avaliar como tem ocorrido a implementação dos termos usos como instrumentos jurídicos exigidos pelo estado como condição à exploração de recursos florestais por pequenos grupos e entidades em unidades de manejo florestal destinadas às concessões empresariais. Para tanto, optou-se por estudar casos de extrativismos vegetais na Florestal Estadual do Paru (Estado do Pará, Brasil), onde o manejo florestal madeireiro ocorre por meio de concessões florestais e se pretende a compatibilização dessa atividade com o uso de recursos naturais não-madeireiros por comunidades locais por meio do termo de uso. Tem os objetivos específicos de estudar a regulação como estratégia de governação para bens considerados de uso comum; verificar como a execução da política florestal tem observado os direitos de acesso aos recursos naturais por pequenos grupos e organizações locais; e perceber de que maneira se estabelece a relação entre a política florestal com políticas setoriais afins, a exemplo da proteção ao patrimônio cultural e regularização fundiária.

A tese se divide em três partes. A primeira parte é teórica, enquanto as outras duas é a apresentação e discussão de dados empíricos.

A primeira parte é dedicada a apresentação do quadro teórico, arcabouço jurídico e construção do método. O primeiro capítulo discute as categorias de estado, direito e relações de poder a partir da teoria social. O capítulo 2 discute o sistema jurídico que suporta políticas públicas voltadas a conservação ambiental. O capítulo 3 expõe as opções metodológicas durante a pesquisa para a tese de doutoramento.

A segunda parte se dedica a apresentar o caso do extrativismo tradicional de balata na Floresta estadual do Paru a partir da pesquisa empírica realizada no período de 2014 a 2019. O capítulo 4 serve para a caracterização da localidade com dados geográficos e estatísticos, caracterizando também o extrativismo tradicional de balata. O capítulo 5 foi construído com o levantamento e análise de documentos, principalmente com o estudo das correspondências oficiais no inquérito civil aberto pelo Ministério Público do Estado do Pará, mas agregando outros documentos coletados durante a pesquisa de doutoramento. O capítulo 6 se dedica observação participante nas assembleias e reuniões da Associação dos Balateiros da Calha Norte.

A terceira parte se dedica ao confronto das entrevistas concedidas pelos representantes dos principais atores sociais que estão no caso de estudo, sendo dividido em dois capítulos. O Capítulo 7 confronta as falas do líder dos balateiros, sobre o seu território e a relação com a floresta através de décadas, com a do gerente da floresta estadual do Paru sobre questões de gestão, ele apresenta as

duas visões que se chocam durante o estudo de caso e prepara para o último capítulo. O Capítulo 8 é dedicado ao termo de uso, um instrumento jurídico novo e com contornos imprecisos para a gestão florestal, assim a melhor forma para abordá-lo foram os discursos sobre o termo de uso no caso de estudo.



**PARTE I: QUADRO TEÓRICO, ARCABOUÇO JURÍDICO E  
CONSTRUÇÃO DO MÉTODO**

## Capítulo 1 Estado, direito e relações sociais: apresentação do quadro teórico

---

Este trabalho tem como objetivo discutir a relação entre Estado e comunidades locais mediada pelo direito. É importante, logo à partida, situar a pesquisa no quadro teórico das ciências sociais sobre Estado e direito, duas categorias complexas abordadas sob o enfoque das mais variadas tradições teóricas e mobilizadas em diferentes situações da vida cotidiana. Não se pretende esgotar as possibilidades de intersecções entre Estado e direito, tampouco apresentar o panorama das múltiplas configurações em que essas duas categorias aparecem e interagem nas ciências sociais, mas expor as linhas teóricas que orientaram a pesquisa e a partir das quais se propôs a análise de uma realidade social.

Uma opção metodológica foi abordar, inicialmente, a definição e o funcionamento do Estado a partir do modelo IEMP de Michael Mann (2012) e da abordagem relacional-estratégica de Bob Jessop (2001, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009), possibilitando a reflexão de que o Estado não é um ente autônomo que exerce de forma isenta os poderes que lhe são atribuídos, tampouco é mero objeto de disputas entre diferentes grupos sociais a partir de condições socioeconômicas determinadas e determinantes, mas corresponde a um complexo de relações sociais e conflitos sobre os quais atuam fenômenos sociais profundos. Depois, o segundo tópico focaliza as relações de poder no controle das pessoas por meio dos mecanismos legal, disciplinar e de segurança com base no pensamento de Michael Foucault (2008), o que leva às reflexões sobre o problema da circulação e da regulação dos espaços. Seguindo a ideia da regulação dos espaços, esse tópico aborda também o domínio moderno da natureza a partir da análise de James C. Scott (1998) sobre o modelo de florestas científicas. Por fim, o terceiro e último tópico se dedica a discutir o direito em interface com o Estado liberal pelo enfoque da sociologia jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos (2005, 2015B, 2017), problematizando a relação entre Estado e comunidade local a partir da concepção moderna de organização política em associações.

## O poder político e o polimorfismo estatal

### O Modelo IEMP de Michael Mann

Para o sociólogo estadunidense Michael Mann (2012), o desenvolvimento das sociedades humanas pode ser explicado pela interrelação entre quatro fontes de poder social, quais sejam:

ideológica, econômica, militar e política, cujas iniciais nomeiam o modelo IEMP. A primeira associa-se à procura de sentido na vida, que leva os humanos a compartilharem normas, valores e práticas. A segunda refere-se ao poder de dispor, por meio do trabalho, dos recursos naturais e deles obter proveito. Já o poder militar mobiliza a força física em processos de defesa e ataque para preservar a vida e a organização de grupos sociais em grandes áreas socioespaciais. Por fim, o poder político traduz benefícios da regulação territorial centralizada, remetendo ao poder estatal com seu aparato jurídico e burocrático (Mann, 2012).

O modelo IEMP pressupõe que não existe uma fonte de poder social única ou mais importante do que outra, embora uma ou duas delas possam preponderar em alguns contextos sociais ou momentos históricos. Assim, Mann (2012) se opõe às teorias sociológicas clássicas segundo as quais as sociedades humanas são estruturadas principalmente pelas relações econômicas. Essa abordagem serve para explicar a existência de uma pluralidade de sociedades humanas de acordo com suas particularidades e trajetórias como grupo de indivíduos, considerando que as quatro fontes de poder social coexistem e podem se sobrepor ou até mesmo se fundir<sup>1</sup>. No modelo IEMP, as quatro fontes de poder social são tipos ideais que não existem de forma pura, encontram-se misturadas nas realidades sociais.

De acordo com Mann (2012), na modernidade ocidental é comum distinguir entre duas esferas fundamentais da vida social, que são a sociedade civil e o Estado. A sociedade civil poderia ser entendida na esfera das relações de mercado, baseadas na propriedade privada; ou nas formas de associação civil motivadas pelos mais diversos interesses, o que corresponderia respectivamente aos poderes econômico e ideológico. Por sua vez, o Estado, ao exercer a função de regulação territorial, concentraria o poder político e militar. Mann (2012) explica que as relações econômicas e militares preponderaram na estruturação das sociedades ocidentais até o final do Século XIX, quando as relações políticas e econômicas ganharam relevância na consolidação dos Estados-nação, que passaram a assumir cada vez mais funções civis no contexto do avanço do capitalismo como sistema de produção mundial, no século XX.

A teoria de Mann (2012) foi influenciada por ideias de Max Weber a respeito do Estado como um conjunto de instituições e pessoas, da centralidade das relações políticas na vida social, do vínculo do Estado com uma área territorial e da função estatal de criar normas que deverão ser

---

<sup>1</sup> De acordo com Mann (2012), o modelo IEMP admite as classificações do poder em distributivo e coletivo. O poder *distributivo* é aquele exercido sobre as pessoas na forma de um ator A exerce poder sobre um ator B. O poder *coletivo* é aquele que advém das pessoas no modo em que os atores A e B cooperam para realizar um objetivo comum ou exercer o poder sobre um ator C. Ademais, o autor utiliza outras classificações no decorrer das suas explicações do modelo IEMP. Por exemplo, ele classifica o poder em *extensivo*, que é exercido sobre muitas pessoas em territórios distantes; e *intensivo*, que demanda um alto nível de comprometimento dos participantes. O poder pode ser classificado também como *autoritário*, que é exercido conscientemente, em sua totalidade, por um único ator; e *difuso*, que, ao contrário, é exercido por mais de um ator em geral de forma espontânea e inconsciente.

cumpridas sob pena do emprego da violência organizada. No entanto, o autor discorda da clássica formulação weberiana de que os Estados monopolizam o uso da violência, pois percebe que a força física pode ser empregada de forma bastante autônoma em relação a vários Estados modernos. Ele também considera que a teoria weberiana, assim como outras correntes teóricas, não explica o Estado a partir de suas funções, que são diversas e não se limitam a reproduzir relações sociais nos moldes do sistema de produção dominante ou da necessidade de proteger o território (Mann, 2012).

Embora ele acredite que existam experiências plurais de Estado, estabelece alguns pontos em comum para a formulação de uma teoria:

*From my definition of the state we can derive four particularities, shared by all states, of political institutions: 1. The state is territorially centralized. It does not wield an analogous resource to ideological, economic, and military power. Indeed, it must draw on these very resources, which are located outside itself. But the state nonetheless possesses another distinct power resource: It alone is inherently centralized over a delimited territory over which it has binding powers. 2. The state contains two dualities: It is place and persons and center and territory. Political power is simultaneously "statist," vested in elite persons and institutions at the center, and it is composed of "party" relations between persons and institutions in the center and across state territories. Thus it will crystallize in forms essentially generated by the outside society and in forms that are intrinsic to its own political processes. 3. State institutions are differentiated, undertaking different functions for different interest groups located within its territories. What ever centrality, whatever private rationality, the state possesses, it is also impure, different parts of its body politic open to penetration by diverse power networks. Thus the state need have no final unity or even consistency. It might do so if societies possessed such final unity or consistency, but my model of societies as overlapping, intersecting power networks suggests that they do not. 4. The very definition of the state as a delimited territory suggests a further set of "political" relations between this state and other states - that is, geopolitics. Throughout his work, and especially when dealing with his own Imperial German state, Weber emphasizes that geopolitics help shape domestic politics. Collins (1986: 145) suggests that, for Weber, "politics works from the outside in," though Weber also some times emphasizes the reverse causation. Politics and geopolitics are entwined; the one should not be studied without the other. I shall expand on these points after explaining Weber's third stage, the "modern state"... (Mann, 2012, p. 56)*

Mann (2012) ensina que a infraestrutura é um conjunto de instituições que permite ao Estado estar presente no território e implementar suas decisões. De acordo com o autor, os Estados modernos teriam mais poder de infraestrutura sobre os seus territórios em comparação com outras

formas de organização política das sociedades ocidentais. Isso teria sido interpretado por Weber como aumento do poder despótico sobre a sociedade, o que é negado por Mann (2012), pois ele considera que a infraestrutura permite também aos partidos e à sociedade civil terem mais controle sobre o Estado. Mann (2012) também criticou a ideia weberiana de que a modernização do Estado aumentou o poder da burocracia, uma vez que, em seu interior, ocorrem conflitos entre as classes dominantes e outros segmentos sociais no sentido de controlar e dirigir o aparelho técnico estatal, tendo como consequência o fato de burocratas raramente controlarem o Estado moderno.

Sobre a institucionalização do direito no Século XIX, Mann (2012) afirma que as leis tiveram a dupla função de expressar a vontade do monarca e leis divinas, envolvendo notáveis civis clérigos na administração da justiça, assim cumulando poder político e ideológico. De acordo com o autor, as sociedades europeias eram governadas por leis, então as classes sociais que emergiram no século XVIII buscaram a conquista da cidadania por meio do direito, tendo enfoque no indivíduo e na propriedade privada, conforme a ideologia dos movimentos liberais que eclodiam naquele momento histórico, na Europa e na América do Norte. Mann (2012) destaca também o movimento em curso para a codificação das normas, o que possibilitaria a universalização do direito, uma vez que concentra e uniformiza as normas em um único documento a ser seguido por todos, o que serviria também ao propósito de dar suporte ao soberano nas relações em modelo contratual com os sujeitos de direito. Nesse sentido, o Estado estabeleceu um sistema racional-legal que teve continuidade na história das sociedades modernas ocidentais, como foi formulado por Weber e se percebe no final da definição elaborada por Mann:

*... It additionally possesses an administrative and legal order subject to change by legislation, to which the organized activities of the administrative staff, which are also controlled by regulations, are oriented. This system of orders claims binding authority, not only over the members of the state, the citizens... but also to a very large extent over all action taking place in the area of its jurisdiction. It is thus a compulsory organization with a territorial basis. Thus the modern state added routine, formalized, rationalized institutions of wider scope over citizens and territories. It penetrates its territories with both law and administration (embodying what Weber calls "rational-legal domination"), as earlier states did not. (Mann, 2012, p. 56-57)*

Em que pese a importância da burocracia e do direito no funcionamento do Estado moderno, Mann (2012) nega um viés determinista e evidencia a grande margem para agência humana no âmbito dessas instituições, uma vez que códigos e constituições estabelecem direitos e deveres de forma genérica e não especificam como o poder será exercido para garantir a ordem jurídica. De forma semelhante, ele explica que a burocracia pode alocar racionalmente prioridades dentro da administração pública, porém, apesar do trabalho dos burocratas ser organizado de forma técnica,

estabelecendo hierarquia e funções bem definidas, eles estão na maioria das vezes subordinados a sujeitos alinhados com o governo, o que dificulta o funcionamento essencialmente técnico do aparato burocrático e torna seus procedimentos permeáveis a influências políticas. Esses são apenas alguns argumentos no sentido de que a dominação legal-racional seria objeto de disputas e conflito de forças atuantes no interior do próprio Estado.

Segundo Mann (2012), teorias sociológicas clássicas focalizam o Estado a partir de dicotomias como capitalista ou socialista, monárquico ou parlamentarista, e produzem interpretações limitadas a uma ou outra característica predominante. Entretanto, ele afirma que atores políticos poderosos almejam pragmaticamente obter o controle das múltiplas funções estatais de acordo com os seus interesses e tradições políticas, que podem até ser divergentes entre si, mas não ocorrem necessariamente na forma de um conflito direto e evidente. Nesse sentido, Mann (2012) explica que diversas orientações políticas coexistem no interior dos Estados modernos e os mobilizam para diferentes funções, definindo o polimorfismo estatal. Sua intenção não é negar que o Estado moderno seja capitalista ou que haja a luta de classes em seu interior, mas para chamar atenção ao fato de que essas características não são determinantes em si, pois existem outros atores e conflitos sociais ocorrendo no âmbito do Estado, que também atua em interesse próprio em alguns aspectos. Em resumo, sua teoria do polimorfismo é assim estabelecida:

*In chemistry a polymorph is a substance that crystallizes in two or more different forms, usually belonging to different systems. The term conveys the way states crystallize as the center – but in each case as a different center – of a number of power networks. States have multiple institutions, charged with multiple tasks, mobilizing constituencies both through their territories and geopolitically. As Rosenau (1966) observes, and Laumann and Knoke (1987) formally prove, different "issue areas" or "policy domains" mobilize different constituencies. States are thus thoroughly polymorphous. Perhaps, as Abrams has suggested, in describing any particular state, we should cease talking about "the state." But by shifting away from an institutional toward a functional approach, maybe we can simplify multiple institutions in terms of the underlying functions undertaken by particular states. These may pervade multiple institutions and constituencies, activating states in simpler overall crystallizations. (Mann, 2012, p. 75-76)*

A concepção do polimorfismo estatal permite compreender melhor como as múltiplas funções assumidas pelo Estado moderno são institucionalizadas por meio de políticas que podem conflitar entre si para alcançar seus objetivos de forma máxima. Dessa maneira, o Estado pode se comprometer ao mesmo tempo com os direitos trabalhistas e o crescimento econômico, com a conservação ambiental e o aumento da produção industrial, ou com serviços públicos essenciais e orçamentos equilibrados, entre outros exemplos. Cada uma dessas políticas corresponde a uma

função estatal cujos objetivos são antagônicos e rivalizam entre si, sendo que uns podem inviabilizar outros caso preponderem na agenda política e alcancem a sua finalidade máxima. Não obstante, essas políticas são afetadas pelas intersecções entre os diferentes poderes sociais de modo que a decisão nunca será exclusivamente política, sem esbarrar em intersecções com a economia, a ideologias ou mesmo questões militares. Em suma, a realização de uma função estatal depende da configuração desses poderes e do resultado dos conflitos internos para ter o controle sobre eles, assim como ocorre na cristalização de suas outras funções.

### **A abordagem relacional-estratégica de Bob Jessop**

O sociólogo inglês Bob Jessop (2001, 2006, 2007, 2008) explica que a complexidade do Estado moderno reside justamente em ele ser, ao mesmo tempo, diferentes coisas: ora sujeito, ora objeto das forças políticas; ora um meio para alcançar objetivos sociais mais amplos, ora um fim em si para o qual se orientam as vidas em sociedades. Ele vai ao encontro do pensamento de Mann (2012) de que não existe um modelo único de Estado, e sim distintas configurações políticas no espaço mundial e no transcorrer do tempo histórico, sobre o que Jessop (2006) afirma que a formação do Estado moderno não acontece de uma vez e de uma vez por todas.

No debate acadêmico, a definição de Estado moderno varia de acordo com as características valorizadas pelas diferentes tradições teóricas constituídas em torno estudo do tema. Jessop (2001, 2006, 2007, 2008) percebe uma dualidade existente no campo sociológico entre estudos exclusivamente centrados na sociedade ou no Estado, defendendo que não existe teoria adequada para o Estado sem reflexões abrangentes sobre a sociedade, porque entende que forças políticas externas ao aparato estatal influenciam na forma como o respectivo poder é exercido. Jessop (2001, 2006, 2007, 2008) verifica também uma tendência na retomada dos estudos sobre o Estado, nas décadas de 1960 e 1970, o que ele considera uma resposta ao modelo keynesiano de bem-estar social que se estabelece em sociedades capitalistas avançadas com o crescimento econômico e o suposto fim da ideologia socialista no pós-guerra.

No pós-guerra, Jessop (2001, 2006, 2007, 2008) aponta duas orientações principais seguidas pelos estudos marxistas sobre o Estado, a primeira considerando os problemas ocasionados pelo formato típico do Estado moderno capitalista na vida em sociedade e outra analisando o poder do Estado como complexa relação social, sendo esta última aquela que mais influenciou as suas reflexões acadêmicas. Segundo ele, essa segunda corrente foi favorecida com a notoriedade que dois autores obtiveram nos estudos marxistas: o italiano Antonio Gramsci e o grego Nicos Poulantzas.

Os cadernos escritos pelo primeiro no período entre guerras ganharam publicidade nos anos 1950 e 1960, definindo o Estado integral como a soma da sociedade política com a sociedade civil. Gramsci dedicou-se a explicar a hegemonia como categoria sociológica, entendendo-a como “a

mobilização e a reprodução exitosa pela classe dominante do ‘consenso ativo’ dos grupos dominados por exercício da liderança política, intelectual e moral” (Jessop, 2007, p. 16, com tradução de Fernando Ferrone). Quanto a Poulantzas, que desenvolve o pensamento de Gramsci para explicar o Estado como uma relação social, Jessop ensina:

*Ao explorar esses temas em O Estado, o poder, o socialismo e em pesquisas anteriores, Poulantzas elaborou a fundação da sua distinta versão da teoria marxista do Estado, i. e., a afirmação de que o Estado é uma relação social. Ele explicitamente rejeitou a visão de que o Estado é uma entidade de direito próprio – seja um instrumento dócil, seja um sujeito racional. Em vez disso, “como o ‘capital’, ele é [...] uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica” (POULANTZAS, 1978a, parte II, p. 1). Por analogia com a análise de Marx sobre o capital como uma relação social, essa afirmação pode ser reformulada como segue: o Estado não é uma coisa mas uma relação social entre pessoas, mediada por sua relação com coisas (cf. MARX, 1967, cap. 23); ou, novamente, o Estado não é um sujeito mas uma relação social entre sujeitos mediada pela sua relação com as capacidades do Estado. Mais precisamente, essa abordagem interpreta e explica o poder do Estado (não o aparato do Estado) como uma condensação determinada formalmente [form-determined] (sic) do variável equilíbrio de forças nas disputas políticas e politicamente relevantes. (Jessop, 2009, p. 133)*

Na esteira do pensamento de Poulantzas, agregando as contribuições de outros autores e linhas teóricas, Jessop (2007, 2008) elabora o seu entendimento sobre o Estado moderno a partir de uma abordagem relacional-estratégica. A orientação de que o Estado é uma relação social o retira da condição de um sujeito no exercício dos poderes que lhe são atribuídos, sendo possível compreender que estes decorrem de mudanças nas configurações das forças políticas atuantes no interior e para além dos Estados. No entanto, como lembra Loureiro (2013) ao referenciar Jessop, o Estado não é um instrumento neutro objetificado pelas lutas políticas, possuindo um papel importante no favorecimento de interesses e discursos hegemônicos. Com efeito, as desigualdades sociais e assimetrias de poder se reproduzem nos conflitos de forças no interior do aparato estatal em favor de uma ordem hegemônica. Não obstante, o sociólogo inglês recusa a ideia determinista que predominava em estudos marxistas mais enfocados nas análises da superestrutura sobre a natureza essencialmente burguesa do Estado moderno, argumentando que, sendo um fenômeno social recente na história, não se pode afirmar com certeza que o Estado estará sempre dentro do sistema de produção capitalista ou se a acumulação está, assim, tão enraizada na sua matriz (Jessop, 2001, 2006, 2007, 2008). Sobre o assunto, diz Loureiro:



*Neste sentido, o Estado não é um instrumento neutro igualmente acessível às diferentes forças sociais que se puserem à sua frente, e nem tampouco uma estrutura intrínseca e inescapavelmente capitalista que se reproduz às costas dos agentes. O exercício dos poderes estatais é, por outro lado, “uma condensação de forma determinada do equilíbrio de forças políticas a operar dentro e para além do Estado” (JESSOP, 2002a, p. 40). O poder estatal não é, assim, exercido pelo próprio Estado, como sujeito, e nem é definido unicamente por fatores internos a este, mas constitui uma relação mediada através da institucionalidade do Estado – tal qual o capital é uma relação social mediada por coisas. Adicionalmente, isto faz necessário que qualquer teoria do Estado seja pensada junto a uma teoria da sociedade (JESSOP, 2007, p. 1). Nestes termos, o Estado é amplamente influenciado pela forma valor, uma vez que teria como principal característica sua separação do circuito do capital – propiciada pela ausência, em termos formais, da coerção do processo de produção capitalista. Ao mesmo tempo, o capital precisa do Estado para prover condições extraeconômicas fundamentais, posto que a acumulação depende de uma combinação mutável de relações sociais internas e externas à forma valor. Contudo, a própria separação do Estado da produção problematiza essa função por permitir deslocamentos entre as práticas estatais e as necessidades do capital. Como, ademais, o conceito de Estado não se localiza no mesmo plano teórico daquele do modo de produção capitalista, mas sim no plano das formações sociais, pode-se dizer que é também o caso de uma forma subdeterminada que precisa ser mais bem especificada por conceitos estratégicos de maior concretude e complexidade (JESSOP, 1983, p. 107). E torna-se imperativo ver em quais condições há ou não correspondência entre as características do Estado e da acumulação. (Loureiro, 2013, p. 4)*

Em sua teoria, Jessop (2007) adota uma definição de economia em sentido inclusivo, como um regime de acumulação somado aos modos sociais de regulamentação econômica, visto que as atividades econômicas estão socialmente inseridas e reguladas. Aqui se percebe o conceito gramsciano de Estado integral, porém aplicado para aproximar condições econômicas e extraeconômicas na análise da atuação do Estado em favor do desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, o direito e a política estão entre fatores externos ao mercado dotados de relevância significativa para a reprodução do capital, o que acontece a partir de disputas existentes no interior do aparato estatal e para além dele, no âmbito das relações sociais marcadas por interesses de classe.

Para o que considera um clássico dilema das ciências sociais quanto às estruturas e agências sociais, Jessop (2007) defende que, apesar da força das estruturas em determinar resultados nas relações sociais, existem possibilidades de argumentos e ações produzirem efeitos no aparato e no poder estatal desde que orientados de forma estratégica para aproveitar uma oportunidade conjuntural favorável. Na interpretação de Loureiro (2013), para isso ocorrer é necessário que a ação ou discurso

se conjugue com determinação estrutural, orientação estratégica e finalidade de acumulação de capital, tendo como base o conceito gramsciano de hegemonia e a ideia de dominação do sistema econômico sobre outros aspectos da vida. Este último tema foi incorporado por Jessop (2007) na abordagem relacional-estratégica pelo estudo da teoria dos sistemas e de aplicações sociais para os pressupostos da biologia evolucionária. Sobre a relação entre estrutura e agência na conduta de agentes estatais imersos em relações sociais, o autor argumenta:

*It follows that the analysis of “interests” must be concerned with comparative advantage rather than some notion of absolute interests posited in isolation from specific conjunctures. A situation, action, or event can be said to be in agent’s interest if it secures a greater net increase (or smaller net decrease) in the realization of that agent’s conditions of existence than do any feasible alternatives in a given conjuncture. This implies that an agent’s interests must be assessed in relation to the structural constraints and conjectural opportunities obtaining in a given period. It implies that agents can face conflicts of interest such that a given situation, action or event undermines at least some conditions of existence in at least some respects at the same time as it advances these and/or other preconditions in other respects. So we must always specify which aspects of an agent is involved in a different relational system and/or has been interpellated with different subjectivities or identities, there may be conflicts among the conditions of existence relevant to these systems and/or subjectivities with the result that the agent has no unitary and non-contradictory set of interests capable of realization. Indeed, the net balance of advantages for a given agent can change in parallel with variations in conjectural opportunities and structural constraints and the same conjuncture can have different implications for interests if the manner in which the agent is interpellated is changed. Indeed a key area of ideological struggle consists in the redefinition and/or recombination of subjectivities and hence the interests that agents may have in various situations. This argument should help to clarify the manner in which a given “hegemonic project” privileges certain particular interests compatible with its conception of the general interests and derogates other competing or contradictory particular interests. (Jessop, 2008, p. 30)*

Jessop (2007) não descarta que o poder estatal cumpre um papel essencial em assegurar, por meio de suas instituições, a expansão do capital apesar das contradições estruturais e lutas de classes em seu interior. Por meio da abordagem relacional-estratégica, ele procura explicar por que e como algumas questões são mais valorizadas que outras no momento de formação e implementação da agenda política a partir de uma seletividade estratégica forjada nos conflitos de interesses que existem na sociedade e reverberam para o interior do aparato estatal. No entanto, evita adotar uma posição totalmente determinista em relação aos elementos estruturais das relações sociais que, apesar

de influenciarem significativamente a ação dos indivíduos, podem também se modificar, se aproveitadas oportunidades conjunturais específicas.

## As relações de poder e o controle de pessoas e espaços

### As relações de poder e seus mecanismos em Michel Foucault

A obra de Michel Foucault inova em relação aos estudos que explicam o poder exercido por um grupo sobre outro ou em uma perspectiva de cima para baixo, a partir do Estado e suas características intrínsecas como soberania, direito e instituições (Jessop, 2001, 2006, 2007, 2008; Barros et al. 2019). Jessop (2001, 2006, 2007, 2008) destaca que Foucault estabelece uma abordagem de baixo para cima com enfoque nas formas difusas de relações de poder, levando em consideração a identidade e a variedade dos atores sociais como aspectos determinantes para a análise. Por sua vez, Barros et al. (2019, p. 153-154) afirmam que ele se dedica “a discutir a transição do poder centrado na figura do soberano para o poder situado nas normas e difuso por meio das instituições, com a análise histórica do Estado Moderno e do exercício do poder disciplinar”.

Nas palavras de Foucault (2008, p. 4), “o poder é um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não consigam – justamente o poder”. Para o filósofo francês, os mecanismos de poder são parte intrínsecas de todas e quaisquer as relações sociais, sendo a causa e o efeito delas. Dessa maneira, a análise dos mecanismos de poder pode mostrar os efeitos produzidos nas sociedades pelos confrontos discursivos e suas estratégias de poder, conforme explica:

*Os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas as relações, são circularmente o efeito e causa delas, mesmo que, é claro, entre os diferentes mecanismos de poder que podemos encontrar nas relações de produção, nas relações familiares, nas relações sexuais, seja possível encontrar coordenações laterais, subordinações hierárquicas, isomorfismos, identidades ou analogias técnicas, efeitos encadeados que permitem percorrer de uma maneira ao mesmo tempo lógica, coerente e válida o conjunto de mecanismos de poder e apreendê-los no que podem ter de específico num dado momento, durante um período dado, num campo dado. (Foucault, 2008, p. 4-5)*

Como afirmam Barros *et al.* (2019), Foucault raramente usa a palavra “poder”, mas a expressão “relações de poder” como ideia de força. Eles ensinam que o poder na obra foucaultiana não é um fenômeno, mas um conjunto de técnicas e acontecimentos, assumindo forma essencialmente discursiva e incorpórea, passível de ser exercido em todas as posições e em todos os tipos de relacionamento, em campos micro ou macro de forças. No espectro micro, as relações de

poder atuam primeiramente moldando as relações sociais, não apenas de uma maneira repressora, mas criando saber e padrões de normalidade que podem produzir exclusões e práticas autoritárias (Barros *et al*, 2019).

Segundo Santos (2016), as relações de poder pressupõem liberdade, sendo que um grupo não detém permanentemente o poder sobre outro, mas se exerce o poder em diferentes situações, enquanto relações estratégicas (como incitar ou motivar algo, facilitar ou dificultar uma ação, etc.) ou relações de dominação por meio de instituições sociais (como educar, punir, tratar, etc.). Ele pondera ainda que as relações de poder são assimétricas, mas o elemento que permite uma força prevalecer sobre a outra pode ser modificado e a situação se inverter. No entanto, ele adverte também para relações de poder que estão fixadas e, sendo assimétricas, perpetuam um Estado de dominação em que a liberdade é limitada. Para Santos (2016), o trabalho político seria explicitar o funcionamento dessas relações de poder, não porque elas sejam ocultas, mas para não serem consideradas inexistentes por não estarem em evidência. Nas palavras dele:

*A concepção de poder como relação dispõe que toda relação social é atravessada por relações de poder. Ou seja, toda relação social implica, de forma imanente, relações de poder. Relações humanas como as relações familiares, afetivas, profissionais, pedagógicas dentre outras, são igualmente relações de poder. O argumento amplia a compreensão do que é o político, dispõe visibilidade à questão do poder, deslocar os marcos cristalizados nas esquerdas da inteligibilidade do fenômeno do poder e assenta a definição de poder como uma ação sobre ações possíveis. A definição de poder como uma ação sobre ações possíveis descreve a ação de conduzir condutas. Essa ação pode ser sobre as ações presentes ou futuras de um sujeito coletivo, grupo, comunidade, população, logo com caráter totalizante, ou ainda, sobre ações presentes ou futuras de indivíduos e ter natureza individualizante. Dizer que o poder é uma ação sobre ações possíveis significa situá-lo não no campo do confronto, do embate, do enfrentamento, mas no plano do governo, isso é, no direcionar, conduzir, governar o outro, com base em estratégias como aconselhamento, incentivo, motivação, indução, sedução, no facilitar, favorecer, ou dificultar, etc. É essa interpretação produtiva que permite a Foucault falar em jogos de poder. (Santos, 2016, p. 270-271)*

No curso ministrado no *Collège de France* em 1977 e 1978, Michel Foucault (2008) apresenta os mecanismos de disciplina e segurança, os quais ele pretende diferenciar do mecanismo legal ou jurídico (Tabela 1). De forma esquemática, ele explica que o mecanismo legal-jurídico é vinculado à Idade Média, aos séculos XVII e XVIII, e estabelece uma divisão binária entre permitido e proibido, tendo como consequência a punição para quem incorre em uma ação proibida. A lei trabalha no plano imaginário do que não pode ser feito, com enfoque no negativo. O sistema legal toma o ponto de vista da desordem e determina aquilo que é proibido como forma de restabelecer a

ordem. As leis decorrem da soberania que se exerce essencialmente nos limites de um território, ainda que seja considerada jurídica e politicamente válida a soberania sobre um território não povoado, mas o exercício efetivo e cotidiano da soberania exige a multiplicidade de sujeitos como um povo. (Foucault, 2008)

Por sua vez, os mecanismos disciplinares são atribuídos à modernidade iniciada no século XVIII e adotam técnicas policiais, médicas, psicológicas, que são do domínio da vigilância, do diagnóstico e da eventual transformação dos indivíduos. A disciplina regulamenta tudo nos mínimos detalhes, com a prescrição do que deve ser feito, inclusive para corrigir a menor infração. O mecanismo disciplinar codifica o que é permitido e proibido, porém prescrevendo sempre aquilo que se deve fazer, de uma perspectiva positiva, como uma obrigatoriedade. O mecanismo disciplinar atua de maneira complementar à realidade, partindo da ideia de que ela não é boa, então prescrevendo aquilo que é necessário para melhorá-la. (Foucault, 2008)

De acordo com Foucault (2008), os mecanismos disciplinares analisam e decompõem os indivíduos (assim como atos, lugares, tempos) em elementos que sirvam para percebê-los e modificá-los, classifica esses elementos conforme objetivos determinados, estabelece sequências ou coordenações ótimas, por fim estabelece procedimentos para adequação progressiva e controle permanente desses indivíduos, a partir dos quais se demarca o normal e o anormal. É dessa forma que os mecanismos disciplinares criam saberes sobre a vida em sociedade e os utilizam para normalizar os corpos dos indivíduos.

Barros *et al.* (2019) afirmam que os mecanismos disciplinares se tornam base para as instituições modernas fundadas a partir da ascensão burguesa, de modo que as relações de poder se estabelecem com hierarquia e distribuição do poder em escala, o que favorece a observação constante por meio da vigilância para que os corpos dos indivíduos sejam adaptados e moldados para o mercado e o Estado moderno, normalizando o que se enquadra à lógica social dominante e apontando os *outsiders*. Para Foucault (2008), a disciplina se exerce sobre os corpos dos indivíduos de modo a administrar e organizar a multiplicidade para um objetivo e um resultado pretendido:

*A disciplina também, é claro, se exerce sobre o corpo dos indivíduos, mas procurei lhes mostrar como, na verdade, o indivíduo não é na disciplina o dado primeiro sobre o qual ele exercia. A disciplina só existe na medida em que há uma multiplicidade e um fim, ou um objetivo, ou um resultado a obter a partir dessa multiplicidade. A disciplina escolar, a disciplina militar, a disciplina penal também, a disciplina nas fábricas, a disciplina operária, tudo isso é uma determinada maneira de administrar a multiplicidade, de organizá-la, de estabelecer os seus pontos de implantação, as coordenações, as trajetórias laterais ou horizontais, as trajetórias verticais e piramidais, a hierarquia, etc. E, para uma disciplina, o indivíduo é muito mais uma determinada maneira de recortar a multiplicidade do que a*

*matéria-prima a partir da qual ela é construída. A disciplina é um modo de individuação das multiplicidades, e não algo que, a partir dos indivíduos trabalhados primeiramente a título individual, construiria, em seguida, uma espécie de edifício de elementos múltiplos. Portanto, afinal, a soberania, a disciplina, como também a segurança só podem lidar com multiplicidades. (Foucault, 2008, p.16)*

Por fim, os *mecanismos de segurança* são percebidos como contemporâneos e vão considerar as dinâmicas da vida social para fixar, de um lado, uma média considerada ótima e, de outro, estabelecer os limites do aceitável, além dos quais a coisa não deve ir (Foucault, 2008). Os mecanismos de segurança são exercidos sobre as populações, isto é, um conjunto de indivíduos que, embora tenham relações sociais e políticas, são percebidos essencial e biologicamente ligados à materialidade dentro da qual existam (Foucault, 2008).

Considerando o meio em que as populações estão inseridas, e elas próprias como espécies que interagem com esse meio e outras espécies a partir de suas características biológicas essenciais, a aplicação dos mecanismos de segurança importa no exercício do biopoder<sup>2</sup> preconizado por Foucault (2008). O filósofo francês explica que, embora povo e população estejam no mesmo nível, a distinção entre ambos remete às distinções entre sujeito (povo) e objeto (população) de leis e políticas, contestação (povo) e aceitação resignada (população), embora ambos tenham a faculdade de não aceitar. A distinção estaria, pois, na forma de manifestar aceitação ou recusa das leis, pois o povo tem autonomia e exerce a vontade política por si, enquanto a população a exerce vinculada a um meio em que as suas características biológicas de espécie fazem parte das estratégias do biopoder.

Tabela 1

Quadro analítico sobre mecanismos jurídicos, disciplinares e de segurança

	Mecanismos jurídicos	Mecanismos disciplinares	Mecanismos de segurança
Período predominante	Medieval – Séculos XVII e XVIII	Modernidade – A partir do Século XVIII	Contemporaneidade
Funcionamento	Binário-legal	Técnico-Científico	Estatístico
Justificação	Soberania	Ciência	Meio
Objeto	Território	Corpos dos indivíduos	Natureza
Multiplicidade como sujeito político	Povo	Indivíduo	População
Finalidade	Punição	Vigilância	Relação econômica entre os custos da

<sup>2</sup> Na definição de Foucault (2008, p. 3), biopoder é “conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui as suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder”.

			repressão e os custos da delinquência
Regulação	Estabelecer proibições	Prescrever permissões	Deixar fazer, apreender e responder à realidade
Valoração da realidade	Negativa	Negativa	Neutra
Campo de atuação	Imaginário	Complemento à realidade	Realidade

Baseado em Foucault (2008). Elaboração própria.

Foucault (2008) adverte que a relação entre os mecanismos e os períodos históricos das sociedades ocidentais é analítica, porque mecanismos disciplinares estavam presentes no sistema jurídico-legal, uma vez que, ao prever a punição dos infratores das normas, também pretende um efeito social preventivo e a evitação da reincidência. Da mesma forma que o disciplinamento se beneficia das técnicas de segurança (vigilância, diagnóstico e classificação), os mecanismos de segurança contemporâneos não prescindem do corpo legislativo para existir. Em resumo:

*Portanto, vocês não têm uma série na qual os elementos vão se suceder, os que aparecem fazendo os seus predecessores desaparecerem. Não há a era do legal, a era do disciplinar, a era da segurança. Vocês não têm mecanismos de segurança que tomam lugar dos mecanismos disciplinares, os quais teriam tomado lugar dos mecanismos jurídico-legais. Na verdade, vocês têm uma série de edifícios complexos nos quais o que vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídico-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança. (Foucault, 2008, p. 11)*

Em Foucault (2008), o funcionamento dos mecanismos de segurança ocorre no meio<sup>3</sup>, a partir de pressupostos das ciências naturais (biologia e física) para solucionar problemas relacionados à circulação (deslocamento, troca, contato, dispersão, distribuição) e à causalidade (encadeamento circular dos efeitos e das causas). Os indivíduos são atingidos não como sujeitos de direito que têm vontade autônoma, mas como um conjunto de corpos capazes de alcançar algum desempenho nesse

<sup>3</sup> Segundo Foucault (2008, p. 27-28), “O espaço em que se desenrolam as séries de elementos aleatórios é, creio, mais ou menos o que chamamos de meio. O meio é uma noção que, em biologia, só aparece – como vocês sabem muito bem – com Lamarck. É uma noção que, em compensação, já existe em física, que havia sido utilizada por Newton e os newtonianos. O que é meio? É o que é necessário para explicar a ação à distância de um corpo sobre outro.”

meio, isto é, uma população que existe essencial e biologicamente ligada à materialidade que a cerca, de modo que se objetiva regular o meio para determinar o comportamento dessa espécie<sup>4</sup>.

Ademais, os mecanismos de disciplina e segurança importam em uma mudança de problema para os espaços (Tabela 2). O problema tradicional do poder político, como exercício de soberania, era conquistar e manter novos territórios para demonstrar a superioridade do soberano, agora o problema passa a ser controlar as circulações, separando as boas e as ruins, anulando os perigos das últimas (Foucault, 2008). Para isso, o poder assume a forma de vigilância exaustiva dos indivíduos por meio dos mecanismos de disciplina ou de segurança que apresentam algumas diferenças essenciais no seu funcionamento (Foucault, 2008). Enquanto a disciplina isola um espaço onde se circunscreve os limites para o funcionamento pleno dos seus mecanismos de poder, os mecanismos de segurança ampliam os circuitos e integração com “a produção, a psicologia, os comportamentos, as maneiras de fazer dos produtores, dos compradores, dos consumidores, dos importadores, dos exportadores, integra-se o mercado mundial” (Foucault, 2008, p. 56). Para melhor compreensão, essas diferenças foram sistematizadas na tabela 2:

Tabela 2

Diferenças entre mecanismos de disciplina e segurança aplicados aos espaços

	Mecanismos disciplinares	Mecanismos de segurança
Organização espacial	Isolamento e segmentação	Integração e ampliação
Regulação dos processos	Vigilância, prescrição e coerção	Deixa fazer, apreender detalhes e se apoiar nos mesmos

Baseado em Foucault (2008). Elaboração própria.

### **Modernização da natureza e florestas científicas em James C. Scott**

O trabalho de James C. Scott (1988) analisa o modo como a lógica do Estado moderno opera sobre a regulação social dos espaços. Em *Seeing like a State*, o antropólogo estadunidense aborda questões urbanas e rurais, partindo do problema de que o Estado vê sempre como inimigos os grupos que se movimentam no espaço e empreende esforços constantes para a sua fixação. Como Foucault (2008), o autor enfatiza que o controle da circulação da população é almejado para evitar

<sup>4</sup> Por outro giro, o antropólogo brasileiro Almeida (2006) adverte para a biologização dos indivíduos com o uso do termo “populações tradicionais”, o que esvazia a agência social desses grupos humanos e os colocam em profunda interdependência com o meio natural, esvaziado de sentido político e como mais uma espécie em um sistema ecológico. É possível perceber especialmente a atuação estatal nesse sentido em políticas territoriais e ambientais, mas isto não se resume a questões de Estado e política, pois essa concepção de populações tradicionais aparece desde em livros didáticos que representam povos indígenas de forma estereotipada até em formas mais violentas e criminosas de discriminação e racismo nas sociedades ocidentais. Explicando a questão a partir de Foucault (2008), são relações de poder presentes em interações humanas que estão além do Estado e reproduzidas por diversas instituições sociais.



desastres sociais como a escassez de alimentos que possa advir do aumento demográfico não planejado ou, ainda, a disseminação de epidemias.

Em sua obra, Scott (1998) verifica como a padronização da linguagem e do discurso legal faz parte do projeto estatal: *“In each case, officials took exceptionally complex, illegible, and local social practices, such as land tenure customs or naming customs, and created a standard grid whereby it could be centrally recorded and monitored”* (Scott, 1998, p. 2). Segundo ele, o Estado moderno europeu dedica-se a racionalizar e padronizar os elementos da vida social em formatos legíveis e convenientes, simplificando-a para aprimorar as funções estatais. Deixa, assim, de considerar aspectos da vida social que envolvem práticas informais e improvisos, que jamais poderão ser codificados em sua totalidade, de modo que o conhecimento e as práticas locais são excluídos dos atos de gestão. (Scott, 1998)

Scott (1998) considera que os episódios mais trágicos de engenharia social por iniciativa do Estado decorrem da combinação de quatro elementos: 1) a organização administrativa da natureza e sociedade; 2) a ideologia da alta modernidade; 3) o uso do poder coercitivo por um Estado autoritário; e 4) uma sociedade civil prostrada e impotente de resistir aos planos do Estado. Na alta modernidade, ele compreende que são conjugadas lógica comercial e burocracia estatal, ocorrendo de empresas capitalistas exigirem do Estado as condições para a realização de seus planos apresentados como modernos e alinhados com o interesse político dos agentes estatais. Em resumo, ele define a ideologia da alta modernidade:

*The second element is what I call a high-modernist ideology. It is best conceived as a strong, one might even say muscle-bound, version of the self-confidence about scientific and technical progress, the expansion of production, the growing satisfaction of human needs, the mastery of nature (including human nature), and, above all, the rational design of social order commensurate with the scientific understanding of natural laws. It originated, of course, in the West, as a by-product of unprecedented progress in science and industry.* (Scott, 1998, p. 4)

Outros autores se dedicaram às reflexões sobre como a modernidade ocidental racionaliza a natureza, a partir de conhecimentos técnicos-científico, para fins utilitários de atender demandas do mercado, à revelia da diversidade biológica e social. Eles abordam como as ciências modernas reduzem a complexidade da vida social e, em uma conjugação com os princípios de mercado, os bens comuns são tratados como bens de mercado, inclusive com a sua apropriação por meio de direitos proprietários, uma vez que o crescimento econômico do sistema de produção capitalista é visto como a única forma de desenvolvimento possível (Ost 1995; Santos 2005, 2017; Shiva 2003; Escobar 2007, 2010; Leff 2011). Para os objetivos desta tese de doutoramento, interessa especialmente compreender

como se dá a reorganização e a simplificação do mundo natural de acordo com os propósitos humanos no modelo das florestas científicas no Século XVIII estudadas por Scott:

*Scientific forestry was originally developed from about 1765 to 1800, largely in Prussia and Saxony. Eventually, it would become the basis of forest management techniques in France, England, and the United States and throughout the Third World. Its emergence cannot be understood outside the larger context of the centralized state-making initiatives of the period. In fact, the new forestry science was a subdiscipline of what was called cameral science, an effort to reduce the fiscal management of a kingdom to scientific principles that would allow systematic planning. Traditional domanial forestry had hitherto simply divided the forest into roughly equal plots, with the number of plots coinciding with the number of years in the assumed growth cycle. One plot was cut each year on the assumption of equal yields (and value) from plots of equal size. Because of poor maps, the uneven distribution of the most valuable large trees (Hochwald), and very approximate cordwood (Bruststaerke) measures, the results were unsatisfactory for fiscal planning. (Scott, 1998, p.14)*

Em sua análise, ele descreve como Johann Gottlieb Beckmann produziu um gráfico amostral de árvores existentes em um lote específico e, a partir dele, o modo como se estima um volume de rendimento sustentável para o mercado de madeira. Primeiro, foram criadas categorias de árvores, classificadas conforme o seu tamanho, cada uma delas correspondente a uma cor. Depois, assistentes iam a campo, portando caixas com um determinado número de marcadores de cada cor, atribuindo os mesmos às árvores que encontravam e correspondiam ao tamanho especificado. Ao retornarem do campo, era possível criar um inventário de árvores daquele lote ao subtrair o número inicial de marcadores que constavam nas caixas dos assistentes pelo número que restou após as marcações em campo. Ao final, a informação era organizada em tabelas que continham o tamanho das árvores e as idades segundo condições de crescimento normal e maturação. Assim, era possível estimar o volume de madeira de determinadas árvores e calcular a estimativa de preço para comercialização por cálculos matemáticos. (Scott, 1998)

De acordo com Scott (1998), o modelo de florestas científicas segue uma tendência de miniaturizações, para controlar de forma mais fácil a partir de modelos menores, e utiliza conhecimentos técnicos-científicos para classificar cada elemento conforme um interesse utilitarista. Outro ponto enfatizado por Scott (1998) foi o plantio racional de florestas com o uso da engenharia genética. Em comparação com florestas antigas e diversas, elas são mais fáceis de controlar desde o plantio até o corte, inclusive são propícias para se realizar pesquisas e manipulações com vistas a melhorar a produção. Nesse modelo, o número de espécies era reduzido, muitas vezes, a monoculturas e o plantio era feito em linhas retas em setores de modo a facilitar a gestão dos espaços. De acordo com aquele autor, essas florestas reduzem a complexidade dos processos biológicos e a

diversidade das espécies, facilitando o controle do ambiente pelo Estado e seus técnicos. Por outro lado, Scott (1998) observa que as florestas de monocultura privam camponeses de pastos, alimentos, matérias-primas e medicamentos encontrados nas florestas diversas.

A questão das monoculturas pode ser problematizada por outros vieses. Ao analisar o avanço da exploração madeireira sobre a floresta amazônica brasileira, Loureiro (2009) afirma que o mercado não valoriza a megadiversidade biológica e, se agisse livremente, reduziria a floresta a uma lista reduzida de espécies que têm mais valor comercial. Shiva (2003) alerta para as consequências da perda da diversidade biológica, visto que a diminuição de espécies e variedades genéticas afeta o equilíbrio ecológico, assim como gera exclusão social devido ao fato de pessoas mais pobres não poderem produzir ou consumir as variedades criadas comercialmente e protegidas por direitos de propriedade intelectual.

Para Scott (1998), o Estado moderno olha para as florestas com as lentes fiscais da necessidade de lucrar e remunerar, a partir da administração pública, com a exploração comercial da madeira. Ele afirma que o discurso utilitário substitui o termo “natureza” por “recursos naturais” e exclui espécies que não tem valor comercial, mesmo que sejam úteis para a população em diversos sentidos, porque não necessariamente geram receitas fiscais. Ele explica que os habitantes das florestas desaparecem com o enfoque dado pelo Estado, assim como desaparecem folhagens, palhas, cipós, galhos, frutas, cascas, raízes, seivas que são utilizados por eles como forragem, artesanato, alimento, medicina, dentre outros. Em síntese, ele explica:

*From an anthropologist's perspective, nearly everything touching on human interaction with the forest was also missing from the state's tunnel vision. The state did pay attention to poaching, which impinged on its claim to revenue in wood or its claim to royal game, but otherwise it typically ignored the vast, complex, and negotiated social uses of the forest for hunting and gathering, pasturage, fishing, charcoal making, trapping, and collecting food and valuable minerals as well as the forest's significance for magic, worship, refuge, and so on. (Scott, 1998, p. 13)*

É importante destacar a pesquisa de Ioris (2008, 2014), que conjuga, em sua análise, a categoria foucaultiana do poder disciplinar com o trabalho de Scott (1998) para tratar da criação e gestão da Floresta Nacional do Tapajós, pensada para o manejo madeireiro nos moldes das florestas científicas alemãs sob o controle estatal, apesar das famílias indígenas e ribeirinhas residentes na localidade. Cabe explicar que o manejo científico pode ser aplicado a florestas nativas, não pressupondo necessariamente as plantações racionais. Ademais, devido às técnicas mais atuais, também se alega a sustentabilidade por meio de processos que permitem a regeneração natural de áreas florestais, portanto prescindindo da compensação dos cortes de árvores por reflorestamento.

Essa é uma discussão técnica que envolve conhecimentos de engenharia florestal e foge aos objetivos deste capítulo, cujo foco recai na dimensão social do tema.

O antropólogo estadunidense afirma que a floresta científica é um sonho utópico que não poderia ser plenamente realizado por causa de fatores humanos e naturais das florestas reais (Scott, 1998). Como ele sustenta, o Estado teria dificuldades de policiar grandes áreas e não conseguiria conter pessoas que pretendessem entrar nas florestas. Ademais, o mundo natural é muito desorganizado para as formalidades administrativas, que não teriam ingerência sobre os processos biológicos e condições climáticas que influenciam para que as florestas sejam o que são. Tudo isso, então, é visto como distúrbios não autorizados que ameaçam implicitamente as rotinas administrativas. (Scott, 1998)

Scott (1998) alega que os agentes estatais não têm interesse em descrever a realidade ambiental e humana nas florestas, mas agem apenas para obter alguns números de objetos convertidos em abstrações e simplificações por meio científico. Ele afirma que, mesmo que todas as interações ecológicas na floresta fossem conhecidas, elas constituiriam uma realidade tão complexa e variada que não seria de fácil descrição. Da mesma forma, as práticas sociais variáveis conforme seus contextos particulares também tendem a ser reduzidas e transformadas de acordo com os planos estatais. O filtro intelectual é necessário para reduzir às dimensões gerenciáveis conforme o interesse do Estado em madeira comercial e receita. Assim, ele faz uma reflexão sobre como a simplificação opera na produção dos mapas:

*These state simplifications, the basic givens of modern statecraft, were, I began to realize, rather like abridged maps. They did not successfully represent the actual activity of the society they depicted, nor were they intended to; they represented only that slice of it that interested the official observer. They were, moreover, not just maps. Rather, they were maps that, when allied with state power, would enable much of the reality they depicted to be remade. Thus a state cadastral map created to designate taxable property-holders does not merely describe a system of land tenure; it creates such a system through its ability to give its categories the force of law. Much of the first chapter is intended to convey how thoroughly society and the environment have been refashioned by state maps of legibility. (Scott, 1998, p. 3)*

Ao encontro desse entendimento, o antropólogo brasileiro Almeida (2006) critica os mapas oficiais por serem construídos a partir de referências e limites que invisibilizam comunidades locais e os seus territórios tradicionais, estes construídos por meio de práticas coletivas baseadas em histórias e tradições. Almeida é reconhecido pelo trabalho dedicado à cartografia social, metodologia de pesquisa utilizada para favorecer a construção de mapas pelas próprias comunidades, dando visibilidade aos seus territórios e modos de vida, evidenciando conflitos socioambientais com outros

atores sociais e, assim servindo para a mobilização dos grupos na reivindicação por direitos e políticas públicas.

Scott (1998) explica também que cada ato de medição é marcado pelo jogo das relações de poder para não comprometer os aspectos mais vitais e sensíveis da segurança do Estado, deixando de lado padrões de medições baseados em conhecimentos locais e práticas em favor das rotinas administrativas do Estado. De acordo com ele, a maioria das medidas se originam de uma escala humana e derivam de práticas locais, porque são atreladas às necessidades práticas e experiências locais, a exemplo de “um arremesso de pedra” ou “dentro do alcance do ouvido” para a distâncias; “uma carga de carrinho”, “uma cesta”, “um punhado” para volumes; “um cozimento de arroz” para tempo (Scott, 1998). Ele observa que essas medidas não são uniformes, variam geograficamente e temporalmente, podem variar também de pessoa para pessoa, dependendo também das condições em que ocorre a medição em um determinado momento, por isso são também imprecisas.

Corroborando esse entendimento, Santos (2017, p. 34) sustenta que o “sistema comum de medidas se baseia na concepção de tempo e espaço como sendo entidades homogêneas, neutras e lineares que funcionam como menores denominadores comuns para definição do que sejam diferenças relevantes”. Com efeito, a uniformização das medidas faz parte de um projeto político do Estado moderno que, ao favorecer relações comerciais, retira receita dos impostos sobre o consumo e pedágios, assim como uniformiza sistemas de medição da terra que também é tributável (Scott, 1998). Como Scott conclui:

*The simplification of measures, however, depended on that other revolutionary political simplification of the modern era: the concept of a uniform, homogeneous citizenship. As long as each estate operated within a separate legal sphere, as long as different categories of people were unequal in law, it followed that they might also have unequal rights with respect to measures. The idea of equal citizenship, the abstraction of the “unmarked” citizen, can be traced to the Enlightenment and is evident in the writings of the Encyclopedists. For the Encyclopedists, the cacophony among measurements, institutions, inheritance laws, taxation, and market regulations was the great obstacle to the French becoming a single people. They envisioned a series of centralizing and rationalizing reforms that would transform France into a national community where the same codified laws, measures, customs, and beliefs would everywhere prevail. It is worth noting that this project promotes the concept of national citizenship—a national French citizen perambulating the kingdom and encountering exactly the same fair, equal conditions as the rest of his compatriots. In place of a welter of incommensurable small communities, familiar to their inhabitants but mystifying to outsiders, there would rise a single national society perfectly legible from the center. The proponents of this vision well understood that what was at stake was not merely administrative convenience but also the transformation of a people: “The uniformity of*

*customs, viewpoints, and principles of action will, inevitably, lead to a greater community of habits and predispositions.” The abstract grid of equal citizenship would create a new reality: the French citizen. (Scott, 1998, p. 32)*

Em outro aspecto desse projeto estatal para a cidadania, estão as posses de terra que são igualmente reduzidas e simplificadas aos direitos de propriedade individual mediados pelo Estado moderno e ao princípio da liberdade contratual (Scott, 1998). Com efeito, a diversidade social era expressa também em variadas formas de posse da terra em regimes de uso comum que foram substituídos pela propriedade privada individual que retirou direitos tradicionais, como pastos comuns e livre passagem, no início do Século XIX (Scott, 1998; Ost, 1998). Scott (1998) observa que as terras comuns eram abundantes e significativas para a sobrevivência dos camponeses, mas não tinham valor fiscal. Por outro lado, a propriedade individual da terra é mais simples no sentido que uma única pessoa detém amplos poderes sobre ela e o dever de pagar os respectivos impostos para o Estado conforme as características que constem cadastro fundiário, estas favorecidas pelo sistema de medidas uniformizado (Scott, 1998). Ele adverte que, embora simplifique a realidade social em uma norma única, o direito estatal não é acessível para a maior parte das pessoas, demandando profissionais especializados no campo jurídico e aparato estatal para que esse sistema proprietário exista e funcione satisfatoriamente (Scott, 1998).

## A relação do Estado com pessoas mediada pelo direito liberal

### A sociologia jurídica crítica de Boaventura de Sousa Santos

Em sua obra, Santos (2017) estuda a possibilidade de o direito ser mobilizado em favor de grupos e classes sociais mais vulneráveis, questionando se ele pode servir para a emancipação social. A contribuição teórica de Santos (2005) parte do pressuposto de que a tensão entre emancipação social e regulação social deixou de existir na modernidade ocidental, sendo que elas deixaram de ter sentido antagônicos para se tornarem sinônimos. Um marco histórico desse processo, segundo Santos (2017), foi a vitória do liberalismo sobre o antigo regime em 1848, quando o Estado liberal assumiu o monopólio de criação e adjudicação do direito, preponderando o direito estatal na ordenação da vida social em detrimento de outras formas de regulação e resolução de conflitos existentes nas sociedades. Assim, prevalecem objetivos e práticas emancipatórias pautadas no campo jurídico e sancionadas pelo Estado. Sendo as teorias do contrato social<sup>5</sup> fundantes do Estado moderno

---

<sup>5</sup> As teorias do contrato social sustentam ideologicamente o Estado moderno ocidental. Segundo elas, as pessoas humanas nascem e vivem livres em um Estado de natureza, mas renunciam a uma parcela dessa liberdade para fundar a sociedade civil com a criação de um ente maior que fizesse cumprir as leis naturais, garantindo igualdade e liberdade.

ocidental, Santos (2017) afirma que as demandas por emancipação social na modernidade ocidental se objetificam contra a exclusão dele e para a inclusão nele. Como ele diz:

*A crise contractual moderna consiste no predomínio estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão que assume a forma do pós-contratualismo, onde grupos que estavam incluídos no contrato social se veem excluídos sem perspectiva de regresso; e pré-contratualismo, que consiste em impedir o acesso a cidadania por grupos que eram candidatos e tinham razoáveis expectativas de a ela aceder, como é o caso das classes populares da periferia e semiperiferia. O efeito cumulativo é o surgimento de subclasses de excluídos que será maior ou menor consoante a posição central ou periférica de uma dada sociedade no contexto de sistema-mundo. (Santos, 2017, p. 39-40)*

Na Europa Ocidental e no Atlântico Norte, as iniciativas para inclusão no contrato social ocorrem por meio de estratégias de reformismo gradual no Estado de direito na forma de vasto programa de concessões liberais que vislumbra ampliar a cidadania sem ameaçar a estrutura do sistema político-económico vigente e a democracia liberal (Santos, 2017). No entanto, as estratégias reformistas apresentam limites e perdem a força com a grave recessão econômica desencadeada pelo choque do petróleo a partir da década de 1970, quando os Estados reduzem gastos com políticas sociais e intensificam medidas neoliberais (Wieviorka, 2006). Naquele momento, a crise econômica tem igualmente contorno político, importando em crise do próprio Estado, que não conseguiria manter a agenda de inclusão, e o ressurgimento do conservadorismo ideológico que se posiciona contrário às políticas sociais, estando bloqueada a via legal para emancipação social (Santos, 2017).

A crise do Estado e das estratégias reformistas também tem uma dimensão jurídica quando expõe os limites do direito em promover o bem-estar social. No contexto de uma globalização neoliberal, Santos (2017) destaca que o direito estatal perde a primazia na regulação da vida social e passa a conviver reconhecidamente com outros direitos emanados de entidades detentoras de poder político e econômico, em favor de interesses hegemônicos, a exemplo de organizações internacionais, bancos e empresas multinacionais. Com efeito, o direito conservador neoliberal se compromete a manter a ordem econômica e para isso precisa de normas que o suportem e de um judiciário eficiente nos tempos de mercado.

Existe uma proliferação do direito, mas não necessariamente por meio de leis aprovadas por um parlamento no escopo de um processo legislativo. José Eduardo Faria (2004A) percebe esse fenômeno como direito reflexivo na era globalizada, tornando-se atos normativos mais flexíveis às necessidades de mercado e a regulação ocorrendo de forma descentralizada, menos por efeito de atos legislativos e mais pela cooperação entre Estado e outros setores sociais a partir da técnica e instrumentos de gestão, como contratos, resoluções, instruções normativas. Não obstante a relação

jurídica por meio de um ato bilateral, as relações sociais também ocorrem em um modelo contratual neoliberal:

*Nunca se falou tanto da contratualização das relações sociais, mas essa contratualização pouco tem a ver com a contratualização fundada na ideia moderna do contrato social, pelo contrário ao novos vínculos não tem qualquer estabilidade, podendo ser quebrados a qualquer altura e por qualquer uma das partes, o “bloco histórico” que servia de base as condições e objetivos do contrato social foi substituído por uma profusão de contratos cujas condições e objetivos permanecem matéria privada, além do que a contratualização neoliberal não reconhece o conflito e a luta como elementos do pacto social, mas fez substituir pelo assentimento passivo a condições supostamente universais e incontornáveis. (Santos, 2017, p. 38)*

Por outro lado, Santos (2017) defende que uma globalização contra-hegemónica articula grupos sociais que se reconhecem nas formas da exclusão e desigualdade produzidas pelo neoliberalismo, trocam experiências e práticas aprendidas nos movimentos ou organizações sociais, e interpõem resistência aos processos em curso da globalização hegemónica para além das questões económicas. No âmbito dessas articulações, considerando a mobilização jurídica como parte de uma estratégia política mais ampla, o sociólogo português defende os usos contra-hegemónicos do direito estatal por parte das classes populares e grupos sociais oprimidos na condição de: “(1) o recurso aos tribunais para apresentar queixas e reivindicações (...); (2) a pressão sobre a burocracia estatal empregada na aplicação efectiva dos direitos; (3) a mobilização para alterações legislativas que favoreçam os interesses destes grupos socialmente vulneráveis” (Santos, 2017, p. 376-377).

No entanto, Boaventura (2017) adverte que as condições para que os usos contra-hegemónicos do direito estatal produzam efeitos favoráveis às reivindicações populares são muito elevadas e estão cada vez mais difíceis de se obter, pois requerem que a democracia seja reinventada como um regime político capaz de promover a igualdade e o respeito às diferenças, e que as relações assimétricas de poder sejam convertidas em autoridade partilhada em todas os domínios sociais. Sendo condições extremamente difíceis de se obter, é mais provável que o direito esteja a serviço das classes dominantes e forças conservadoras que fazem o direito estatal ser dual, como aquele autor elabora:

*O direito estatal oficial foi pré-ocupado pelas elites no poder, pelos opressores. Este pré-ocupação opera através de uma divisão radical entre dois sistemas jurídicos: o direito dos 1% e o direito dos 99%, o direito dos opressores e o direito dos oprimidos. Esta divisão é tão radical quanto invisível. Os dois tipos de direito coexistem no mesmo espaço geopolítico e a articulação entre eles é intrínseca apesar de invisível. De facto, são produzidos pelo mesmo poder legislativo e adjudicados pelo mesmo sistema judicial. E, no entanto, são*



*incomensuráveis. Ambos operam através de desvios sistemáticos aos princípios que era suposto defenderem. A discrepância entre o direito nos livros e o direito na prática, mais do que um desvio ou aberração, é constitutiva deste tipo de “ocupação prévia” dos direitos pelos opressores. Ao negar o caráter constitutivo da discrepância entre o direito nos livros e o direito na prática e ao proclamar a unidade, neutralidade, autonomia e universalidade do direito, a ideologia político-jurídica dominante e o conhecimento jurídico especializado não conseguem imaginar a existência dos dois sistemas jurídicos. Qualquer tentativa por parte dos excluídos do poder- os oprimidos, de longe a grande maioria da população – de encontrar formas alternativas de “ocupar” o direito é imediatamente neutralizada, considerada perigosa ou mesmo ininteligível. (Santos, 2017, p. 366)*

De acordo com Santos (2017), é possível perceber a diferença entre o direito dos 1% e o direito dos 99% na forma como cada processa uma ilegalidade, havendo um desequilíbrio estrutural entre três elementos do direito moderno: retórica, burocracia e violência (Tabela 3). Ele afirma que o direito de 1% é um direito pessoal que serve ao propósito exclusivo de manter os privilégios daqueles que detêm poder na sociedade, assim esse direito opera quase que exclusivamente pela retórica com a proliferação do normas *soft* e formas de governação baseadas na observância voluntária. Ao contrário, o direito dos 99% é um direito territorial que objetiva a manutenção da exclusão e desigualdade social, operando através da burocracia e da violência exercida contra as classes populares, sendo a retórica utilizada quando muito para resignar aqueles que se confrontam com a excessiva burocracia estatal ou violência policial. (Santos, 2017)

Tabela 3

Diferenças entre o direito dos opressores (1%) e o direito dos oprimidos (99%)

	<i>Direito dos opressores (1%)</i>	<i>Direito dos oprimidos (99%)</i>
Elementos estruturais acionados	Burocracia e violência	Retórica
Natureza	Pessoal	Territorial
Finalidade	Manutenção dos privilégios	Manutenção da exclusão e desigualdade
Operacionalidade	Normas <i>soft</i> e formas de governação baseadas na observância voluntária	Normas <i>hard</i> baseadas na coerção e punição

Baseado em Santos (2017). Elaboração própria.

Sobre os três elementos estruturantes do direito estatal, é interessante fazer algumas considerações. A violência talvez seja o elemento mais evidente e autoexplicativo, no sentido de que o direito demanda um aparelho coercitivo para fazer cumprir as normas e punir os infratores. Para Santos (2015B), seu funcionamento baseia-se no princípio de eficiência total na adjudicação das

normas, não dando margem a condicionalismos, de modo que aquele que descumpriu uma norma deve receber a respetiva punição independente das condições que o levaram àquela infração. Com efeito, as hipóteses de exclusão das responsabilidades jurídicas são exceções e restritas a algumas circunstâncias específicas no ordenamento jurídico. Ele considera também que o direito estatal pretende ter o monopólio das formas de coerção, não admitindo outros aparelhos coercitivos concorrentes, embora, na realidade, a violência seja exercida por outros atores sociais que não o Estado e em algumas circunstâncias prescinde da razão jurídica. Por fim, Santos (2015B) adverte que a simples ameaça de acionar os artefatos de coerção são igualmente violência legal, podendo expressar-se em discursos violentos ou em demonstrações tácitas de poder. (Santos, 2015B).

Outro elemento é a burocracia que interpretamos no viés do formalismo jurídico. Santos (2015B) explica que os sistemas jurídicos modernos se estruturam a partir de distinções mais ou menos rígidas entre forma e conteúdo, no entanto, constando que “o direito estatal tende a ser severo no que respeita ao formalismo e indulgente no que respeita ao conteúdo ético” (Santos 2015B, p. 35). Em que pese reconhecer o excessivo formalismo do direito estatal, especialmente em comparação com formas comunitárias de administração da justiça e resolução de conflitos, ele não ignora a existência de zonas processuais informais em que as práticas cotidianas de profissionais do direito subvertem o formalismo processual oficial (Santos, 2015B). Contudo, essas zonas processuais informais não estão acessíveis àqueles que não detêm parcela significativa de poder social ou não estão presentes em círculos específicos de produção ou consumo do direito estatal, para essas pessoas, que são a maioria, resta o peso do formalismo jurídico. Esse formalismo deriva do elevado nível de institucionalização da função jurídica nas sociedades modernas, chegando a produzir uma ideologia própria, o legalismo:

*Não são necessários grandes esforços de investigação para concluir que, nos nossos dias, o direito oficial do Estado capitalista apresenta, em geral, um elevado grau de institucionalização da função jurídica. A função jurídica não só se autonomizou em relação às demais funções sociais como, internamente, atingiu a elevada especialização, dando origem, não a uma, mas a várias profissões jurídicas com tarefas rigidamente definidas e hierarquizadas. A sistematização (padronização e impessoalização) da actuação derivam não só da lógica normativa- constitucional que subjaz à filosofia política do Estado liberal como, mais imediatamente, do vasto arsenal do formalismo processual em especial e ainda da profissionalização do contexto em que estes são accionados. A autonomização e a sistematização da função jurídica – concomitante, aliás, da produção de uma ideologia específica, o legalismo – têm a sua reprodução alargada garantida pela ciência jurídica, a chamada dogmática jurídica, sobretudo através da pesada tecnologia linguística e conceitual e da criação de um universo teórico onde se segregam as coerências sistémicas do fragmentário e fragmentante agir técnico-jurídico. Por esta via se consolidam as*

*especializações/diferenciações funcionais e novas técnicas sociais do trabalho jurídico, inclusivamente a divisão entre o trabalho prático-utilitário e o trabalho científico-dogmático, uma divisão estruturalmente homológica da que intercede entre trabalho manual e trabalho intelectual. (Santos, 2015B, p. 42)*

No que se refere ao terceiro e último elemento estruturante do direito estatal, Santos (2015B) critica a retórica por abandonar a forma oral e assumir a escrita. Como ele observa, o texto escrito pode ser acessado e memorizado sem que ocorra um encontro imediato de pessoas, dispensando práticas orais para o repasse e a memorização do conhecimento. Ademais, o texto escrito pode ser acumulado em volume maior, visto que os acervos físicos ou virtuais não têm os mesmos limites da memória humana (Santos, 2015B). Devido a essa possibilidade de acúmulo dos textos escritos, eles podem ser apropriados e alcançar níveis de abstração muito superiores ao pensamento oral (Santos, 2015B). O sociólogo português identifica os marcos históricos desse movimento:

*...degradação da oralidade jurídica só tem verdadeiramente lugar no séc. XIX e é só então que se impõem a lógica e a economia da escrita jurídica como factores estruturantes dominantes da prática e do discurso jurídicos. Os marcos mais significativos deste processo são os seguintes: o grande movimento de codificação posterior à revolução francesa; a emergência de uma ciência jurídica capaz de proporcionar à prática jurídica uma consciência teórico-abstracta e um suporte técnico; a aplicação dos princípios e critérios da administração burocrática à administração da justiça; a tendência para a profissionalização plena da produção jurídica decorrente da aceleração da divisão social e técnica do trabalho jurídico e, portanto, da expansão e diversificação interna das profissões jurídicas; a reforma do ensino jurídico no sentido da apropriação monopolística deste por parte de titulares da ciência jurídica, um ensino centrado na escrita jurídica e na aprendizagem do domínio técnico dos códigos com a negligência activa dos demais objectivos possíveis, quer dos objectivos mais amplos ligados à formação política filosófica e social dos juristas, quer dos objectivos mais empíricos e "comezinhos" da preparação para a prática (em boa medida ainda oral) dos tribunais. (Santos, 2015B, p. 93)*

Por esse viés, Santos (2015B) interpreta que o formato escrito que predomina na retórica do direito estatal favorece o caráter individualista da filosofia política liberal. Como ele observa, esses textos são escritos para serem lidos por indivíduos considerados homogêneos e em condições semelhantes àqueles que escrevem. O discurso jurídico do Estado liberal é universalizante não apenas em seu conteúdo que se dirige a pessoas iguais, mas em sua forma que pretende que eles sejam acessados pelo mesmo tipo de pessoas. Sem embargos, ele individualiza ao considerar a pessoa como sujeito de direito e não grupos humanos ou classes sociais, o que Santos (2015B) entende como

sonegação das dimensões supraindividuais das relações jurídicas assente em caráter ideológico para a dominação jurídico-política.

Por sua vez, o antropólogo estadunidense Clifford Geertz (1998) formula o direito como um saber local que está intimamente relacionado ao lugar, à época, à categoria, à variedade de seus temas e, principalmente, às suas características vernáculas. Aquele autor nomeia esses complexos de caracterizações como sensibilidades jurídicas e analisa três casos para contextualizar a construção social dos sistemas jurídicos e demonstrar como se configuram formas distintas para relacionar fatos com as normas, sendo a valoração da prova documental uma característica do direito no ocidente (Geertz, 1998). Segundo Geertz (1998), o direito ocidental sofre de um temor dos fatos que se traduz na excessiva cautela com os meios de prova e de avaliação de informações nos tribunais, isto se reveste em cuidados redobrados para que as declarações testemunhais não sejam avaliadas isoladamente em virtude do interesse das pessoas na decisão. Todavia, quando estamos falando de contextos sociais e históricos diferenciados, como poderão existir provas mais idôneas do que os testemunhos daqueles que estiveram à margem e sofreram as consequências dessas relações de poder? Ademais, ele problematiza o excessivo valor atribuído às provas documentais, como se elas fossem desinteressadas e reveladoras de uma verdade inquestionável, pois obedecem a lógica do direito estatal e estão conformadas com a facilidade em produzir documentos pelo seu aparato burocrático, que não é descomprometido.

Ao longo desse capítulo, foi abordado sobre Estado e direito na teoria social. Essas duas categorias são comumente discutidas juntas nas ciências sociais, tanto que Jessop (2007) e Santos (2015B) afirmam que a teoria marxista do direito deriva dos estudos sobre o Estado. Não sendo uma tarefa fácil definir Estado e direito, uma vez que abrangem múltiplos sentidos e se inserem em diferentes campos de estudos, optou-se por evidenciar o fato de não existirem conceitos únicos e acabados, enfatizando a complexidade de ambos como fenômenos que decorrem de relações sociais forjadas a partir de conflitos, desigualdades e assimetrias de poder. Além de estarem próximos nos esquemas analíticos, Estado e direito são percebidos concretamente como parte do projeto civilizacional da modernidade ocidental (Mann, 2012; Scott, 1998), pois os seus conteúdos são estruturais e estruturantes de um modelo de cidadania em que um indivíduo exerce direitos em relação a outro, a partir de uma relação jurídica que assume predominantemente a forma contratual, onde direitos e obrigações são compostos de forma bilateral como um negócio de natureza privada, tendo como parâmetros essenciais as possibilidades de ter e manter a propriedade privada da terra, além de contribuir para o aparato burocrático da administração pública (Scott, 1998; Ost 1995).

## Capítulo 2 Regulação na gestão das florestas públicas no Brasil: análise do arcabouço jurídico

---

Haja vista o objetivo de estudar a regulação como estratégia de governação para bens considerados de uso comum, é necessário tratar do conjunto de normas que versam sobre as florestas públicas no Brasil, considerando o seu contexto social e histórico. Assim, o capítulo inicia explicando conceitos e dados estatísticos sobre as florestas brasileiras, assim como situando sobre a institucionalização da conservação como uma política ambiental. Em um segundo momento, a Lei de Gestão de Florestas Públicas é discutida como o novo marco legal que promete a regularização fundiária e o manejo sustentável dos recursos naturais em meio às polêmicas da privatização das florestas públicas, como foi divulgado pelos meios jornalísticos na época devido à possibilidade de concessões florestais para a exploração econômica exclusiva por particulares. Ao final, considerando os direitos de comunidades locais estarem no cerne do problema a que se dedica essa tese, são tratados os dispositivos legais que servem a essa finalidade e casos relacionado à aplicação da lei nesse aspecto.

### Algumas considerações iniciais

De acordo com *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2012, p. 3), floresta é considerada “*land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds in situ. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use*”. Essa é uma definição ampla que abrange florestas nativas e cultivadas, desde que estas últimas não integrem sistema de produção agrícola, como é o caso de pomares de árvores frutíferas.

Alimentado por dados apresentados pelos Estados membros das Nações Unidas, o *Forest Resources Assessment (FRA)* tem significativa importância para um diagnóstico abrangente sobre as áreas florestais no mundo. Segundo o relatório, o Brasil tem destaque nos assuntos florestais, figurando nas primeiras colocações em diferentes quesitos. De acordo com o documento, o Brasil é o segundo país com a maior área florestal e com a maior área de florestas primárias, ficando apenas atrás da Rússia nessas duas categorias. Com efeito, as florestas primárias são aquelas com poucos sinais de ação antrópica, composta por espécies nativas que sofrem processos naturais de regeneração (FAO, 2012, p. 7). Mais da metade do total das áreas de florestas primárias no mundo são detidas apenas por Rússia, Brasil e Canadá (FAO, 2015, p. 17).

No que concerne ao Brasil, o país tinha, em 2015, 493.538.000 hectares de florestas, o que corresponde a 59% de sua área territorial total e 12% das áreas florestais do mundo (FAO, 2015, p. 17). Em território nacional, eram 202.691.000 hectares de florestas primárias (41,1%), 283.111.000

hectares de florestas secundárias, isto é, aquelas que sofrem regeneração natural (57,4%); e 7.736.000 hectares de florestas plantadas (1,6%) (FAO, 2015, p. 34).

O Brasil, paradoxalmente, aparece como o campeão na proteção e na perda das áreas florestais, o que significa que tem investido na solução do problema ou que as medidas tomadas ainda não são suficientes. Por um lado, o país é campeão de áreas florestais em áreas protegidas, com 206.227.000 hectares, o que importa em 42% do total de áreas florestais nacionais (FAO, 2015, p. 30). No que se refere às áreas florestais designadas prioritariamente para a conservação da biodiversidade, esteve em segundo lugar, no ano de 2015, com 46.969.000 hectares, o que corresponde a 10% de suas áreas florestais, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (FAO, 2015, p. 29). Por outro lado, também foi considerado o campeão do desmatamento com a perda de 984.000 hectares e a taxa de 0,2% por ano no período de 2010–2015 (FAO, 2015, p. 17). Além disso, o Brasil esteve em terceiro lugar na remoção de madeira em 2011, com 228.929.000 m<sup>3</sup> retirados (FAO, 2015, p. 34).

Tendo como base dados referentes a 2010, a FAO (2015, p. 235) indica ainda que 308.085.000 hectares de florestas brasileira são de titularidade pública, enquanto 102.492.000 hectares pertencem a particulares e 87.881.000 hectares são de titularidade desconhecida<sup>6</sup>. É preciso fazer a ressalva de que algumas áreas florestais, em especial as localizadas na região amazônica, estão sujeitas a um verdadeiro caos fundiário que tem causa em processos históricos complexos de disputa pela terra e desigualdades socioeconômicas. Nesses casos, é difícil apontar a propriedade florestal, considerando que os registros públicos não apresentam informações de todo confiáveis, e uma mesma área pode ter diferentes títulos de propriedade gerados a partir de práticas fraudulentas. Ademais, os registros de imóveis não abrangem dados sobre as posses de terras, pois estas se constituem em situações de fato que independem dos títulos formais.

Como se pode perceber nas informações apresentadas pela FAO (2015), o Brasil possui uma das maiores áreas florestais do mundo, sendo uma parcela significativa de florestas nativas que se encontram em áreas públicas. Não obstante, o alto índice de desmatamento leva o país a encabeçar negativamente listas sobre esse assunto e a gerar alarmes na comunidade internacional quanto à manutenção das florestas. A própria FAO, citada pelo jornal Estadão (2017), chegou a estimar que o Brasil foi responsável pela perda de 42% das florestas mundiais entre 2000 e 2005, alcançando ritmo seis vezes maior do que a média mundial para o desmatamento. Em seu relatório mais recente, a organização internacional enfatiza a redução no índice anual mundial para a perda de florestas devido à criação de áreas protegidas e a implementação de manejo florestal sustentável, o que perpassa por

---

<sup>6</sup> Quanto à propriedade das áreas florestais, a FAO (2015) traz especificamente dados dos anos 1990, 2000, 2005 e 2010. Faço referência exclusivamente ao ano 2010, pois é o único em que se apresentam dados referentes ao domínio público e a proprietário desconhecido. A intenção é demonstrar que a maior parte das áreas florestais são de propriedade pública no Brasil.

adequações institucionais e legais por parte dos Estados membros; muito embora a perda de florestas em razão do crescimento populacional e da produção agrícola ainda seja apontada como um problema a ser superado principalmente nos continentes da América do Sul e África. (FAO, 2017)

Na área da Amazônia Legal<sup>7</sup>, o projeto Prodes do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE) faz monitoramento por satélite do desmatamento por corte raso de árvores, elaborando estimativas das taxas anuais que alimentam base de dados desde 1988 (Tabela 5, Anexo A). Entre 1997 e 2004, foram registradas taxas crescentes de desmatamento, que chegaram a 27.772 km<sup>2</sup> em 2004. A partir de então, as taxas anuais passaram a cair, chegando a 4.571 km<sup>2</sup> em 2012, menor índice registrado desde 1988, porém recomeçando a crescer no ano seguinte. Para o ano de 2015, a taxa de desmatamento regional foi de 6.207 km<sup>2</sup> (Figura1). Nesse cenário, o estado do Pará se encontra em franca liderança como o ente federativo com maior índice de desmatamento desde 2004, alcançando 2.153 km<sup>2</sup> no ano de 2015 (Figura 2). Desde que começaram os registros pelo INPE, foi perdida área acumulada de 421.871 km<sup>2</sup> da floresta amazônica brasileira. (INPE, 2017)

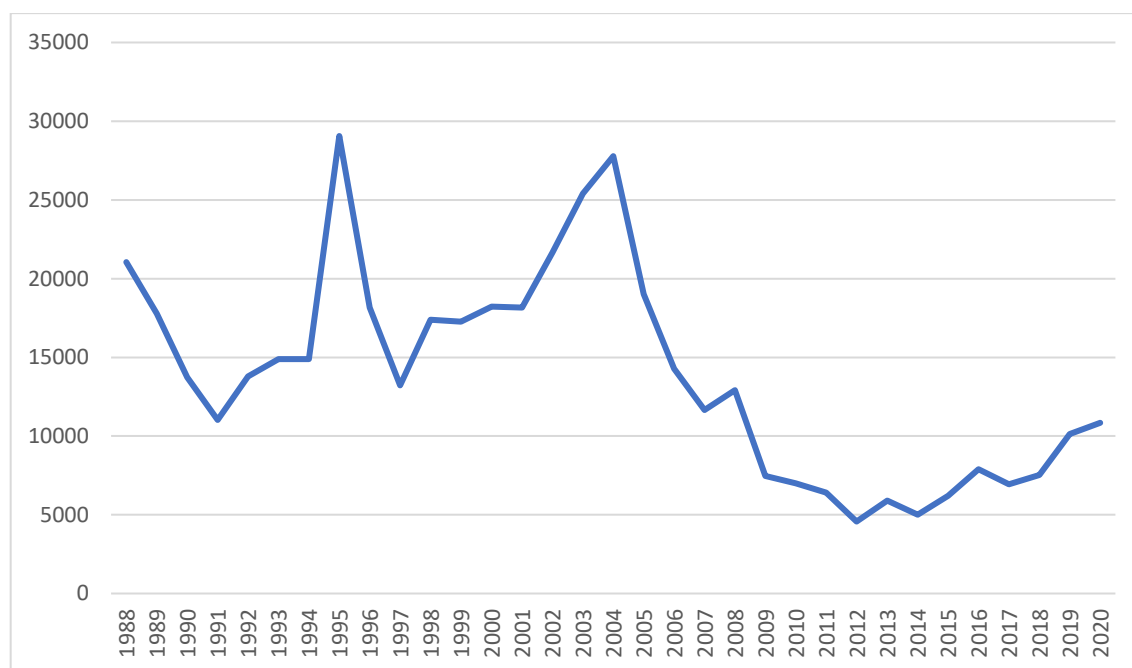


Figura 1 – Taxas anuais de desmatamento em km<sup>2</sup> cumuladas na Amazônia Legal no período de 1988 a 2020 – Projeto Prodes. De Inpe, 2021.

<sup>7</sup> A Amazônia Legal compreende a totalidade territorial dos sete estados brasileiros situados na região Norte e parte de outros três estados que, embora localizados em outras regiões administrativas, compartilham o bioma da floresta amazônica e muitas características socioeconômicas. Foi criada pela Lei nº 1.806/1953 no intuito de melhorar o planejamento de políticas públicas e promoção do desenvolvimento.

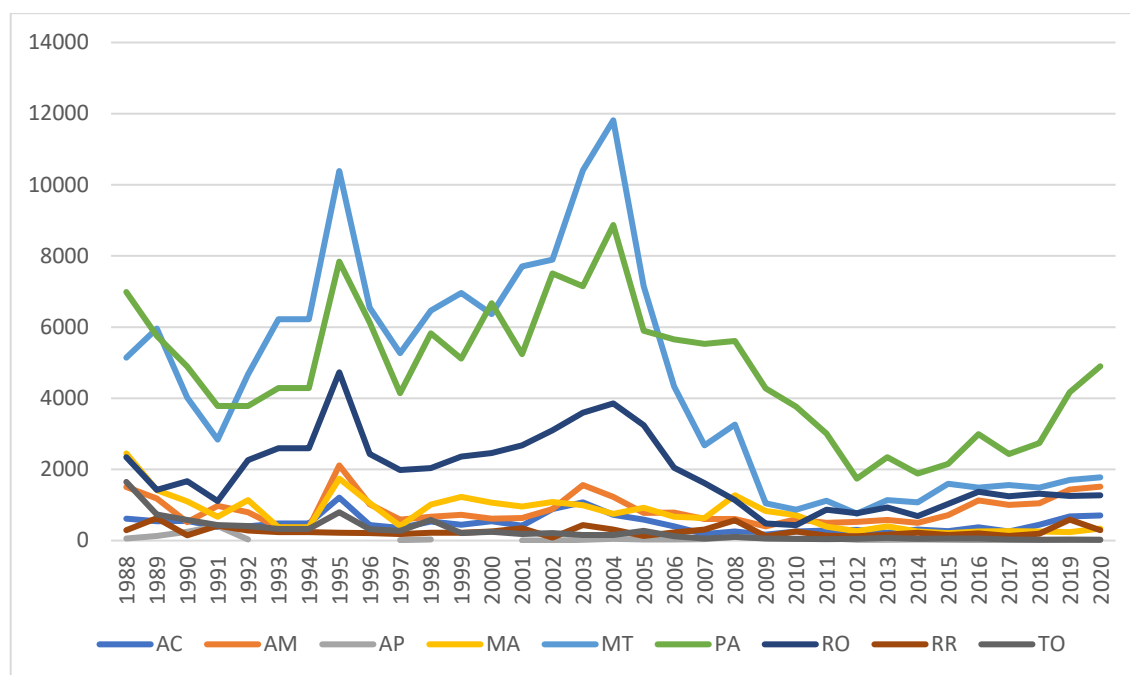


Figura 2 – Taxas anuais de desmatamento em km<sup>2</sup>, classificadas pelos limites administrativos dos entes federativos da Amazônia Legal, no período de 1988 a 2020 – Projeto Prodes. De Inpe, 2021.

Como explica Hanningan (1995), problemas ambientais como o desmatamento são socialmente construídos, à medida que, para além de sua dimensão física passível de constatação pelos sentidos e por instrumentos técnicos, a forma como as sociedades se apercebem e tratam esses problemas fazem parte da vida social. O fato de o desmatamento ser percebido como algo negativo a ser enfrentado decorre da trajetória das sociedades ocidentais que, a partir de um determinado momento, passaram a se preocupar com as consequências da perda de áreas florestais para a qualidade de vida e a continuidade da espécie humana. Caso as sociedades ocidentais não tivessem esse tipo de preocupação com a diminuição das áreas verdes, o desmatamento talvez continuasse sem maiores questionamentos, sem que existissem instrumentos para o seu monitoramento e controle. Essa é uma perspectiva construtivista dos problemas ambientais.

O desmatamento pode ter consequências graves sobre múltiplas funções socioambientais, como a proteção dos solos e cursos de água, a conservação da diversidade biológica em seus diferentes níveis, a manutenção de serviços ambientais essenciais para o equilíbrio ecológico, a produção econômica e, não menos importante, a salvaguarda de valores culturais e espirituais. Essas concepções são relativamente recentes na vida em sociedade, mas preocupações quanto aos usos dos recursos naturais produziram regulamentações no sentido de restringir o uso por motivos diferentes em outros momentos da história. Nas palavras de Bensusan:

*Originalmente – e, talvez, paralelamente – a ideia de se reservar determinados espaços tem, pelo menos, duas motivações: a preservação de lugares sagrados e a manutenção de estoques de recursos naturais. A primeira dessas motivações pode ser exemplificada pela*



*criação de florestas sagradas na Rússia, onde o uso e mesmo a presença humana eram proibidos (Davenport e Rao, 2002). A segunda motivação – a manutenção de estoques de recursos naturais estratégicos – é também antiga. Reservas reais de caça já aparecem nos registros históricos assírios de 700 AC. Os romanos se preocupavam em manter reservas de madeira que visavam, entre outros produtos, à construção de navios. Na Índia, reservas reais de caça foram estabelecidas no século III (Colchester, 1997). Os senhores feudais destinavam porções significativas de suas florestas como reservas de madeira, de caça e de pesca (Larrère e Nougarede, 1993). Os poderes coloniais na África, ao longo dos dois últimos séculos, também destinaram espaços para a conservação de determinados recursos naturais. Apenas na segunda metade do século XIX, surgiu a ideia de definir espaços para a conservação de espaços naturais, pois, nessa ocasião, o papel transformador do homem estava se tornando claro e a diminuição de áreas onde a terra mantinha a sua “hipotética condição prístina” também se tornava evidente. Cronon (1995) assinala que, no século XVIII, as paisagens naturais possuíram um forte componente sobrenatural e até mesmo religioso: as paisagens sublimes eram aqueles raros lugares onde o homem teria maior chance de entrever a face de Deus. Mesmo o estabelecimento dos primeiros parques nacionais americanos – Yellowstone, Yosemite, Grand Canyon, Rainier, Zion – obedeceu a essa perspectiva. Paisagens menos sublimes não mereciam ser protegidas. (Bensusan, 2014, p. 32-33)*

No campo jurídico, esse tema se insere atualmente na discussão da categoria genérica de áreas protegidas, à qual fazemos referência no decorrer da pesquisa. Com efeito, a criação jurídica de espaços territoriais a fim de restringir a ação humana e regulamentar o uso dos recursos naturais ocorre em território brasileiro desde o período colonial, quando essas normas cumpriam com um objetivo mais utilitarista de manter o quantitativo de espécies sobre as quais recaíssem interesses econômicos de modo a viabilizar a continuidade da exploração em tempos futuros, a exemplo de algumas espécies vegetais para extração madeireira ou manutenção de espaços para atividades específicas, como a caça esportiva (Albuquerque, 2009; Milaré, 2011).

De acordo com Leitão (2014), na visão colonial a natureza era inesgotável e consistia em um impeditivo para o desenvolvimento almejado, com a menção feita pelo autor quanto ao diferencial das medidas proclamadas por José Bonifácio de Andrade e Silva em 1821 (sic), na qualidade de chefe de gabinete do primeiro governo independente, no sentido de racionalizar a exploração de madeira e responsabilizar os proprietários pela manutenção das florestas. Apesar dessas normas proibitivas, o Código Florestal de 1934 foi a primeira lei versando sobre as florestas em território nacional, já no período republicano, na esteira de outras legislações setoriais que regulavam o uso de recursos naturais de forma isolada, como eram os códigos de água e minas (Leitão, 2014).

O Decreto nº 23.793/1934, que instituiu o Código Florestal, considerava as florestas como bens de interesse comum, sobre os quais poderiam ser exercidos direitos de propriedade nos limites estabelecidos por legislação. O código classificava em quatro os tipos de floresta: as florestas protetoras, que serviam essencialmente para a manutenção de serviços ambientais como a proteção do solo e de recursos hídricos, ou para atender a interesses públicos como saúde pública e defesa nacional; as florestas remanescentes criadas para fins de preservação ambiental em razão da excepcionalidade biológica ou finalidade recreativa; as florestas modelo que corresponderiam às plantações racionais com pouca variação de espécies; e as florestas de rendimento destinadas à exploração econômica, inclusive aquelas que estivessem sob o domínio público. Leitão (2014) destaca o fato de o Código Florestal ter sido criado a partir da discussão intensa de especialistas e, é válido acrescentar, publicado antes da intensificação da exportação de recursos naturais sob o governo de Getúlio Vargas durante o regime do Estado Novo (Fontes, 2015).

O Código Florestal veio a ter outras duas versões legislativas. A primeira delas foi aprovada durante o regime autoritário militar com a Lei nº 4.771/1965, que estabeleceu a reserva legal como uma obrigação do particular de manter áreas florestais em propriedades rurais com base em percentual que varia conforme a região, e as áreas de proteção permanente que pretendem a manutenção de vegetação em localizações específicas e estratégicas, como margens de cursos de água ou encostas de morro, sendo, em definição, bastante semelhantes às florestas protetivas da legislação anterior. A modificação mais recente ocorreu com a promulgação da Lei nº 12.651/2012 em um contexto muito polêmico de retrocessos em normas socioambientais para atender a grandes interesses corporativos, reduzindo sensivelmente a proteção ambiental com o nítido e declarado propósito de possibilitar o avanço de atividades agrícolas.

Além de o Código Florestal prever a criação de florestas públicas como áreas protegidas por lei, normas dispersas trataram sobre a criação de parques e reservas ambientais, os quais seriam abrangidos, convencionalmente, pela categoria jurídica das unidades de conservação. Barreto Filho (2014) lembra que o termo unidade de conservação foi empregado pela primeira vez em dissertação escrita, em 1949, por Wanderbilt Duarte de Barros, então diretor do Parque Nacional de Itatiaia, tratando do objetivo fundamental dos parques enquanto “unidades conservacionistas”. O autor ressalva, porém, que essa expressão só viria a se consolidar a partir dos anos 1970, quando a criação de espaços protegidos seria valorizada como uma possível alternativa para conter a degradação ambiental ocasionada pela industrialização crescente (Ferreira, 2004; Santilli, 2005; Ramos, 2014).

Ferreira (2004) ressalta que o momento histórico de emergência do movimento ambientalista também motivou a institucionalização de estudos sobre as relações entre homem e natureza no campo das ciências sociais, buscando a reaproximação entre sociedade e natureza em âmbito acadêmico. Como a autora pondera, o distanciamento entre esses elementos remete à própria origem da sociologia no intuito de estabelecer autonomia e limites epistemológicos para o estudo das

sociedades e de evitar que determinismos biológicos ou geográficos interferissem nas conclusões sobre a vida social. Segundo Ferreira (2004), não havia tradição empírica e quadro teórico adequado para o estudo dos novos problemas ambientais, com exceção de algumas abordagens tangenciais feitas ainda pelos autores fundadores da área sociológica ou estudos pontuais mais recentemente.

Com efeito, o anúncio da crise ambiental e a emergência do movimento ambientalista instauram um debate diferenciado sobre as áreas protegidas, com enfoque no equilíbrio ecológico em sentido mais amplo e difuso, agregando posteriormente a questão social ao tema da sustentabilidade, especialmente ao tratar sobre o deslocamento das populações residentes em áreas de proteção ambiental e o uso dos recursos naturais por comunidades locais, temas que receberam especial atenção pela corrente brasileira do socioambientalismo (Santilli, 2005).

Os novos ideários ambientalistas foram melhor representados pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A principal contribuição do SNUC foi a compilação das normas referentes à criação e à gestão de unidades de conservação, bem como a atualização da regulamentação de áreas protegidas à recente discussão ambiental que acontecia em contexto global, inclusive em conformidade com os dispositivos de importantes tratados, como a Convenção da Diversidade Biológica de 1992. Por exemplo, o SNUC previu a criação de novas modalidades de unidades de conservação e mecanismos de gestão ambiental mais democráticos.

No que se refere à regulação desses espaços protegidos, Santilli (2005) explica como o SNUC teve a influência de duas lógicas ambientalistas que protagonizam embates constantes nos campos acadêmico e político, isto é, a tensão entre preservação e conservação. No texto da Lei do SNUC, essas correntes se traduzem em duas modalidades distintas de unidades de conservação, as de proteção integral e as de uso sustentável, que coexistem e são adotadas no intuito de cumprir finalidades diferentes no bojo das políticas públicas ambientais (Anexo B).

A proteção integral segue a lógica preservacionista de que a ação humana importa em consequências negativas para o ambiente natural, assim pretende a proteção ambiental sem a presença ou a atividade humana no interior das áreas protegidas (Tabela 6, Anexo B). Desde que o equilíbrio ecológico não se apresente demasiadamente frágil nas situações concretas, algumas categorias de proteção integral permitem o uso indireto dos recursos naturais em atividades esporádicas e pontuais que signifiquem reduzido impacto ambiental, a exemplo de visitas de desenvolvimento de pesquisas e ações de educação ambiental; ou ainda lazer da população urbana em áreas que seguem o modelo do Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872, nos Estados Unidos. A efetivação de medidas preservacionistas pode esbarrar em posses de terra anteriores à criação legal dos espaços protegidos, levantando discussões quanto ao remanejamento e à indenização de populações residentes. (Santilli, 2005; ISA, 2015)

Por sua vez, o conservacionismo pressupõe que a ação humana possa gerar benefícios para a manutenção de processos e serviços ambientais, possibilitando o desenvolvimento local a partir dos usos sustentáveis dos recursos naturais e permitindo a presença humana regulada em áreas protegidas (Tabela 7, Anexo B). Sob essa égide, é abrangido um largo escopo de atividades, que variam desde a permanência de comunidades locais e a reprodução de seus modos tradicionais de vida e trabalho em reservas extrativistas, até atividades de maior escala, tais quais a mineração e a exploração madeireira em florestas públicas. A depender da categoria de unidade de conservação de uso sustentável, pode não ser necessária a remoção da população residente, no entanto elas passam a sofrer restrições às atividades realizadas no interior das áreas protegidas e seu entorno, exigindo que esses grupos se adaptem ao novo estatuto legal. (Santilli, 2005; ISA, 2015)

Em verdade, Shiraishi Neto (2007) pondera que as unidades de conservação de uso sustentável tanto podem servir à mobilização dos grupos sociais no sentido de reivindicar a regularização de suas posses de terras em áreas de proteção ambiental, quanto podem constituir um obstáculo à reprodução física e cultural das populações tradicionais, uma vez que o SNUC adota modelos rígidos de regulação a serem aplicados para situações muito diversas no que concerne aos usos dos recursos naturais. Aquele autor exemplifica a situação a partir das reservas extrativistas reivindicadas pelo movimento dos seringueiros durante o período da redemocratização da política brasileira nos anos 1970 e 1980, cujo modelo corresponde à extração de látex por grupos familiares em unidades de uso privado no interior de extensas áreas públicas, entretanto este modelo não atenderia às necessidades de outros grupos que organizam a extração de forma coletiva, como as quebradeiras de coco de babaçu cujas áreas de coletas são espalhadas e quase nunca circunscritas aos limites da unidade de conservação, o que significa que o modelo de Resex pode se tornar ineficaz para garantir o acesso aos recursos naturais necessários dessas mulheres. (Shiraishi Neto, 2007).

Outra questão, a ser retomada em momento mais oportuno e de forma mais aprofundada, coloca-se quanto ao acesso dos recursos naturais por grupos não residentes em unidades de conservação. Ocorre com frequência de grupos não residentes acessarem ou terem interesse em acessar os recursos existentes no interior da unidade de conservação para atividade econômica sazonal, não raro para complementar a renda familiar, porém sem o interesse ou, mesmo, sem cumprir os requisitos legais para a regularização efetiva de posses territoriais para fins de moradia. Destarte, é importante reter as ideias apresentadas por Nurit Bensusan:

*A escala de conservação, porém, não se resume às questões ecológicas e de oportunidade. A inclusão dos espaços fora das áreas protegidas e das comunidades que ali vivem nas ações de conservação é um aumento de escala fundamental, sem o qual não é possível assegurar nenhuma proteção para a biodiversidade. Isso se dá por dois grandes motivos, entre outros possíveis: 1) como já mencionado, a escala dos processos ecológicos e evolutivos que geram e mantêm a biodiversidade é mais ampla do que os espaços protegidos; 2) as áreas*

*protegidas não podem ser porções do território reconhecidas pelas comunidades humanas que habitam suas circunvizinhanças como algo alheio, ou mesmo alienígena, à sua realidade sob pena de nada conservarem e sequer durarem, como espaços protegidos ao longo do tempo. (Bensusan, 2014, p. 68)*

No que tange às florestas públicas, a Lei do SNUC as conceitua, em seu artigo 17, como “cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”. São áreas de domínio público, assim devem ser desapropriadas eventuais propriedades particulares que existam no seu interior até o momento da criação, mas é tolerada a permanência de populações tradicionais, condicionada ao cumprimento dos objetivos conservacionistas.

A criação de florestas públicas na condição de unidades de conservação de uso sustentável ocorre por meio de ato legislativo, e a dessas áreas gestão deve ser implementada com base em um plano de manejo, um documento de natureza técnica que identifica e regulamenta as atividades autorizadas em seu interior. A elaboração do plano de manejo deve ser baseada em informações atuais e substanciais sobre as características naturais e socioeconômicas das áreas protegidas para que possa determinar adequadamente quais atividades podem acontecer, de que modo e em quais zonas.

A lei do SNUC determina que os planos de manejo sejam elaborados em até cinco anos da criação da unidade de conservação, porém não é incomum acontecer de algumas delas existirem apenas no papel, sem a elaboração do plano de manejo no prazo legal, ou, ainda, que as práticas cotidianas aconteçam no interior desses espaços protegidos sem observarem o que estabelece o plano de manejo. Devido às grandes extensões territoriais e dificuldades de acesso a diversas unidades de conservação em território nacional, é um controle difícil de acontecer em tempo real, sendo importante o uso de tecnologias por satélite em estratégias de fiscalização.

A criação de florestas públicas é permeada por interesses econômicos de grandes corporações, por exemplo, no que se refere à extração de minérios e madeira em seu interior. Ioris (2008) explica como a criação de florestas públicas segue o modelo de manejo alemão do século XVIII, no qual o Estado mantém o controle direto sobre a área e os usos dos recursos florestais são racionalizados por conhecimentos técnico-científicos de modo a melhorar o aproveitamento e reduzir a degradação ambiental no tempo. Tal modelo foi seguido pelos Estados Unidos e se disseminou por países produtores de madeira no princípio do século XX, sendo o Brasil um dos últimos países latino-americanos a adotá-lo.

Na Amazônia Legal, são inúmeras as florestas públicas criadas pela união ou pelos estados federados com o mote da exploração econômica de recursos com boa rentabilidade no mercado, a

exemplo da Floresta Nacional do Tapajós, criada em 1974 para consolidar o manejo de recursos florestais madeireiros (Ioris, 2008; Albuquerque, 2009; Drigo, 2010), e da Floresta Nacional Saracá-Taquera, criada em 1989 devido às articulações políticas motivadas pelos interesses de empreendimentos mineradores ocultados no discurso da preservação ambiental (Marin & Castro, 1998). De forma a exemplificar como os princípios de conservação e exploração se encontram e compatibilizam no discurso do manejo técnico-científico, recorreremos à transcrição abaixo que se refere à Floresta Nacional de Carajás:

*Concluimos que a Flona Carajás foi criada para estabelecer uma relação justa entre mineração e conservação. Por um lado, as UCs protegem as jazidas e, por outro, a mineradora está obrigada a apoiar a implementação e gestão desta Flona e demais UCs que compõem o mosaico de Carajás. Atualmente, as diversas parcerias entre o ICMBIO e a mineradora que atua na região (VALE) têm se mostrado efetivas para garantir a conservação da biodiversidade no mosaico de Carajás. São 80 guardas florestais apoiando as atividades de fiscalização, um programa robusto de prevenção e combate a incêndios florestais, apoio aos programas de uso público e educação ambiental, apoio a projetos de pesquisa e conservação e apoio estrutural para órgão gestor. Esses são exemplos que, por um lado, colocam estas unidades de conservação em posição de destaque pela sua estrutura em relação ao contexto das demais UCs federais e, por outro lado, justificam os bons resultados de gestão alcançados que podem ser confirmados, tanto in loco, quanto no detalhamento de programas que citaremos em breve. Esse apoio está consolidado no decreto de criação da Flona Carajás e não inviabiliza ou contamina as ações de comando e controle do ICMBio em relação à mineração. O tripé dessa relação institucional está respaldado em três processos de trabalho que ocorrem de forma independente: o apoio mútuo entre as partes, as autorizações ambientais e a fiscalização à mineradora. O apoio da mineradora à gestão, além de estar estabelecido no decreto de criação, é um desdobramento lógico do fato de se estabelecer um grande projeto de mineração no interior de uma UC, pois, ao estarem intrinsecamente ligadas, a conservação e a mineração se tornam, de certa forma, dependentes uma da outra. Resultados satisfatórios na gestão da UC fortalecem o projeto de mineração e a proteção da área como um todo garante a proteção das jazidas e da mesma forma a presença do órgão ambiental pressiona a mineradora para alcançar bons resultados na área ambiental. (Martins & Mendonça, 2014, p. 585-586)*

Apesar de a administração das florestas públicas estar entre as competências institucionais do órgão ambiental, deve-se observar o princípio da participação nos atos de criação e gestão, considerando o interesse público que emana do tema. Os mecanismos jurídicos que servem a esse propósito incluem a realização de audiências públicas prévias à criação das florestas públicas e, posteriormente, a constituição de um conselho consultivo presidido pelo órgão ambiental e integrado

por representantes de diferentes segmentos sociais, incluindo populações tradicionais. Silva (2010) destaca a importância dos órgãos colegiados para descentralizar a gestão e produzir conhecimentos que são importantes para a gestão florestal.

Na prática, acontece de reuniões de conselhos dessa natureza terem pouca presença de líderes dos movimentos sociais, devido aos custos materiais para deslocamento ou, mesmo, a perda do tempo produtivo enquanto estiverem envolvidos nessas atividades. Além disso, alguns conselheiros reclamam da pouca efetividade da participação nas discussões do conselho, uma vez que as florestas públicas possuem conselhos consultivos e não deliberativos, isto é, suas definições servem apenas para orientar os órgãos gestores em suas ações, sem vincular a observância dessas orientações. Além disso, eles sentem dificuldades em opor resistências ou submeter propostas em razão das composições e embates de interesses existentes no funcionamento interno desses conselhos.

De modo geral, as florestas públicas sofrem as dificuldades enfrentadas para a criação e gestão de unidades de conservação em sentido amplo. Em referência ao relatório que o Tribunal de Contas da União elaborou sobre o assunto a partir da análise de 247 unidades de conservação existentes em bioma amazônico, criadas em nível federal e estadual, Márcio Santilli (2014) levanta alguns desafios referentes ao tema: apesar de o Brasil ter criado 74% das áreas protegidas no mundo no período entre 2003 e 2008, 25% das unidades de conservação analisadas pelo TCU não têm um único funcionário, e apenas 1,2% informaram ter uma quantidade adequada de servidores; só 25% estão sinalizadas e demarcadas, enquanto mais de 60% não têm sequer plano de manejo.

Para melhor apresentação dos números referentes à criação de unidades de conservação no âmbito federal no período de 1985 a 2013 (Tabela 8, Anexo C), conforme o relatório do TCU referenciado por Santilli (2014), os dados foram sistematizados em gráficos quanto ao número (Figura 3) e a extensão de área (Figura 4) relacionados ao mandato de governo:

Apesar da precariedade na criação e gestão das unidades de conservação brasileiras, Santilli (2014) pondera que, ainda assim, elas cumprem em alguma medida a função de conter o avanço de atividades exploratórias e resguardar a continuidade de serviços ambientais em seu interior, mas encontram limites. Um exemplo bem significativo dado pelo autor é que a criação de unidades de conservação impede práticas fraudulentas para a aquisição da propriedade por meio de documentos falsificados, mas podem ser pouco efetivas em conter a exploração intensificada de recursos e a degradação ambiental sem que ocorra a implementação satisfatória.

Não obstante os desafios para a implementação das unidades de conservação, o Brasil tem vivido retrocessos na legislação e política socioambiental, entre os quais está a tramitação de pacotes legislativos que, se aprovados, implicarão em redução significativa de áreas situadas em localidades de expansão das fronteiras agrícolas. Por meio de Medidas Provisórias e Projetos de Lei, pretende-

se a rediscussão de 2,2 milhões de hectares protegidos nos estados do Pará e Amazonas, como evidencia a Nota Técnica 01-2017, do Grupo de Trabalho Regularização Fundiária de Unidades de Conservação, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, do Ministério Público Federal. Em maio de 2017, a Câmara de Deputados aprovou a redução de áreas de três dessas unidades de conservação localizadas no sudoeste do Pará (Estado de São Paulo, 2017).

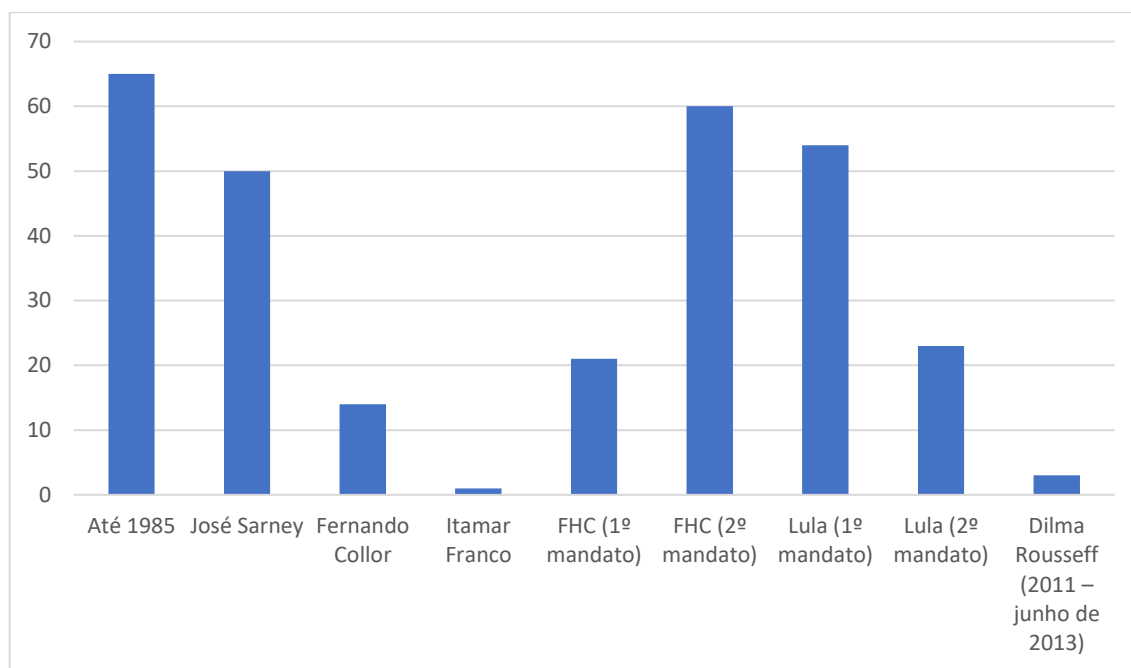


Figura 3 – Números de UCs federais criadas por mandato de governo. De Santilli, 2014, p. 312. Elaboração própria.

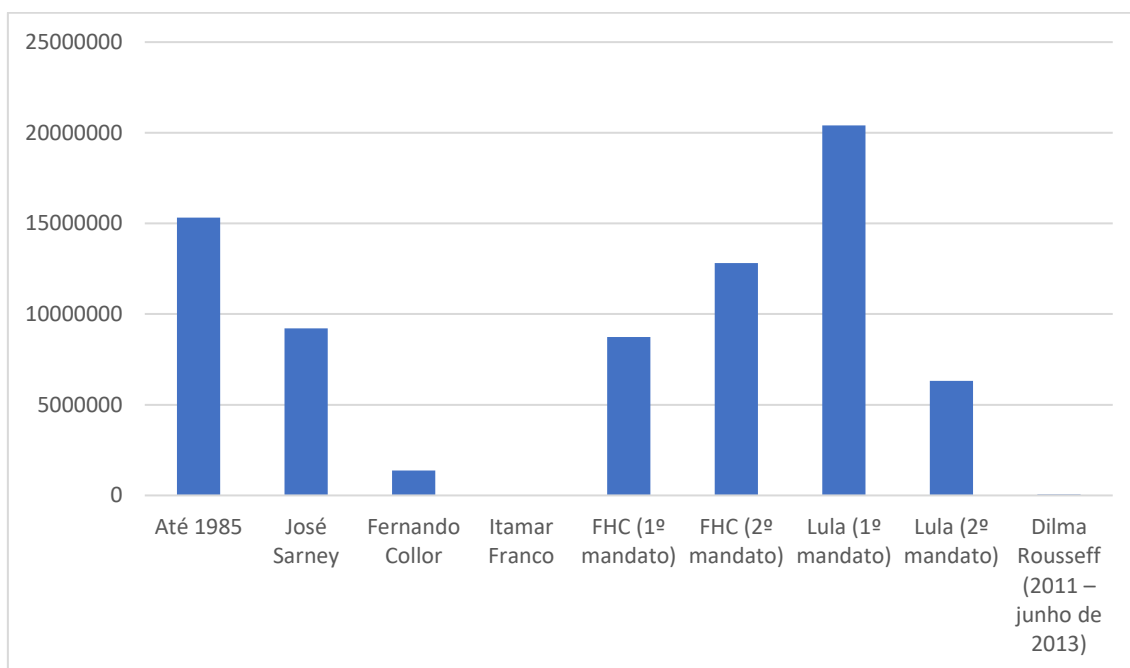


Figura 4 – Área (ha) de UCs federais criadas por mandato de governo. De Santilli, 2014, p. 312. Elaboração própria.



## A Lei de Gestão de Florestas Públicas como novo marco legal

Em que pesem as contribuições do Código Florestal e do SNUC para a proteção jurídica das florestas em território brasileiro, a institucionalização para a exploração econômica dos recursos florestais veio ocorrer com a publicação da Lei nº 11.284/ 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP). A LGFP criou instrumentos jurídicos e aparato estatal para uma política pública de manejo florestal, recaindo sobre qualquer tipo de floresta existente em área pública ou privada, em unidades de conservação ou nas terras devolutas. Ela prevê três modalidades distintas e complementares para a gestão de florestas públicas no Brasil, quais sejam: a gestão direta por parte do poder público, a destinação de áreas para as comunidades locais e as concessões florestais para exploração econômica de recursos florestais por particulares. Para discorrer um pouco sobre essas três modalidades da forma mais clara, deixaremos as destinações de florestas às comunidades locais para o final, muito embora elas sejam consideradas prioritárias no texto legal.

A primeira modalidade é a *gestão direta* e consiste em ações realizadas pelo próprio poder público ou terceiros sob o seu comando, pois é possível que a administração pública firme contratos e convênios com particulares, conforme as normas de direito público, para execução de atividades subsidiárias em florestas públicas. A vigência desses contratos é de, no máximo, 120 meses, podendo ter como objeto o manejo florestal ou ações outras que contribuam para a gestão florestal. Por exemplo, é possível que o Estado promova certame público com o objetivo de contratar entidades a fim de realizar, às expensas do erário público, um levantamento de espécies existentes em área florestal. Esse tipo de estudo serviria para embasar a tomada de decisões para o planejamento e a execução da política florestal, porém não significaria o repasse integral das atribuições que o poder público tem para a administração da floresta pública.

Pinto, Moraes e Sobrinho (2013, p. 66) relatam outras três experiências do estado do Acre com a gestão direta na Floresta Nacional do Antimary: o manejo florestal madeireiro de 2.300 hectares de floresta, realizado em etapas por uma empresa terceirizada, no período de 2002 a 2005, quando a madeira extraída restou doada a uma cooperativa local em razão da falta de estratégias de comercialização por parte do estado; o leilão de madeira em pé em uma área de 2.000 hectares em 2009, porém com denúncias posteriores de que o vencedor estava gerando impactos ambientais no espaço arrematado; e a parceria entre empresa e grupos familiares para manejo de uma área florestal em 2011, na qual coube ao poder público o papel de mero intermediador econômico de uma relação assimétrica na qual a empresa colocava livremente o preço na madeira extraída.

Segundo aqueles autores, o principal problema comum a essas experiências foi que o recurso financeiro não retornou para a gestão da unidade de conservação, embora eles reconheçam ter ocorrido melhorias, como a atribuição de bolsas para gerar renda aos familiares residentes, assim como a “elaboração de planos operacionais, inventário florestal, ações de fiscalização e manutenção

de infraestrutura”. Outros benefícios foram alcançados até 2012, como melhoria em ramais de estradas, acesso a serviços públicos essenciais de educação e saúde, garantia de permanência na área e crédito habitação; em razão dos quais teriam sido atraídos mais moradores e, dessa forma, incentivadas invasões que colocariam em risco o equilíbrio ecológico no interior da unidade de conservação. (Pinto; Moraes & Sobrinho, 2013, p. 67-68)

Outra modalidade de gestão prevista na LGFP são as outorgas onerosas de *concessões florestais*. Após realizar minuciosa revisão bibliográfica sobre a discussão acerca da natureza jurídica das concessões florestais em sua tese de doutorado, Raul Miguel Freitas de Oliveira (2010) filia-se à corrente defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009), para quem as concessões correspondem a contratos administrativos em cujo escopo particulares remuneram a administração pública para explorar economicamente serviço ou bem público. Aquele autor percebe as concessões florestais no âmbito da modalidade de concessão de bem público, considerando a floresta inserida entre os bens ambientais reconhecidos juridicamente, os quais ele entende como bens de interesse público dentre aqueles em que Estado tem a obrigação de fazer a gestão, sem embargos quanto à dominialidade do bem ser pública ou privada (Oliveira, 2010).

Em sentido diverso, entendemos que os bens ambientais não estão suficientemente amparados na classificação clássica de bem público ou privado, pois emanam de uma ordem jurídica diferenciada iniciada com o reconhecimento dos chamados novos direitos no final do século XX, como é o caso do direito ambiental. Trata-se de direitos de titularidade coletiva em sentido lato, isto é, interessam a grupos determinados de pessoas para além da figura do Estado como pessoa jurídica ou ente político, pois podem ser mobilizados contra ele próprio; ou, ainda, são direitos de titularidade de um número indefinido de pessoas, inclusive recaindo a titularidade àqueles que ainda não nasceram, haja vista a sua característica transgeracional. Nesse sentido, compreendemos que a gestão dos bens ambientais deve ser compartilhada entre administração pública e particulares de modo a exceder as fronteiras administrativas ou jurisdições de soberania. Evidentemente, Oliveira (2010) não desconhece essa orientação de pensamento, inclusive a apresenta também em sua discussão bibliográfica, mas estrutura o seu argumento em outra linha.

Os contratos de concessão florestal são diferentes daqueles praticados na gestão direta porque possibilitam ao concessionário a exploração econômica e exclusiva de área florestal para o lucro próprio, para isso assumindo os riscos do empreendimento e as obrigações afeitas aos objetivos da conservação ambiental. Ao Estado cabe o papel de controlar e fiscalizar se o manejo florestal ocorre dentro dos preceitos contratuais e legais. As concessões florestais também são objetos de contratos com um período de vigência superior, que varia entre 30 e 40 anos no máximo, justificado por uma estimativa do tempo necessário para que a maioria de espécies vegetais se recupere dentro dos parâmetros de sustentabilidade ambiental e, ainda, para que o concessionário tenha oportunidade de recuperar os investimentos feitos na operação florestal.

A exploração dos recursos florestais em áreas públicas por meio de concessões não é algo recente ou exclusividade brasileira. De acordo com dados coletados e sistematizados por Isabel Garcia Drigo (2010), estima-se que 158 milhões de hectares de florestas tropicais estejam atualmente sob o regime de concessões, sendo 55 milhões na África Central, 69 milhões na Ásia e 34 milhões nas Américas. Além disso, a autora menciona concessões em florestas temperadas no Canadá e Rússia. Citando Karsenty, Drigo (2010) explica que as experiências mais antigas com as concessões florestais acontecem na região central do continente africano, para a exploração de borracha e marfim desde 1897, passando esse modelo por um processo de modernização a partir da década de 1980 a partir da crise econômica global e das exigências de organismos financeiros internacionais, nomeadamente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo Karsenty (*apud* Drigo, 2010), as principais diferenças entre as concessões do período colonial e as modernas residem no fato de as primeiras existirem em favor de pequenas empresas, mas com pouco investimento em benefícios coletivos gerados pelos usos dos recursos florestais. Aquele autor menciona também iniciativas de exploração de recursos florestais por meio de empresas de economia mista em Congo, Camarões e Gabão; porém que não prosperaram em razão da crise econômica da década de 1980, quando se percebe a retirada dos estados dessas atividades econômicas com a onda neoliberal que reverbera em todo mundo. Sobre as primeiras experiências de concessões florestais no mundo, Pinto; Moraes e Sobrinho (2013) citam Ferraz e Motta:

*No geral, para Ferraz e Motta (2002), essas experiências em sua maioria não foram bem sucedidas por problemas associados a falhas no desenho da concessão; e a falhas nas políticas de implementação, problemas relacionados à falta de políticas de regulação e monitoramento por parte dos governos. Eles destacam outro possível fator para os insucessos: a preocupação com a preservação ecológica e sustentabilidade dos serviços associados à floresta não eram objetivos incorporados nos contratos de concessão florestal. (Pinto; Moraes; Sobrinho, 2013, p. 58)*

Na região central do continente africano, as experiências modernas aconteceriam com a saída da participação estatal direta na economia florestal, porém com aumento da regulação, que deriva de um novo quadro legal; e exigências para que as empresas atuem além da atividade econômica em área florestal, abrangendo obrigações que antes estavam na esfera dos estados, como a construção de estradas e igrejas em benefício de vilarejos nas localidades afetadas (Karsenty *apud* Drigo, 2010).

Em território brasileiro, existiram dois antecedentes importantes no que tange ao incentivo estatal para uso dos recursos florestais localizados em áreas públicas por meio de concessões florestais para particulares. O primeiro momento ocorreu durante o regime militar, quando o diretor do Serviço Florestal dos Estados Unidos escreveu ao governo brasileiro, incentivando a conversão

dos recursos florestais em benefícios para a nação, dando ensejo a iniciativas como a realização de um vasto inventário dos recursos florestais brasileiros pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a criação da Floresta Nacional do Tapajós com o objetivo de modernizar a indústria madeireira, além do lançamento do “Programa de Desenvolvimento para o Setor Madeireiro da Amazônia” pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), para transferência da vegetação para o domínio público e criação de doze florestas de rendimento. (Albuquerque, 2009)

Naquele momento, a FAO estimava a riqueza do estoque brasileiro de madeira em 90 bilhões de dólares, porém não recomendava a exploração desses recursos devido à precariedade da indústria brasileira. Em verdade, pensava-se, na época, que os planos militares para a exploração madeireira poderiam incorrer em uma exploração exaustiva, porque o tamanho da área destinada e o tempo do contrato almejado eram muito curtos para a prática sustentável, sendo a superexploração uma pré-condição para a viabilidade econômica do projeto. Por outro lado, o governo militar, na esteira de políticas desenvolvimentistas, entendia a concessão de áreas públicas aos particulares como uma oportunidade para abater a dívida externa brasileira. As concessões florestais não chegaram a se concretizar à época, pois havia ainda pouco conhecimento sobre manejo florestal, além da iniciativa ter sido obstaculizada pela crise econômica mundial de 1973 e pela falta de apoio social para o regime autoritário em desgaste. (Albuquerque, 2009)

O tema das concessões florestais viria a ser retomado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), no auge das medidas neoliberais da política brasileira após a redemocratização. Foi quando se iniciou um projeto de manejo florestal sustentável de caráter experimental de 5.000 hectares da Floresta Nacional do Tapajós, na área de entorno da rodovia BR 163, envolvendo comunidades, empresas e órgão ambiental federal, e a proposta de criação da uma Agência Nacional de Florestas, no bojo de reformas que marcavam a passagem de uma economia intervencionista para um modelo regulatório, como em outros setores da economia brasileira. Após as primeiras tentativas terem passado por problemas de impacto ambiental e um questionamento judicial por organização não-governamental durante a década de 1990, o governo adaptou a proposta com exigências de estudo de impacto ambiental e plano de manejo sustentável, servindo a experiência para pensar as concessões florestais. (Albuquerque, 2009)

Esse seria o tema do Projeto de Lei nº 7.492/2002 enviado ao Congresso Nacional para a concessão de 50 milhões de hectares de terras públicas situados em Florestas Nacionais. O projeto de lei previa contrato por até 60 anos, prorrogáveis pelo mesmo período, com empresas e entidades não-governamentais. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2003, ainda com pouca discussão com a sociedade civil, mas foi retirado da pauta pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) para ajustes, a pedido da então Ministra de Meio Ambiente Marina Silva. Um novo projeto de lei foi apresentado em 2005, ampliando o escopo das áreas passíveis às concessões para qualquer área pública com revestimento florestal, não apenas em florestas públicas

classificadas como unidades de conservação de uso sustentável. O Projeto de Lei nº 4.776/2005 transitou em regime de urgência e, após a realização de audiência pública, tornou-se a Lei nº 11.284/2006, aprovada na Câmara com 221 votos favoráveis e 199 votos contrários; e pelo Senado com 39 votos favoráveis, 13 votos contrários e 2 abstenções. (Albuquerque, 2009; Alves, 2011; Araújo, 2008; Camelo; Araújo, 2005; Drigo, 2010; Góis, 2011; Silva, 2010)

Com efeito, as concessões florestais tiveram grande destaque na nova lei, gerando polêmica quanto ao uso de áreas públicas por particulares, com a veiculação na imprensa geral e propaganda partidária da expressão “privatização das florestas”. Uma situação semelhante aconteceu recentemente em preocupação com o bioma da Mata Atlântica na discussão da legislação estadual de São Paulo (Estado de São Paulo, 2017). Na discussão do projeto de lei federal as críticas feitas, especialmente, por parte de atores ambientalistas e representantes dos movimentos sociais, consideraram as concessões florestais como instrumentos jurídicos para privatizar, alugar ou internacionalizar a floresta amazônica (Araújo, 2008; Góis, 2011). Sem embargos, a internacionalização da floresta amazônica é um tema polêmico e uma estratégia argumentativa que serviu tanto para os discursos militares legitimarem os projetos desenvolvimentistas, quanto para os movimentos sociais politizarem o uso dos recursos naturais na região amazônica.

Na intenção de evitar o avanço de interesses internacionais sobre a floresta, o projeto de lei foi alterado no sentido de permitir concessões apenas para sociedades empresárias constituídas de acordo com a legislação brasileira e sediadas em território nacional. Essa modificação no texto da lei permite maior controle jurídico das atividades empresárias no regime de concessão, porém não coloca obstáculos para a internacionalização da economia florestal, visto que a empresa pode ser constituída por capital internacional e não há formas de evitar essa configuração sem desprezar normas e princípios constitucionais em favor da livre iniciativa. (Araújo, 2008)

Em que pese o regime das concessões não prever mudança no domínio das áreas públicas, a privatização pode ser entendida pela exploração econômica e lucro privados em áreas públicas, a partir de bens ambientais de interesse comum e titularidade coletiva. Na posição de Alves (2011) e Godoy (2006), as concessões de áreas de florestas públicas para a exploração dos particulares importa em um reconhecimento de que o Estado brasileiro não tinha condições materiais e interesse político em coibir a disputa pela posse da terra e a degradação ambiental, preferindo ceder essas áreas para particulares que a explorassem de maneira mais racional e efetiva, assim como se responsabilizassem pela conservação ambiental. Para Godoy (2006), essa seria uma opção política que desarticulava outras modalidades viáveis e desejáveis para a gestão florestal, como o manejo florestal comunitário, que carece de marco legal até o presente momento.

Araújo (2008) informa que, durante a tramitação e deliberação parlamentar da LGFP, era recorrente a dúvida sobre a capacidade do poder estatal em fiscalizar as florestas em regime de

concessão florestal. De acordo com aquela autora, houve posição da associação representativa do órgão ambiental federal, preocupada com a garantia de melhores condições de trabalho aos servidores. Araújo (2008) explica que uma parte desses interesses foi atendida com a previsão de destinação de 40% da receita obtida com as concessões florestais ao orçamento do órgão ambiental, para investir em melhorias nas condições de trabalho ou outros benefícios, e indiretamente com a criação controversa do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) como órgão federal responsável por implementar as concessões florestais, sem reduzir a estrutura de cargos e atribuições de controle ambiental e fiscalização pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Outra preocupação manifesta pela associação representativa dos servidores do órgão ambiental referia-se às condições concorrenciais de mercado para a madeira produzida em regime de concessão florestal em livre competição com a madeira produzida ilegalmente. Afinal, as concessões demandam mais investimentos públicos, na fiscalização e na manutenção do aparelho estatal para os procedimentos legais, e particulares, no manejo sustentável e na contenção da exploração desenfreada das unidades de manejo florestal (Araújo, 2008). Não obstante, a preocupação quanto à viabilidade econômica da madeira produzida em manejo florestal sustentável é anterior e vai além da institucionalização das concessões florestais, também enfrentada por pequenos produtores e em atividades de exploração de base familiar.

Como relatam Waldhoff, Cezare e Koury (2016), o extrativismo de madeira nas bacias dos rios Massuari e Curuçá, no estado do Amazonas, é uma atividade familiar realizada com poucos equipamentos; as toras são desmembradas em peças menores e carregadas manualmente até as margens dos rios, de onde são transportadas até entreposto comercial ou consumidor final, prescindindo, assim, de pátio para estocagem e estradas para escoamento. Apesar do baixo impacto ambiental, a atividade entrou na ilegalidade a partir da exigência do plano de manejo florestal sustentável a ser licenciado pelo órgão ambiental ainda nos anos 1990, o que se demonstrou economicamente inviável de atender em razão do volume de extração de madeira ser muito baixo, inferior a 20% do potencial de exploração autorizado. Assim explicam os autores:

*De uma maneira geral, o manejo florestal sustentável ainda não contribui significativamente na oferta de madeira tropical da região Amazônica (ANGELO; PRADO; BRASIL, 2004). A madeira originária de desmatamentos ou da extração ilegal, competem [sic] injustamente no mercado com produtos mais baratos, apresentando-se como um entrave para a viabilidade de projetos de MFC (HAJJAR et. al., 2011). O baixo valor cobrado na madeira advinda de desmatamentos e da extração ilegal deve-se à ausência de PMFS, de responsável técnico habilitado junto ao CREA, do não pagamento de taxas de licenciamento ambiental e tributos de toda natureza. (Waldhoff; Cezare; Koury, 2016, p. 26)*

Outra polêmica surgida durante o trâmite legislativo das concessões florestais foi o entendimento de norma constitucional no sentido de que seria necessária aprovação prévia do Congresso Nacional para as áreas públicas destinadas a elas, pois o manejo florestal sustentável demandaria áreas de mais de 2.500 hectares. Todavia o argumento que prevaleceu foi em favor da dispensa dessa aprovação, justificável pelo fato de a concessão não implicar a alienação da área, tampouco gerar direitos reais aos concessionários. O assunto foi retomado em agravo de instrumento impetrado pelo Ministério Público Federal pedindo liminarmente a suspensão da primeira concessão florestal na Floresta Nacional de Jamari, estado de Roraima, entre 06 de março a 05 de maio de 2008. (Alves, 2011; Araújo, 2008)

As pesquisas que se dedicaram a estudar o trâmite legislativo da LGFP consideram que essas e outras discordâncias entre os diferentes segmentos envolvidos no debate teriam sido atenuadas na medida em que cada grupo via um interesse seu contemplado no texto da nova lei. Albuquerque (2009) enfatizou as experiências anteriores como oportunidades para aprendizados que foram incorporados ao projeto de lei. Para Góis (2011), o debate legislativo produziu informação aos atores e, por consequência, possibilidades de consensos improváveis entre ambientalistas, defensores da conservação das florestas, e madeireiros, interessados em segurança jurídica para a cadeia produtiva.

É comum que os estudos sobre as concessões florestais atribuam a aprovação da LGFP ao contexto de preocupação com o desmatamento e o acirramento da violência no campo, evidenciados para a opinião pública, na época, com o assassinato da ativista religiosa Dorothy Stang em 2005. Os estudos também apontam o mecanismo das concessões como uma solução para a continuidade da exploração madeireira de forma controlada em áreas públicas. (Albuquerque, 2009; Alves, 2011; Araújo, 2008; Camelo & Araújo, 2005; Drigo, 2010; GÓIS, 2011; Remor, 2009; R. C. Silva, 2010)

Na concepção de Carneiro (2011, 2012), os consensos estabelecidos ocorreram em sintonia com a implementação da certificação florestal, quando os segmentos madeireiros foram convencidos da relevância desse instrumento para acessar mercados mais rigorosos quanto à origem e à legalidade da madeira comercializada, então o que era um ônus para a cadeia produtiva, em razão das altas exigências para se obter um selo, passou a ser um diferencial de mercado. Nesse sentido, o autor considera que as concessões florestais teriam herdado alianças e mecanismos estabelecidos nos processos de certificação para operacionalização, como as auditorias e o controle externo. (Carneiro, 2011, 2012)

No contexto da elaboração e discussão da LGFP, a indústria madeireira passava por dificuldades em razão de maiores exigências legais dos mercados internacionais para aquisição de madeira, a exemplo do *Lacey Act*, nos Estados Unidos, e do *Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)*, da União Europeia (Roma & Andrade, 2013). Além disso, no plano nacional

estavam previstas medidas jurídicas para controle e fiscalização da atividade em território nacional, entre as quais o Termo de Ajustamento de Conduta (Tac) para Madeira Legal e a fiscalização pela polícia federal por meio da Operação Curupira. A natureza jurídica do Tac é discutida no direito, mas ele é entendido como um negócio jurídico em que existem declarações de vontades de forma consensual entre órgãos de estado e particulares, porém esse instrumento não é considerado como uma transação ordinária, porque os interesses envolvidos são públicos e os agentes de estado não podem dispor sobre eles (Tesheiner & Pezzi, 2013).

Em 2003 e 2004 vários planos de manejo para exploração madeireira foram cancelados, o que foi considerado um estrangulamento do setor que corresponde a um dos mais lucrativos da economia florestal (Albuquerque, 2009; Drigo, 2010; Góis, 2011; R. C. Silva, 2010). Nas palavras de Roma e Andrade:

*Além do considerável aporte de madeira sustentável no mercado, as concessões florestais também teriam o poder de fornecer, sob uma perspectiva de longo prazo, uma matéria-prima de fácil monitoramento desde o seu corte e que estaria livre de problemas relacionados à questão fundiária. Esta junção de estabilidade na oferta, na rastreabilidade e na ausência de conflitos relacionados aos direitos de propriedade poderia facilitar, consideravelmente, o acesso a mercados internacionais, sobretudo na atual conjuntura, em que importantes parceiros comerciais do Brasil vêm aumentando o rigor com relação à origem e à legalidade da madeira adquirida. (Roma & Andrade, 2013, p. 94)*

Em verdade, o mercado madeireiro na região amazônica é visto de maneira ambígua. Por um lado, está relacionado ao desmatamento e à violência rural em uma lógica complexa que conjuga a exploração de madeira com a expansão agropecuária, isto é, o corte de árvores serve para preparar futuras áreas de pasto e plantações de monoculturas (Góis, 2011; Costa, 2012; Santos, 2015B). Por outro lado, é igualmente uma atividade que se pretende incentivar em função dos bons resultados econômicos da comercialização da madeira em si, em tora ou beneficiada, para indústrias moveleiras e de construção civil. Nesse sentido, as concessões florestais se apresentam como uma solução jurídica que possibilita a continuidade da exploração madeireira de forma regulada e controlada (Remor, 2009; Remor & Hillbrecht; 2009; Roma & Andrade, 2013; Rocha, 2013).

Ante os obstáculos legais que se colocavam para o setor madeireiro, o direito incorporou os princípios do manejo florestal sustentável para possibilitar o uso econômico dos recursos naturais com os preceitos de conservação ambiental, indo além da viabilização da atividade tal como ela ocorria e, enfim, criando as condições jurídicas para o seu incremento em áreas públicas. De acordo com Maria Tereza Pantoja Rocha (2013), a institucionalização das concessões florestais se apresentou como um instrumento de gestão ambiental que contribui para o ordenamento territorial, o controle do desmatamento e a prevenção de situações de conflitos em razão do uso dos recursos



naturais, uma vez que o uso dos recursos naturais em áreas públicas passa a estar sob maior controle estatal, por meio de instrumentos e procedimentos estabelecidos pela LGFP.

Antes das áreas florestais serem submetidas para as concessões é necessária a inserção de dados georreferenciados no Cadastro Nacional de Florestas Públicas, o qual reúne informações sobre as florestas de competência da união, estados e municípios em bases cartográficas que servem à gestão florestal. São inseridos anualmente os dados sobre as florestas brasileiras e a sua situação quanto ao desmatamento, embora esse último assunto contenha informações apenas sobre a Amazônia Legal coletadas pelo Projeto Prodes do INPE. (SFB, 2017)

Além do cadastro, cabe ao órgão florestal elaborar um Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) com a lista das áreas para as quais se pretende licitar unidades de manejo florestal em cada exercício administrativo. Do PAOF são excluídas áreas que não sirvam para o manejo florestal ou para uso por particulares devido às suas características naturais, ou por proibição do seu estatuto jurídico, como é o caso de unidades de conservação que não permitam o uso direto de recursos naturais e terras destinadas às populações tradicionais. O quantitativo de áreas previstas no PAOF costuma ser muito superior àquelas que efetivamente são licitadas anualmente devido às limitações do poder público na implementação da política florestal. O PAOF deverá ser deliberado e aprovado em órgão colegiado com representatividade dos diferentes setores da sociedade (SFB, 2017; Ideflorbio, 2017)

A partir do PAOF, as áreas florestais são organizadas em unidades de manejo florestal que serão objeto de procedimentos licitatórios para a contratação entre estado e particular para fins da exploração dos recursos florestais. Muito embora a LGFP não exclua a participação de organizações representativas de populações tradicionais do certame, Castro *et al* (2010) ponderam sobre as dificuldades que associações comunitárias teriam em competir com entidades dotadas de mais recursos financeiros e mais afinidades com as burocracias exigidas nesse tipo de procedimentos.

A esse respeito, vale a pena refletir sobre o que é uma associação e o que ela representa no contexto das concessões. Segundo Cesareo (2009, p. 65), o associativismo voluntário difundiu-se na sociedade moderna, “caracterizada pelas relações de interdependência entre seus membros, que são levados a ocupar, ao mesmo tempo, várias posições sociais”. Com a instalação de regimes democráticos, elas se tornaram essenciais para o equilíbrio do poder central e a compreensão dos processos sociais e políticos, constituindo ambientes participativos em que os indivíduos coligados compartilham regras e procedimentos (Cesareo 2009, p. 64-65). Com efeito, a associação tem uma dimensão política, porque permite a representação dos indivíduos no espaço público em oposição à concentração de poderes pelo Estado, sendo ao mesmo tempo um direito, uma garantia e uma liberdade nas democracias modernas (Silva, 2020).

As condições e a qualidade da participação, contudo, variam muito de acordo com os contextos locais (Cesareo, 2009). Para os grupos que se inserem na categoria de povos e comunidades tradicionais no Brasil, há um sensível dilema entre manter formas organizativas próprias ou se ajustar aos modelos associativos previstos no ordenamento jurídico estatal a fim de serem reconhecidos como sujeitos de direitos. De modo geral, as associações representativas de comunidades tradicionais precisam conciliar suas práticas coletivas com institutos de um ordenamento jurídico pensado para o indivíduo. A constituição de uma associação para comunidades tradicionais exige, por exemplo, compor autoridades de pessoas com habilidades distintas: os mais velhos, que conhecem a história do grupo e portam referências importantes para sua transmissão, e aqueles que tem mais desenvoltura em se relacionar com os órgãos estatais e o seu aparato burocrático (Shiraishi Neto, 2014).

Outra questão é um limite do próprio direito, segundo o qual a associação serve para a representação política, mas é restrita para a organização das atividades produtivas dos grupos, estas muitas vezes relacionadas com as expressões compartilhadas das territorialidades e com a forma coletiva de organização social para o trabalho. Eles esbarram em uma proibição legal de utilizar a associação para concretizar relações mercantis, uma vez que a associação pode ajudar a potencializar a comercialização da produção, mas não pode emitir notas fiscais ou repartir lucros entre os associados (Shiraishi Neto, 2014), o que demandaria outras formas de organização social, em cooperativas ou empresas, cujas exigências são dificilmente acessíveis às comunidades tradicionais.

Em suma, de modo geral, as associações locais não cumprem os requisitos dos processos administrativos de concessão florestal, os quais avaliam as propostas dos interessados com base em dois critérios conjugados: a melhor técnica para a exploração dos recursos florestais e o maior preço ofertado pela outorga da concessão. Conforme a LGFP, a melhor técnica é aferida pela proposta que apresente o menor impacto ambiental, os maiores benefícios sociais diretos, a maior eficiência e o maior valor agregado aos produtos florestais explorados na região. Por sua vez, o preço ofertado pelo candidato deve abranger os custos de realização da licitação e atentar para um valor mínimo definido em edital com base na quantidade do produto florestal a ser explorado, ou no faturamento bruto ou líquido; além disso o preço compreende outros investimentos que decorram de previsão em edital ou contrato e a indisponibilidade por parte do concessionário de bens considerados reversíveis. Tendo em vista a importância da sustentabilidade ambiental em face de valores monetários pagos pelos candidatos no processo licitatório, Granziera (2011) sugere que o edital adote pesos maiores para a proposta técnica em relação ao preço ofertado:

*...A questão que se coloca é a duvidosa necessidade de incluir um valor ofertado pelo licitante pela outorga da concessão, em detrimento da qualidade de uma proposta técnica, como critério de julgamento. Impor um valor monetário no momento da escolha de alguém que poderá explorar por anos uma área de domínio público coberta de floresta é desvio de finalidade. O que deve ser vislumbrado, na escolha de uma proposta técnica, é a sua*

*qualidade. Não pode o preço dessa outorga alterar um julgamento que, em função da finalidade explicitada, só pode ser de natureza técnica. (Granziera, 2011, p. 250)*

Após o certame licitatório, celebrado o contrato entre Estado e particular, este deverá realizar os estudos necessários para o manejo florestal e as respectivas licenças ambientais, com exceção apenas da licença prévia que foi requerida pelo próprio órgão ambiental antes de submeter a área para o regime de concessão. O particular poderá, com exclusividade, explorar economicamente os recursos florestais existentes na unidade de manejo florestal, assumindo o risco do empreendimento, pois não existe garantia de lucro. No entanto, ele tem responsabilidade pela conservação ambiental da área e outras obrigações previstas em lei e no contrato administrativo que celebrou, como manter uma área florestal para efeitos comparativos das condições do ecossistema antes e depois do manejo.

## Destinação de florestas públicas às comunidades locais

Por fim, a terceira modalidade apresentada neste capítulo é a *destinação de florestas públicas às comunidades locais*. Essa modalidade atende ao princípio de que se deve respeitar o direito das comunidades locais em acessar as florestas públicas e os benefícios que decorram de seu uso e conservação. Assim, essa destinação ocorre de forma não onerosa para tais coletividades por meio da criação de unidades de conservação mais afeitas às atividades produtivas de base tradicional, como reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável; por instrumentos da Política Nacional de Reforma Agrária que permitam atividades agroflorestais de base sustentável, como projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares; assim como por outras formas de regularização fundiária previstas em legislações outras, como a titulação de terras quilombolas e indígenas.

É útil abordar esse assunto tendo em vista o conceito de terras tradicionalmente ocupadas, desenvolvido por Almeida (2006) para abranger modalidades de ocupação territorial que não são enquadradas nos limites jurídico-administrativos adotados pelo Estado. As terras tradicionalmente ocupadas consistem em áreas relevantes para a produção material e a reprodução cultural das populações tradicionais, e decorrem do valor específico e da autorregulação que esses grupos estabelecem para o uso da terra e dos recursos naturais nela existentes a partir de processos históricos, culturais, sociais e políticos. Almeida (1997, 2006) ressalta ainda que a tradicionalidade não importa necessariamente na antiguidade das posses, mas deriva de referências coletivas e processos de autonomização dos grupos envolvidos, tendo em vista que as experiências sociais são dinâmicas e agregam constantemente novos elementos.

A LGFP determina que a destinação de áreas para as populações tradicionais anteceda as concessões florestais de modo a evitar a sobreposição entre as unidades de manejo florestal e terras tradicionalmente ocupadas. Essa é uma medida importante para assegurar direitos territoriais perante interesses econômicos que recaem sobre atividades com maior margem de lucro. Ademais, é importante ponderar que, além das complexidades próprias das dinâmicas sociais nos territórios, a efetivação dos direitos territoriais das populações tradicionais demanda a atuação de outros órgãos governamentais com orçamentos, prioridades e procedimentos próprios, distintos daqueles das concessões florestais. Corrobora esse entendimento a afirmação de Isabel Garcia Drigo:

*É importante ressaltar que no início da década, os pesquisadores do IMAZON (VERÍSSIMO e COCHRANE, 2003) afirmavam que as concessões florestais eram uma oportunidade para acelerar a regularização das terras públicas não destinadas, mas sob ocupação irregular, na Amazônia Legal brasileira. Em 2009, a lentidão do processo de regularização das terras apropriadas fez com que eles mudassem sua posição. Essa lentidão indica o grau de acirramento em torno da disputa pela terra e a capacidade dos detentores de retardar o processo de implantação de um novo modo de acesso, supostamente mais regulado e rígido. Devido a essa situação, a estratégia das autoridades florestais consistiu em priorizar o estabelecimento das concessões florestais nas Florestas Nacionais. Contudo, os estudos e documentos revisados sobre a situação brasileira mostram que também nestas superfícies há obstáculos a superar.*

*No que diz respeito às FLONAS [Florestas Nacionais], o mais grave é a constatação de que sua demarcação foi feita sem que todos os direitos de posse e uso, anteriormente existentes, assim como os novos possíveis, tivessem sido negociados e equacionados. (Drigo, 2010, p. 122)*

Na experiência internacional de gestão de florestas públicas, Drigo (2010) destaca positivamente a iniciativa de Camarões de mapear os direitos de propriedades existentes em florestas públicas antes de avançar com o planejamento e a execução das concessões florestais, além de estabelecer mais florestas comunitárias, melhorias no acesso ao mercado por comunidades locais e ampliar a participação social nos processos decisórios. A autora também aborda os problemas enfrentados na implementação das concessões florestais na Bolívia em razão da sobreposição entre unidades de manejo florestal e terras indígenas, denominadas Terras Comunitárias de Origem (TCO), solucionados pela aceleração na titulação das terras indígenas durante o governo Evo Morales e pelas possibilidades de compatibilização entre diferentes mecanismos para acesso aos recursos florestais previstas na legislação boliviana. Tais mecanismos não se restringem às concessões florestais destinadas às empresas, mas incluem modalidades voltadas para comunidades e pequenos produtores regionais, sem embargos aos direitos exclusivos reconhecidos aos povos indígenas. (Drigo, 2010)

No Brasil, Castro *et al* (2010) apresentam situações de conflitos entre territórios tradicionalmente ocupados por comunidades tradicionais e áreas destinadas para as concessões florestais, a exemplo da Gleba Murumuru-Arapiuns e da Floresta Nacional Saracá-Taquera. Outra área prioritária para a política florestal é o entorno da rodovia BR-163 em razão da pressão crescente da atividade madeireira, que levou à estratégica criação de unidades de conservação ambiental e do distrito florestal sustentável como tentativas de conter o desmatamento (Ribeiro & Castro, 2008; Castro *et al*, 2010).

O primeiro edital para as concessões florestais do estado do Pará ocorreu na Gleba Mamuru-Arapiuns, merecendo as considerações de Rocha (2013) em artigo que contextualiza a importância das concessões florestais como instrumento de controle territorial e regulação ambiental perante o histórico da economia madeireira no estado. Castro *et al* (2010) apontam que tais concessões florestais acontecem sem que tenham ocorrido os procedimentos de regularização fundiária das comunidades locais e de titulação da Terra Indígena Maró, assim como destacam o contexto de violências com extração ilícita de madeira. O caso resulta na abertura de processo administrativo pelo Ministério Público e na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta que prevê o pagamento de 2% do faturamento bruto a título de compensação às comunidades de Juruti Velho pelo impacto ocasionado pelo estoque e transporte de madeira na localidade. (Castro *et al*, 2010)

Melo Júnior *et al* (2013) também investigaram as concessões florestais na Gleba Mamuru-Arapiuns com base no conceito amplo das ciências sociais sobre território aplicado às comunidades ribeirinhas da região amazônica. Os autores demonstram como as comunidades locais têm múltiplas formas de relação com os recursos naturais que possibilitam sua reprodução, a construção de uma cultura integrada à natureza e às formas sustentáveis de manejo. O estudo utiliza como técnicas de pesquisa a aplicação de questionários e a construção de mapas de uso de recursos naturais. Da aplicação dos questionários, constatou-se que a maioria dos participantes das regiões do Arapiuns e do Mamuru não tinham ideia do que seria uma concessão florestal. Na análise de outros quesitos, uma parcela demonstrava receios quanto às concessões e um número baixo acreditava que elas poderiam trazer algum benefício para os locais. De modo a se verificar os percentuais auferidos para esses quesitos, transcreve-se abaixo:

*Tendo em vista os usos múltiplos dos recursos naturais por parte das comunidades estudadas e a política do governo do estado do Pará de ceder uma parte das florestas públicas para a iniciativa privada, como parte da política florestal brasileira (Lei 11.284, de 02.03.2006), uma questão relevante é identificar o que pensam os comunitários sobre as concessões florestais. Constatou-se que a maioria dos entrevistados nas regiões do Arapiuns (81,8%) e do Mamuru (98,2%) não tinham a menor ideia do que seria uma concessão florestal, enquanto que 44,4% dos entrevistados na região de Itaituba declararam que tinham uma*

*noção do que ela significava (Tabela 3). Contudo, mesmo após a explicação dada pelos pesquisadores, a opinião dos moradores das comunidades, das três regiões estudadas, mostrou que 36,4% dos entrevistados acham que a concessão florestal traria problemas fundiários e seria prejudicial para as comunidades. 27,3% temem que haja perda da biodiversidade e, apenas 9,1% acreditam que não haveria prejuízo para as comunidades. Outros 27,3% acham que a concessão iria gerar emprego e traria desenvolvimento à região. Ainda assim, observou-se que existem opiniões contraditórias nas comunidades estudadas. (Melo Júnior et al, 2013, p. 95)*

Outro caso que se passa na região do oeste paraense, porém na competência do governo federal, são os territórios quilombolas e ribeirinhos sobrepostos por unidade de manejo florestal na Floresta Nacional Saracá-Taquera, abordados por Castro et al (2010), Farias Júnior (2010), pela Comissão Pró-Índio (2011), Nepomuceno (2017) e Mileo (*mimeo*). Ocorre que o plano de manejo florestal não delimitou as terras ocupadas pelas comunidades; não foram realizados os estudos prévios de impacto ambiental; não houve consulta prévia nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); e não foram concluídos os processos administrativos para titulação dos territórios quilombolas. Após a manifestação pública da associação representativa dos quilombolas, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) reduziu a área destinada para as concessões na Floresta Nacional Saracá-Taquera, tendo como base um mapeamento participativo realizado por uma equipe interdisciplinar designada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), como informa a Comissão Pró-Índio de São Paulo (2011).

Além da regularização fundiária e dos impactos às posses de terras tradicionalmente ocupadas, outra situação que a legislação brasileira tenta abarcar de modo a observar os direitos de comunidades locais no contexto das concessões florestais corresponde à proteção dos produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais, os quais deverão ser excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital. Além disso, o decreto regulamentador da LGFP prevê a formalização de termo de uso para que comunidades residentes no interior e no entorno de unidades de conservação possam extrair recursos florestais de uso tradicional ou subsistência, conforme o artigo 18 do Decreto nº 6.063/2007, que regulamenta a LGFP:

*Art. 18. Nas Florestas Nacionais, para os fins do disposto no art. 17 da Lei nº 11.284, de 2006, serão formalizados termos de uso, com indicação do respectivo prazo de vigência com as comunidades locais, residentes no interior e no entorno das unidades de conservação, para a extração dos produtos florestais de uso tradicional e de subsistência, especificando as restrições e a responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e à União.*

*Parágrafo único. São requisitos para a formalização do termo de uso:*

*I – identificação dos usuários;*

*II – estudo técnico que caracterize os usuários como comunidades locais, nos termos do inciso X do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2006; e*

*III – previsão do uso dos produtos florestais dele constantes e da permanência dos comunitários em zonas de amortecimento, se for o caso, no plano de manejo da unidade de conservação.*

O termo de uso serve para identificar os usuários, assim como explicitar as restrições e as responsabilidades pelo manejo florestal. Embora exista a possibilidade do termo de uso como instrumento para regulamentar a exploração de recursos florestais por pequenos grupos, entendemos que essa prática tem ocorrido mais para solucionar questões pontuais imediatas, sem consubstanciar efetivamente uma política pública que pense o uso de recursos florestais por comunidades locais e em respeito às suas formas próprias de organização e manejo. A previsão legal do termo de uso está restrita ao artigo acima transcrito, que se limita a definir o que é o instrumento, mas não avança a respeito de como operacionalizar o mesmo na gestão das florestas públicas, deixando margens para dúvidas e inseguranças quanto a sua efetividade ao garantir direitos para as comunidades locais.

Na perspectiva do conservacionismo, as políticas ambientais que objetivam a criação de áreas protegidas sempre estiveram sob discussões relacionadas aos direitos de comunidades locais aos territórios tradicionalmente ocupados, para fins de residência ou trabalho. Por um lado, alguns grupos conseguem se mobilizar para obter o reconhecimento territorial a partir dos instrumentos jurídicos existentes ou novos, como ocorreu com o movimento dos seringueiros que conseguiu formular uma nova categoria de unidades de conservação com as reservas extrativistas. Outros não conseguem o mesmo êxito e são obrigados a deixar os seus locais de moradia ou passam a ter que lidar com obstáculos jurídicos e políticos aos seus modos de vida e produção quando não são contemplados pela política ambiental. A LGFP acresce complexidade ao tema quando prevê a possibilidade jurídica das concessões florestais, dedicando inúmeros dispositivos para regulamentar esse mecanismo, porém deixando a destinação de florestas públicas às comunidades locais em conteúdos jurídicos abertos a normas jurídicas de conteúdo aberto, com contornos imprecisos e sem estarem devidamente institucionalizados em políticas sistemáticas em favor desses grupos.

## Capítulo 3 Metodologia

---

Após apresentar o quadro teórico e o arcabouço jurídico relevantes para o tema de estudo, é necessário falar sobre a construção método, o que importa também em situar quem é o pesquisador e como ele se insere no universo social da pesquisa. Nas próximas páginas, explico, portanto, quem sou, o que eu acredito enquanto práticas acadêmicas, as minhas motivações para a escolha do tema e como eu tive contato com os sujeitos de pesquisa. Na sequência, explico o modo como aconteceu a construção do problema de pesquisa, que sofreu algumas modificações ao longo do tempo para conformar a realidade social que eu encontrei em campo após a formulação inicial. Encerro, expondo as minhas opções de técnicas e procedimentos para desenvolver a pesquisa de doutoramento.

### “Todo conhecimento é autobiográfico”

Apoiado nos ensinamentos de Santos (2005) e Latour (2000), entendo que a ciência não é neutra, mas uma construção social e política. Cientistas fazem escolhas baseadas consciente ou inconscientemente nas suas trajetórias de vida pessoais e profissionais, influenciadas também por valores e crenças individuais e coletivos. Isso pode ser tão significativo para o método e os resultados científicos que Santos (2005) compreende a descrição do objeto como uma continuação do sujeito, assim como as conclusões científicas correspondem a juízos de valor, sendo que algumas delas se converteram em consensos nas comunidades científicas. Por isso, Santos (2005) afirma que toda ciência é autobiográfica, todo conhecimento é autoconhecimento.

No que se refere a este trabalho, especificamente, é importante ressaltar que minhas opções não foram neutras, uma vez que eu já propus a pesquisa comprometido com um grupo social. Isso não significa que eu não tenha me cercado de instrumentos e técnicas para me distanciar e ouvir outras versões sobre aquilo que eu julgava ser o mais acertado, e assim fazer o exercício de uma sociologia compreensiva, como propôs Weber (1964). Com efeito, a realização desta pesquisa mudou, como seria esperado de um estudo científico, a maneira como eu entendia alguns conceitos e processos sociais. As questões que tinha no início do trabalho também mudaram muito até esta versão final; nem mesmo o problema de pesquisa ficou alheio a alterações, pois precisou se adaptar ao que eu encontrei em campo depois de um período de distanciamento para cursar os seminários na Universidade de Coimbra.

Para fazer a ciência em que eu acredito, é preciso também desconstruir a relação entre sujeito e objeto de pesquisa. Este não é um estudo sobre os balateiros, e eles não foram nem parte e nem o todo do meu objeto de pesquisa, mas protagonistas de um processo social mais amplo que serviu para as minhas reflexões profissionais e teóricas. Eles foram sujeitos que muito contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa e a articulação das conclusões às quais eu cheguei. Longe de ser



uma relação entre sujeito e objeto, o que aconteceu entre mim e eles foi uma relação social que, em alguns momentos, fez parte da realização de uma pesquisa acadêmica, mas que nada mais é do que interação humana com seus altos e baixos, prós e contras, semelhanças e diferenças, aproximações e distanciamentos, acordos e desacordos.

Tal afirmação pode soar óbvia, ainda mais se considerarmos que vivemos um momento diferente de quando Boaventura de Sousa Santos (2005) escreveu “Um discurso sobre as ciências”, a obra que tanto influenciou a forma como penso o método científico. Desde então, muito se fez em pesquisa empírica no direito, e expressões como pesquisa participativa e pesquisa-ação se tornaram usuais, ajudando a situar a não neutralidade do pesquisador. No entanto, fiz questão de escrever sobre isso, porque uma das minhas questões em campo com os balateiros foi a necessidade de desconstruir, para mim e para eles, o papel de advogado que anteriormente cumpria diante deles, a fim de realizar a pesquisa propriamente.

Com efeito, sou um advogado que acompanhou reuniões e reivindicações do grupo de balateiros interessados em garantir o direito de acesso a recursos naturais em uma unidade de conservação ambiental que abrangeu parte do território usado por eles nas últimas cinco décadas. Essa posição diz muito sobre o que eu penso do direito. Direito é um fenômeno social complexo baseado nas referências culturais das sociedades, podendo ter diferentes configurações conforme a diversidade cultural, como demonstrou Geertz (1998). No contexto de um sistema jurídico conservador da situação política e econômica vigentes em sociedades modernas ocidentais, pautado em formas e instrumentos individualistas e economicistas, o direito estatal contribui para a redução da complexidade do mundo às categorias e formas jurídicas que servem a esse propósito (Ost, 1995; Santos, 2005, 2015, 2017). Não obstante, acredito que o direito deve estar mais próximo da sociedade e contribuir, tanto quanto possa, para o reconhecimento da sua diversidade e complexidade; e, assim, cumprir o seu papel em garantir alguma equidade em uma sociedade tão desigual.

Na área ambiental, onde a minha pesquisa se situa, a conservação dos recursos naturais integra questões complexas de acesso à terra, aos meios de subsistência econômica e reprodução cultural de grupos que se encontram em contextos de vulnerabilidade (Santilli, 2005). Por esse motivo, tenho especial interesse pelo direito de grupos que se inserem no conceito de povos e comunidades tradicionais, acreditando que as pautas políticas por eles mobilizadas são abrangidas por uma dimensão ética do direito ao ambiente como um direito humano. O ambiente acadêmico foi o espaço onde pude colocar em prática essa crença no direito por meio da extensão universitária, isto é, intervenção social pensada em conjunto com grupos locais para produzir conhecimentos e realizar ações satisfativas de suas demandas (Santos, 2019).

Em 2010, fui aprovado no concurso para professor da recém-criada Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Naquele momento, foi reunido um grupo de professores de diferentes

áreas do conhecimento com afinidade de interesses em temas relacionados a povos tradicionais. Desse encontro de pessoas e áreas do conhecimento, foi proposto o Programa de Extensão Patrimônio Cultural na Amazônia (Pepca), que iniciou suas atividades em 2011, na época com recursos do Programa de Extensão Universitária do Ministério da Educação (ProExt/MEC), e se mantém continuamente até o presente no âmbito do Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Sociedades Amazônicas, Cultura e Ambiente – Sacaca. A partir de um conceito ampliado de patrimônio cultural, o Pepca/Sacaca/Ufopa abrange ações extensionistas que envolvem memórias sobre práticas culturais e usos de recursos naturais, produção de cartografia social com referências socioculturais de grupos invisibilizados nos mapas oficiais, e acionamento de mecanismos jurídicos para proteção de conhecimentos tradicionais.

No início do meu trabalho na universidade e com a criação do programa de extensão, conheci a Doutora Luciana Gonçalves de Carvalho, antropóloga que acumulava uma década de trabalho na região como técnica e pesquisadora de órgãos pertencentes a estrutura do Ministério da Cultura (MinC). Ela era a profissional mais experiente daquele grupo inicial e, dos seus trabalhos anteriores, trazia um acúmulo de demandas de comunidades e grupos informais no que tange a direitos socioambientais, algumas das quais passaram a ser atendidas por meio da extensão universitária. Essa era a situação dos balateiros de Monte Alegre, um grupo informal de extrativistas tradicionais com o qual Luciana desenvolvia ações de apoio e valorização do trabalho extrativista desde 2005. Nos primeiros anos do Pepca, Luciana e seus orientandos desenvolviam pesquisa e ações voltadas para o registro e a sistematização da história e memória oral desses homens, situação em que eu os conheci e tive contato com um universo social que era totalmente novo pra mim.

O nome pelo qual o grupo é conhecido se refere a atividade econômica que realizam. Com efeito, os balateiros são extrativistas tradicionais que retiram o látex da árvore conhecida popularmente como balateira (*Manilkara bidentata*). Essa atividade teve o auge econômico entre as décadas de 1930 e 1970, quando o látex era exportado para os Estados Unidos e a Europa, onde era comercializado para diversificados fins industriais. A extração da balata chegou a ser a principal atividade econômica dos municípios localizados na calha norte paraense do rio Amazonas, nomeadamente Almeirim, Alenquer e Monte Alegre. Quando o látex da balateira deixou de ser utilizado nas indústrias, porque se tornou economicamente mais viável utilizar um substituto sintético, a atividade continuou a acontecer em escala muito reduzida para a confecção artesanal de pequenas miniaturas com temas variados, mas comumente relacionadas à vida amazônica (fauna, flora, mitos, dentre outros), que foi reconhecida como patrimônio cultural do estado do Pará e tem valor cultural reconhecido por ações de órgãos de cultura na esfera federal.

Em que pese o fato de eu ter morado até os meus 25 anos de idade em Belém, perto da Praça da República, onde as miniaturas em balata são comercializadas em uma tradicional feira de artesanato aos domingos, ele era desconhecido por mim. É certo que eu sabia sobre a economia da

borracha extraída da seringueira (*Hevea brasiliensis*), a sua importância na história da região e os seus impactos para as sociedades amazônicas, mas eu desconhecia que o látex de outras árvores teria usos similares e teriam sido explorados da mesma forma. Era difícil, para mim, não comparar essas economias e tentar estabelecer paralelos e regras gerais, no que eu era sempre advertido por Luciana, que me chamava a atenção para as especificidades socioeconômicas da economia da balata. Várias vezes ela ressaltou que era tudo diferente do caso dos seringueiros: a árvore, a localidade, o período do apogeu econômico, a técnica e especialmente o grupo e a sua organização social. Penso que eu só entendi verdadeiramente isso quando comecei a pesquisa para a tese de doutoramento, mesmo após anos de convívio com balateiros.

Eu conheci o grupo quando acompanhava ações extensionistas do Pepca/Sacaca/Ufopa desde 2011, sem estar trabalhando com nada relacionado ao extrativismo tradicional de balata. Acompanhar a equipe extensionista em reuniões ou visitas a balateiros e seus familiares era uma forma de responder a uma curiosidade sobre a região onde eu vim morar e aprender sobre contextos sociais e culturais particulares. Além disso, era também oportunidade de conhecer mais sobre o trabalho de campo, que sempre me interessou nas metodologias das ciências sociais, mas que eu não me sentia seguro para realizar em razão da minha formação profissional, que não me dava aporte teórico e técnico para isso ou, mesmo, por questões pessoais, por eu ser mais reservado e introspectivo. Aprendia muito com os colegas da antropologia e suas questões de trabalho, mas eu não sabia como me portar em campo a não ser como o advogado que participava de reuniões formais. Eu era sensível ao que os interlocutores de outros contextos socioculturais me diziam, mas ainda, mesmo sem querer admitir, muito apegado às formalidades do direito e, por esse motivo, com uma forma de agir mais limitada a essa área do conhecimento.

O contexto do extrativismo tradicional de balata sofreu mudanças quando começaram os atos preparatórios para as concessões na Floresta Estadual do Paru sem que atividade estivesse prevista no plano de manejo, o que significava que eles estavam invisíveis para o planejamento das áreas florestais que seriam destinadas ou não às operações florestais. Os balateiros não estavam participando ou atentos ao processo, pois as discussões sobre as concessões florestais aconteciam no âmbito do conselho consultivo da unidade de conservação e da comissão estadual das florestas. Nesses momentos, o órgão ambiental negou sucessiva vezes a existência dos balateiros, que souberam das concessões por meio de pessoas de sua confiança que participavam do conselho consultivo da Floresta Estadual do Paru e se preocuparam com a continuidade do extrativismo tradicional de balata se as unidades de manejo florestal estivessem sobrepostas aos balatais, tendo receio de corte da balateira, que é uma árvore de madeira nobre e útil para diferentes indústrias.

A situação dos balateiros em face das concessões florestais contemplava meus interesses de pesquisa e era uma situação muito próxima. A maneira de entrar em campo, agora com interesses acadêmicos, foi com a propositura de um projeto de extensão, em 2014, para a assessoria jurídica

necessária para a criação da Associação dos Balateiros da Calha Norte. Contando com uma aluna do curso de direito como bolsista extensionista, o projeto “Aspectos jurídicos sobre o extrativismo de balata em face das concessões florestais na Flota do Paru” tinha como principal objetivo prestar assessoria jurídica aos extrativistas de balata e à respectiva entidade representativa no que concerne aos seus direitos e obrigações no contexto das concessões florestais. A assessoria jurídica prestada por meio da extensão universitária era uma forma de me aproximar mais do grupo e amadurecer a proposta para a pesquisa de doutoramento. Até então, o caso de estudo estava definido pelos motivos que expus, decorria de uma situação fática que envolvia o grupo de extensão do qual participo, mas eu ainda não havia delimitado adequadamente o problema.

## Construção do método de pesquisa

A intenção era propor um projeto de pesquisa sobre concessões florestais, baseado em um estudo de caso sobre um caso prático que envolvesse o direito de comunidades locais em conflito com as concessões. Como visto no capítulo anterior, as concessões florestais são um mecanismo jurídico para a gestão de florestas públicas prevista pela Lei nº 11.284/2006, a partir do qual particulares podem explorar economicamente, com exclusividade, áreas de manejo florestal previamente identificadas e disponibilizadas por meio de procedimentos políticos e administrativos para a contratação. Na época, havia poucos estudos sobre as concessões florestais no Brasil, a maioria deles apresentando a lei e os seus dispositivos, e poucos consideravam o possível impacto que as concessões poderiam ter para comunidades locais.

A institucionalização das concessões florestais se apresentava como instrumento de gestão ambiental que contribui para ordenamento territorial, controle do desmatamento e prevenção de situações de conflitos em razão do uso dos recursos naturais. Ocorre que, na região do oeste paraense, as áreas destinadas à exploração madeireira têm comumente se sobreposto aos territórios tradicionalmente ocupados por comunidades locais, não apenas para fins de moradia, como também para o trabalho e produção. Havia a hipótese de as concessões estarem invisibilizando direitos coletivos relacionados aos usos do território e recursos naturais, obstaculizando a reprodução de práticas culturais relevantes para a identidade local e criando dinâmicas de relações com a inserção de novos atores ou estratégias renovadas em espaços públicos.

Eu estava demasiadamente intrigado pelas concessões florestais, que eram uma relativa novidade como instituto jurídico e política pública. Ainda não sabia como, nem havia pensado no método para isso, mas meu ponto de partida eram alguns relatos muito preocupados que ouvi sobre a exploração madeireira na região e sobre o início das concessões florestais em Monte Alegre. Assim, pensei inicialmente em trabalhar com as percepções que grupos e comunidades locais teriam sobre as concessões florestais. Por motivos de trabalho e, depois, para frequentar os seminários de

doutoramento, fiquei distante de Monte Alegre de abril de 2014 a fevereiro de 2016, quando retornei para fazer a fase exploratória da pesquisa para a construção do método antes do registro do tema e depósito do projeto. Naquele momento havia um alvoroço em torno das unidades de manejo florestal em operação, bem como um intenso conflito de sujeitos locais com as empresas concessionárias.

Depois, em 2017, quando eu retornei a campo, a realidade havia mudado consideravelmente e os conflitos relacionados às concessões florestais em Monte Alegre tinham abrandado. Antes havia dois concessionários em Monte Alegre. Um, que era bastante intransigente e tinha muitos conflitos com comunidades locais, perdera o contrato de exploração por irregularidades que foram identificadas pelos técnicos do Ideflor-bio. O outro concessionário teve outro tipo de inserção, mais aberta ao diálogo com as comunidades locais e às possibilidades de parcerias, inclusive com os balateiros, o que poderia ser interessante para ele, uma vez que contrapartidas sociais poderiam ser indicadas na proposta de operação florestal e contribuir para uma melhor avaliação no processo licitatório. Ouvi relatos de que, quando estava na região, ele sempre demorava a chegar à UMF porque parava na estrada para visitar moradores. Além disso, ele contratara, como responsável pelo diálogo com as comunidades, um técnico local com bastante conhecimento sobre a região e boa relação com os moradores, o que, na minha opinião, era um grande diferencial para a implementação do manejo florestal.

Com as mudanças havidas, eu já não conseguia coletar relatos substanciais sobre as concessões. Pessoas que, antes, eram muito críticas às concessões passaram a ter boas expectativas em relação a projetos que poderiam ser realizados em parceria com o concessionário considerado mais amigável. Não era o caso de eu encontrar apenas depoimentos favoráveis às concessões, pois isso seria um dado a ser analisado cientificamente. O que aconteceu era que os depoimentos eram vagos ou se limitavam a mencionar que as coisas melhoraram com a saída do outro concessionário. Isso dificultaria a continuidade do trabalho que eu pretendia realizar na pesquisa de doutorado, já que o terreno se tornou menos consistente e eu considerava que eu não conseguia sair da superfície e entrar no cerne da questão.

Por outro lado, a questão dos termos de uso ganhou folego em 2017. Foi quando eu conheci alguns diretores da Cooperativa dos Produtores da Floresta Agroextrativista do Vale do Jari (Cooperflora), o primeiro grupo a solicitar a formalização do acesso a recursos não-madeireiros na Flota do Paru a fim de atender à exigência de clientes quanto a procedência e a sustentabilidade do produto. Além de concederem entrevistas, dois diretores da Cooperflora me mostraram as minutas do seu termo de uso, documento que foi construído com assessoria técnica de organização não-governamental, muito detalhado quanto às especificações de produção e com a indicação da localização dos castanhais com pontos georreferenciados. No estado do Pará, não existiam normas nem propostas para regulamentar o termo de uso, permanecendo assim até a conclusão desta tese de doutoramento. Logo, o modelo da Cooperflora dava materialidade ao termo de uso, até então

existente apenas na breve minuta que acompanhava o edital das concessões florestais e no discurso dos técnicos do Ideflor-bio. Esse documento auxiliou também os balateiros a elaborarem uma minuta de termo de uso em contraproposta à apresentada no referido edital.

Nesse contexto das minhas idas a campo em 2017, formatei o projeto de tese e o apresentei ao júri no Seminário de Pesquisa. Eu havia proposto um estudo comparado entre o extrativismo tradicional da balata e a recente economia familiar da castanha do Pará na área delimitada do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Serra Azul. Ambos os grupos tinham em comum as normas que restringiam o acesso à Floresta Estadual do Paru, a relação com o Ideflor-bio e o encaminhamento jurídico da solução pela indicação de um termo de uso. Não abrangia a Cooperflora, porque eles não estavam no contexto das concessões florestais, o que era um interesse significativo da minha parte e deu início a toda a pesquisa. Eu acreditava que o contexto das concessões influenciava na questão dos termos de uso, sendo este uma forma de evitar conflitos para que o manejo florestal madeireiro pudesse acontecer mais celeremente.

No seminário de pesquisa, recebi contribuições importantes, que me fizeram repensar sobre a pesquisa. Em primeiro lugar, foi sugerido que eu focasse o termo de uso, o que acatei, pois era o que estava acontecendo de mais relevante no campo naquele momento, levantando expectativas e desencadeando insatisfações entre os grupos que visitei e conversei, mais do que a situação das concessões florestais em si, que pareciam pacificadas com os grupos com os quais me relacionei. Fui questionado sobre a pesquisa comparativa que eu pretendia fazer, então repensei, pois realmente eu poderia estar colocando na mesma análise casos que têm especificidades e trazendo mais dificuldades do que eu precisava para a minha pesquisa. Voltei-me para o caso dos balateiros, que já estava mais consolidado no nível das relações de pesquisa e mesmo sobre o conhecimento prévio que eu tinha sobre essas questões.

O que encontrei em campo me fez voltar o enfoque para a relação entre Estado e comunidades locais mediada pelo direito e no cenário de uma política ambiental. Mais especificamente, pretendia trabalhar como a racionalidade jurídica, ao reduzir uma questão social mais complexa, favoreceria um projeto econômico hegemônico em detrimento dos interesses de comunidade locais a partir de uma solução jurídico-formal que não dá conta do problema social. Além disso, eu era instigado pelo fato de o Estado criar diferentes políticas públicas que não dialogavam entre si e, pelo contrário, chocavam-se no momento de sua execução. Assim, eu queria explicar o porquê de uma política que pretende a sustentabilidade ambiental não observar outras políticas setoriais em curso para cumprir a sua finalidade de modo mais abrangente, próximo das realidades locais, atendendo as expectativas sociais. Afinal, por que o Estado reconhece direitos às comunidades locais e os descumpra no planejamento e execução das políticas públicas? Para responder a essa pergunta, não bastava apenas afirmar o Estado como garantidor do modo de produção capitalista ou o direito como meio de dominação. Se fosse apenas isso, por que, então, ele garantiria

direitos e criaria políticas outras que não realizam diretamente esse objetivo e, talvez, até atrasem os resultados pretendidos?

### **Pesquisa bibliográfica**

Para pensar essas questões que envolvem o Estado, são importantes as construções teóricas sobre o polimorfismo estatal (Mann, 2012) e a abordagem relacional estratégica (Jessop 2001A, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009). Entender que o Estado é heterogêneo e abriga conflitos sociais que afetam a forma como ele atua ajuda a visualizar os limites para as mudanças estruturais. Por sua vez, Scott (1998) ajuda a refletir sobre o funcionamento do Estado moderno em relação à diversidade social e às posses de terra, especialmente na forma de racionalizar a natureza com o advento das florestas científicas alemãs do Século XVIII, modelo que serviu para formatar as atuais concessões florestais em países do hemisfério Sul.

Não obstante a centralidade do Estado no meu estudo, era preciso reconhecer as relações de poder que penetravam em seu interior e os mecanismos utilizados. Nesse sentido, recorri a Foucault (2008) para explicar o funcionamento dos mecanismos jurídico-legais, disciplinar e de segurança. A obra foucaultiana foi especialmente importante para entender como a preocupação em controlar a circulação das populações cria normas sobre os espaços no exercício de um biopoder. Era interessante pensar a regulação das florestas a partir da configuração dos mecanismos jurídico-legais, em sua lógica binária de proibições e permissões que predominam nos Códigos Florestais; e dos mecanismos disciplinares que caracterizam as prescrições de condutas nos planos de manejo e categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Entretanto, como adverte Foucault (2008), não significa simplesmente o abandono dos mecanismos jurídico-legais para adotar procedimentos disciplinares, pois eles se legitimam a partir das leis.

Para olhar mais detidamente o direito, dialoguei com a sociologia jurídica crítica de Santos (2005, 2015B, 2017), que questiona a possibilidade de o direito servir à emancipação social. O autor teoriza a respeito do direito estatal a partir do advento do Estado liberal, nas sociedades modernas do século XVIII, e a sua crise no final dos anos 1970, quando a grave ressecção econômica torna difícil a continuidade de políticas reformistas, para maior abrangência da cidadania, o que se dava por meio de direitos e políticas sociais que caracterizaram os modelos do Estado-Providência, nas economias centrais, e o Estado desenvolvimentista na periferia do sistema de produção mundial. Em publicações mais recentes, o autor elaborou a clássica questão sobre as possibilidades do direito ser emancipatório com a formulação de uma dualidade existente no direito estatal, entre o direito dos oprimidos (99%) e o direito dos opressores (1%). Essa abordagem interessa para compreender o funcionamento do direito estatal.

Para cumprir com os objetivos da tese de doutoramento, fiz uma revisão bibliográfica interdisciplinar sobre unidades de conservação ambiental, florestas públicas, concessão florestal, acesso a recursos naturais por comunidades locais e extrativismo vegetal no estado do Pará. Havia poucos estudos realizados especificamente sobre a Flota do Paru, assim como sobre os balateiros e o seu extrativismo tradicional. Sobre a Floresta do Paru e a região da calha norte paraense do rio Amazonas, foram consultados os seguintes estudos: “Potencial econômico nas Florestas Estaduais da Calha Norte: madeira e castanha-do-Brasil” (Bandeira, Veríssimo, Coslovsky, Pereira, & Quintella, [s.d.]), “Estudo Prospectivo do Potencial Florestal da Floresta Estadual do Paru Calha Norte do Rio Amazonas, Estado do Pará” (IFT, 2010), Plano de Manejo da Floresta Estadual do Paru com os respectivos resumo executivo (Pereira, Veríssimo, Santos, & Mesquita, 2011) e cartilha (Vedoveto, Santos, Pereira, Veríssimo, & Mesquita, 2011), “Calha Norte Sustentável: situação atual e perspectivas” (Santos, Veríssimo, & Santos, 2012). Unidades de Conservação Estaduais do Pará na região da Calha Norte do Rio Amazonas (SEMA & Imazon, 2012).

No que se refere ao extrativismo tradicional de balata, foi consultado material impresso pela Associação de Trabalhadores da Balata da Calha Norte (S. N. T.) e trabalhos acadêmicos na área da antropologia realizados por Carvalho (2011, 2013a, 2013b). O tema tem sido um dos eixos de atuação do Sacaca/Ufopa e já resultou na produção de um relatório técnico que serviu para instruir os procedimentos administrativos do Ministério Público e Ideflor-bio sobre as concessões florestais na região (Carvalho et al, 2012), na publicação de artigos sobre os desdobramentos dessa política pública para balateiros (Carvalho & Silva, 2017; Carvalho et al, 2018; Martins et al, 2015), comunicação em eventos acadêmicos (Carvalho, 2017; Silva et al., 2019), na defesa de monografias de conclusão de curso de Direito (Silva, 2016) e de Antropologia (Cunha, 2020). Além disso, o caso foi estudado em dissertações de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Amazônia (Souza, 2017) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Sociedade (Silva, 2020). Neste cenário, a presente tese de doutoramento é uma contribuição para o debate pelo enfoque que dá ao termo de uso e à constituição da associação para a assinatura do mesmo.

### **Método do caso alargado**

Considerando as questões norteadoras e os objetivos desta tese de doutoramento, optei por realizar o método do caso alargado para abordar o extrativismo tradicional de balata. Trata-se de uma situação de extrativismo vegetal que depende da regulamentação, por meio de termo de uso, no contexto das concessões florestais em execução na Flota do Paru (Estado do Pará, Brasil), uma das mais extensas unidades de conservação de uso sustentável do mundo tropical, localizada em um importante corredor ecológico na margem esquerda do rio Amazonas. Com efeito, essas foram as primeiras concessões florestais ofertadas pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal e Biodiver-



cidade do Estado do Pará (Ideflor-bio) que suscitaram o termo de uso para compatibilizar os usos empresariais e comunitários dos recursos florestais. Sobre o método do caso alargado, diz Santos:

*O método do caso alargado consiste na análise densa de casos que são representativos pela sua exemplaridade, ou seja, por serem únicos ou pouco comuns e não por serem os mais comuns e, nessa medida, normais. A representatividade do caso reside no modo como ele revela as condições e contradições sociais, políticas e culturais que estão para além dele mas que têm um impacto decisivo nas interações práticas que os constituem. Tais condições e contradições vigoram de modo furtivo à superfície das práticas sociais sobretudo em contextos que são vividos como expressando a normalidade das relações sociais e modos de vida. A análise é, assim, orientada para o que designo hoje como ecologia das escalas, para que o local e o nacional e global se fundam, na medida do possível, numa transescala.”* (Santos, 2017, p. 14-15)

Realizar o método do caso alargado sobre a formalização de um termo de uso para os balateiros foi muito desafiante no sentido de que o grupo não se encaixa nas categorias acadêmicas mais usadas para as questões socioambientais: não eram uma comunidade no sentido estrito dessa definição, nem estavam organizados em um movimento social para reivindicar direitos em uma estratégia política mais ampla. Eles são um grupo que, até então, era informal, e compartilham uma identidade coletiva relativa ao trabalho com a balata. Essa identidade comum é acionada quando se organizam em turmas para realizar o extrativismo na floresta, quando se encontram para falar sobre assuntos que lhes são importantes, como as dificuldades para acessar o benefício previdenciário relativo aos esforços de guerra, compartilhar memórias do seu trabalho nos balatais, apoiar ações de valorização do trabalho com a balata, assim como as discussões sobre a formalização de uma associação ou a negociação de um termo de compromisso que lhes permitisse entrar na floresta.

Além disso, os balateiros usam um vasto território, que extrapola os limites da Flota do Paru e mesmo as fronteiras nacionais, devido às décadas de trabalho na floresta quando a economia da balata estava aquecida e eles extraíam látex até as Guianas. A organização do trabalho e as formas de sociabilidade construídas por esses homens conferem sentidos sociais, culturais, histórico e simbólicos aos espaços que serviram para agrupamento das turmas e organização do trabalho, montagem acampamento, onde existem árvores de balata que foram trabalhadas plantadas pelos antigos balateiros, espaços de caça, pesca e coleta que lhes servem para sobrevivência enquanto estão na floresta. Embora tenham esse vasto território, os balateiros não residem nas áreas da floresta, deslocam-se de povoados e do centro urbano de Monte Alegre para expedições aos balatais. Ademais, a produção de balata é bastante reduzida no presente, o que faz poucos homens se manterem ativos no ofício, apesar de muitos conhecerem sobre a balata e terem relação histórica com o ofício. Esse quantitativo de pessoas poderia aumentar se fosse necessário aumentar a exploração

da balateira por alguma circunstância. Ser balateiro não é restrito a um número específico de pessoas, mas é uma identidade vinculada a uma atividade econômica exercida coletivamente a partir de uma tradição cultural, assim o número de pessoas pode aumentar caso exista mais demanda de balata.

A particularidade do caso dos balateiros pode demonstrar como ocorre o reconhecimento jurídico de comunidades locais no que concerne a destinação de áreas florestais, em especial para os grupos para os quais não existe instrumento jurídico próprio que reconheça direitos ao território tradicionalmente ocupado. Para os balateiros não cabe, por exemplo, a titulação, como ocorre com as terras indígenas e quilombolas, nem mecanismos de regularização fundiária utilizados para assegurar a permanência das pessoas que residem em áreas de conservação ambiental, motivo que levou ao grupo a uma discussão de um termo de uso para garantir a entrada dos balateiros na floresta e, por conseguinte, a continuidade legalizada do ofício. O termo de uso tem ainda a particularidade de tentar compatibilizar o extrativismo tradicional com o manejo madeireiro realizado pelos concessionários, o que era uma situação inédita na gestão florestal do Estado do Pará.

### **Observação participante**

A observação participante se deu em reuniões do grupo de balateiros referentes à associação e ao termo de uso. No que concerne à associação, eu participei da assembleia de fundação, em 09 de abril de 2014, quando eu prestava assessoria jurídica para o grupo por meio do projeto de extensão universitária; e da segunda e última assembleia, para tratar da eleição da nova diretoria e revisão estatutária, em 26 de julho de 2018, quando a pesquisa de doutoramento estava em curso. No entanto, a assessoria jurídica não ocorria apenas nas reuniões, mas abrangia encontros e conversas com o presidente da associação, ao longo do período em que eu estive em campo, sobre questões da entidade e encaminhamentos relativos a ela. Também acompanhei o grupo de balateiros ativos na reunião em que eles discutiram a sua proposta de termo de uso, em 29 de maio de 2017, e acompanhei o presidente da associação em visita a uma unidade de produção anual, a convite de técnico do concessionário para verificar se algumas espécies localizadas nessa área poderiam ser balateiras, em 15 de dezembro de 2018.

É importante explicar que durante a pesquisa de doutoramento não aconteceram expedições para a retirada de balata, assim não pude verificar os balateiros em trabalho. Ademais, o andamento do caso era muito particular, passavam-se meses sem acontecer nada sobre o termo de uso dos balateiros e assuntos afins, mas, às vezes, surgiam questões que motivavam reunião e idas a campo em poucas semanas. Isso era um pouco difícil para pensar teoricamente sobre o caso e planejar um método, por exemplo era inviável alguma espécie de imersão no campo para além da observação desses momentos decisórios ou entrevistas com pessoas chaves.

As reuniões dos balateiros aconteciam na cidade, que era um local de convergência para balateiros que residiam em comunidades distantes entre si. Desde o início, todo o trabalho de logística para que acontecesse uma reunião já me chamava atenção, eram muitas as questões sobre a programação, pois era preciso ajustar os horários da atividade com o sistema de transporte de zonas rurais para a cidade de Monte Alegre ou garantir algum veículo para trazer balateiros de colônias localizadas a duas ou três horas de viagem por estrada do centro da cidade, como é o caso de São Diogo e Cuçaru. Era preciso também se preocupar com a lista de compras e confecção de refeições para a alimentação de dezenas de homens enquanto eles estivessem em reunião na cidade.

As reuniões não seriam possíveis sem a parceria com colaboradores de Monte Alegre, em particular da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre e da família Kishi, cujo interesse pelas questões da balata vem de muitos anos, sendo pessoas de referência para muitos balateiros quando estão na cidade. Para que uma reunião acontecesse, os colaboradores da Hortoflorestal faziam a mobilização das pessoas semanas antes, anunciando a data e o local da reunião na rádio local, enviando comunicados por escrito em ônibus ou vans que se deslocavam até as colônias, reforçando o convite pessoalmente quando estavam prestando assessoria técnica na zona rural ou encontros ocasionais com pessoas em feiras ou em outros espaços públicos de Monte Alegre. Além disso, eles ficavam responsáveis por garantir espaço físico para a reunião (comumente em escolas públicas ou mesmo na casa da família), a compra e o preparo de alimentos a serem consumidos por aqueles que comparecessem em reunião.

Em uma reunião com balateiros é difícil de ter uma linearidade da discussão e suas pautas, pois eles chegam aos poucos, conforme o horário do transporte ou porque se ocupam de outros afazeres antes da reunião, aproveitando a ida à cidade para resolver outros assuntos ou encontrar amigos. Ao chegarem eles necessitam cumprimentar os velhos conhecidos que estão presentes, pois nem sempre estão juntos, um contexto inevitável para lembrarem e contarem as suas histórias e brincarem entre si, de modo que o assunto da reunião, que segue em paralelo, se torna apenas um detalhe. Apenas alguns balateiros mais habituados com a formalidade das reuniões falam, e os outros os acompanhavam na decisão por confiarem que são os mais indicados a representar o grupo naquele assunto. Além disso, outra dificuldade de reunir com balateiros é que muitos têm como hábito o consumo elevado de álcool, possivelmente desde os tempos em que trabalhavam na floresta, e não é raro que apareçam alcoolizados na reunião e convidem os amigos para tomar um copo de cachaça em algum estabelecimento próximo durante ou após a reunião.

Também é muito comum a reunião ser interrompida por algum balateiro ou familiar interessado em receber informações sobre um auxílio previdenciário concedido àqueles que trabalharam nos esforços para abastecimento de borracha natural durante a 2ª Guerra Mundial, conhecido popularmente como aposentadoria da balata. Esse assunto era do interesse de muitas pessoas em Monte Alegre, onde há um número grande de ex-balateiros que se sentem injustiçados

por não terem conseguido se habilitar para receber a aposentadoria no valor de dois salários-mínimos. Na época, eu sabia muito pouco sobre esse assunto, mas sendo um advogado que acompanhava essas reuniões, aconteceu mais de uma vez de os balateiros me procurarem pra conversar sobre o assunto ou eu ser indicado para explicar a um ou outro interessado o que fazer para se “aposentar pela balata”. Com efeito, esse objetivo não é exequível para a maioria, pois a legislação atribui a “aposentadoria” apenas a quem comprove por meio de provas materiais ter trabalhado com balata em um período curto, de 1943 a 1946. Essa exigência é excessivamente rigorosa para trabalhadores que eram contratados de forma verbal e não conseguiram guardar documentos sobre a sua condição. Nos primeiros contatos com o grupo, os encontros eram um pouco confusos para mim e difíceis de acompanhar, mas depois me acostumei.

Além das reuniões dos balateiros, fiz observação não-participante na reunião anual da Comissão Estadual de Florestas do Estado do Pará (Comef), realizada nos dias 18 e 19 de abril de 2017, na sede do Ideflor-bio. Em junho de 2018, participei também da audiência pública para minuta de decreto para política de manejo florestal familiar e comunitário, realizada em Santarém pelo Ideflor-bio e o Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB). Acompanhei ocasionalmente reuniões de outros grupos que pretendiam regulamentar atividade extrativista não-madeireira por meio de termo de uso, o que serviu para que eu formasse convicção sobre o assunto, mas não referencio na tese porque são necessários mais estudos para em profundidade desses casos.

Quando possível e autorizado pelos envolvidos, a observação participante possibilitou registros audiovisuais, que foram posteriormente transcritos e analisados. Não obstante, sempre foram feitos registros em cadernos de campo de modo a recuperar as informações no momento da escrita da tese de doutoramento. A observação participante possibilitou maior compreensão e informações dos processos sociais e mecanismos jurídicos para a escrita de toda a parte empírica da tese e, sobretudo, o desenvolvimento capítulo 6.

### **Entrevistas semiestruturadas**

Para desenvolver o método do caso alargado sobre a pretensão dos balateiros acessarem a Flota do Paru, era essencial entrevistar pessoas que representassem os atores sociais envolvidos. Existia ainda pouca produção bibliográfica sobre o assunto, de modo que era preciso investir nas fontes primárias. No início, eu vinha realizando as entrevistas de uma maneira mais formal, eu era mais rígido com o roteiro e a formulação das questões, preocupado em não induzir o meu entrevistado. Depois eu relaxei mais a postura e a condução da entrevista na forma de uma conversa, para que as pessoas ficassem mais a vontade, especialmente os representantes de comunidades. Tentava me aproximar das orientações de Kaufmann (2013) para a entrevista compreensiva.

Eu iniciava a entrevista me apresentando e falando brevemente sobre a minha pesquisa, pedia autorização verbal para realizar e gravar a entrevista e iniciava uma conversa que seguia um roteiro pré-estruturado, que eu adaptava conforme o entrevistado (Anexos H, I e J). Após fazer uma pergunta prevista no roteiro, deixava o entrevistado livre para falar o quanto quisesse sobre determinada questão, sendo que eu poderia aproveitar para explorar algum tema de interesse para a pesquisa ou adiantar algum outro item do roteiro conforme ele aparecesse naturalmente durante a entrevista. Quando as respostas tangenciavam para algo que era interessante para a pesquisa, eu fazia mais perguntas relacionadas para que o entrevistado desenvolvesse. Quando as respostas fugiam muito do objeto da pesquisa, eu conduzia a entrevista de volta ao roteiro.

De modo geral, os balateiros estavam sempre dispostos a contar sobre o passado, as suas aventuras na floresta, os riscos que enfrentavam e como sobreviveram a eles, o companheirismo entre os colegas de turma, o contato com os indígenas e as viagens para além da fronteira nacional quando iam até as Guianas para tirar balata, e sobre as festas em Monte Alegre quando chegavam do balatal. Apesar de serem tempos de muita dificuldade e viverem em condições de exploração do seu trabalho, eles relatavam com muito orgulho e saudade essas histórias, diziam que gostariam de retornar ao balatal e, se isso acontecesse, seriam capazes ainda de tirar balata, talvez em menor quantidade do que antes ou em uma balateira de tamanho menor. Quando eu os conheci, era comum eu me perder em narrativas que mencionavam nomes de lugares que eu nunca tinha escutado antes e não conseguiria localizar no mapa, sobre espécies de animais e vegetais que eu não conhecia, era realmente um universo muito diferente do meu, que sou tão urbano. Depois me habituei mais com o nome de alguns lugares de referência, que eram repetidos com mais frequência.

Para a pesquisa de doutorado, era importante abordar o presente do extrativismo tradicional de balata e a discussão sobre o termo de uso. Assim, a opção foi entrevistar os balateiros que estão em atividade e foram nas últimas expedições à floresta. Dos seis homens que subscreveram a proposta de termo de uso, fiz entrevista com quatro. Um deles eu não encontrei nas minhas viagens a campo para Monte Alegre e o outro ainda não tinha iniciado o trabalho com a balata, mas estava cotado para ir nas próximas expedições para aprender o ofício. Fora essa pessoa, todos os demais tinham participado das últimas expedições. Além dos balateiros ativos, eu entrevistei também o vice-presidente da associação, que já era inativo, mas esteve presente em reuniões importantes do grupo e do grupo com os órgãos, sendo ele que assinou o Tac representando a associação.

Em alguns momentos trouxe às entrevistas perguntas com um nível maior de abstração, talvez ainda muito preso na minha formação, uma vez que o direito tem como objeto aquilo que é geral e pretensamente universal. Eu queria discutir o direito estatal, então eu tentava elaborar as perguntas da entrevista para compreender o que os sujeitos entendiam sobre o direito e o termo de uso. Eu estava muito bem-intencionado, por acreditar que esse não era um assunto exclusivo dos juristas, mas que todos podem falar sobre o que é o direito e o que esperam dele. Entretanto, eu estava

incorrendo no erro de perder a sensibilidade para o que os entrevistados poderiam me dizer sobre as suas vidas e fazer o trabalho de tradução.

Como adotei as entrevistas semiestruturadas, eu tinha oportunidade de conversar mais e aproveitar o que os meus entrevistados teriam pra me contar. A maioria deles me recomendava falar sobre questões formais com o presidente da associação, não me respondia expressamente que teria o direito de continuar o trabalho com a balata na floresta, mas muitos disseram que era absurda a ideia que eles precisariam pedir autorização para entrar nos balatais que frequentaram por muitos anos. Também precisei treinar os meus sentidos para aquilo que eu não ouvia expressamente dos balateiros, atentar para o não verbal e até me sentir a vontade para escrever a aquilo que eu observei em campo, mas que não seria formulado em palavras pelos sujeitos.

No início, eu tinha muito receio de interferir no campo e, com isso, invalidar o material que eu estava coletando em entrevista, porque encarava a entrevista com um ato solene que seria submetido aos meus pares, que tinha início e fim, seguia uma formalidade prescrita em manuais de técnicas qualitativas, até mesmo como um contrato que eu e o meu entrevistado celebrávamos para conversar durante um tempo sobre um tema específico. Isso até compreender de fato que, não obstante as questões acadêmicas, as entrevistas fazem parte das relações entre as pessoas com todas as suas nuances, que eu precisaria ter algum afastamento, mas que eu não poderia enrijecer o tratamento.

Reencontrar alguns balateiros na condição de alguém que estava realizando uma pesquisa científica, e não do advogado e professor extensionista, também foi muito significativo. Embora eu estivesse em uma situação diferente, era inevitável que pedissem orientação jurídica. Algumas entrevistas foram interrompidas várias vezes para tirar dúvidas de balateiros ou familiares sobre questões de direito que nada tinham a ver com o caso, como moradia e família. No início eu ficava um pouco desconfortável, achava que o fato de eu ser advogado poderia influenciar os dados que eu coletava em entrevista, por exemplo limitar as respostas ao que os entrevistados acreditavam que era lícito.

Por isso, eu procurava, na medida do possível, ocultar a minha formação e me apresentar apenas como professor da universidade. No entanto, algumas pessoas já me conheciam de situações anteriores e não poderia deixá-las sem alguma resposta, mas não advoguei interesses privados de entrevistados ou de pessoas que encontrei em campo. Entendi que era inevitável, que eu não poderia me furtar a dar orientações mais gerais, ainda mais em um local em que o acesso ao direito e a à justiça é tão restrito, mas que eu devia evitar advogar causas individuais quando estava trabalhando com uma questão coletiva. Era diferente prestar assessoria jurídica para a associação e ser advogado dos seus membros e familiares.

Existiam várias questões para eu evitar isso. Primeiro, um advogado não pode se comprometer com o resultado das causas que patrocina e um resultado que não fosse satisfatório para as pessoas com quem eu me relacionava em campo poderia ser uma barreira para o avanço da pesquisa. Depois, por causa do volume de casos individuais que poderiam surgir em campo, o que seria impraticável para um profissional que atue sozinho na sua pesquisa de doutorado ou para uma equipe reduzida de extensão universitária. Além disso, tinha a distância entre o local da pesquisa e o meu local de residência e trabalho, sendo complicado fazer um acompanhamento adequado se houvesse a judicialização do caso em outra comarca. Então, procurava orientar sobre órgãos públicos que poderiam ajudar ou indicar os serviços da defensoria pública.

Depois, eu me tranquilizei mais sobre as consultas e orientações jurídicas que apareciam durante a pesquisa de campo. Como toda relação humana é de troca, eles me ensinavam muito sobre o seu trabalho e a floresta, eu orientava um pouco sobre os problemas jurídicos que eles ou familiares poderiam estar passando e isso me ajudou ganhar a confiança e consolidar a relação com eles. Obviamente, não escrevi nem publiquei nada sobre esses casos particulares, apenas sobre o que é relacionado ao coletivo do grupo de balateiros e sua associação, porque isso está em um contexto de extensão universitária que produz conhecimentos para eles e a partir deles.

Como advogado, assumo que tenho um lado bem definido, devo argumentar e convencer sobre o direito de um cliente perante outra parte, um particular ou o próprio Estado. Isso me criou alguma restrição pessoal no sentido de entrevistar e me relacionar com agentes do Estado ou concessionários, o que eu superei com o desenvolvimento da pesquisa. Como pesquisador, em que pese o meu compromisso com os grupos de balateiros, eu estava fazendo o exercício de uma sociologia compreensiva e precisava demonstrar como diferentes interesses estavam presentes em campo e influenciavam a questão de estudo.

Para os fins desta pesquisa, considero como agentes estatais os técnicos do Ideflor-bio, o órgão ambiental competente pela gestão ambiental na Flota Paru no âmbito do poder executivo estadual, e a Promotora de Justiça Agrária, que instaurou o inquérito civil sobre o caso e que, como membro do Ministério Público do Estado do Pará, faz parte do sistema de justiça. Apesar de terem missões institucionais e formas de atuação bem distintas, entendo que representam funções estatais, apesar de perspectivas diferentes, em que um é formulador de políticas públicas e o outro garantidor do cumprimento da lei. Nas entrevistas com os agentes do Estado, eu conseguia desenvolver mais quanto aos conceitos e procedimentos das concessões florestais e termo de uso. Elas transcorriam de forma mais fiel ao roteiro de entrevistas, que era adaptado conforme a área de atuação do entrevistado, mas ainda assim aberto para outras perguntas e comentários dentro do tema da pesquisa.

Eu conhecia a Promotora de Justiça Agrária desde antes do caso. Ela foi professora em disciplinas que eu cursei na graduação e depois a reencontrei em Santarém quando ela assumiu o

mencionado cargo. Ter uma pessoa como ela à frente do caso dos balateiros foi um enorme diferencial, pelo conhecimento e sensibilidade que ela tem às questões de povos e comunidades tradicionais, sendo alguém que não percebe o direito por um viés burocrático e distanciado das pessoas. A promotoria tinha também um termo de cooperação técnica com a universidade para casos relacionados ao patrimônio cultural. Minha maior dificuldade foi criar um distanciamento dessa relação anterior para que eu pudesse analisar a atuação do Ministério Público.

No que se refere ao Ideflor-bio, entrevistei o gerente da Flota Paru; a diretora de Gestão de Florestas Públicas, que está à frente das concessões florestais; e a gerente da Socio-biodiversidade que estava conduzindo a iniciativa para a regulamentação do manejo florestal não-madeireiro. Assim, foram três áreas do Ideflor-bio com papéis bem distintos e, algumas vezes, contraditórios da gestão florestal. Algumas entrevistas foram integralmente registradas em suporte sonoro, o que possibilitou a transcrição de depoimentos que serão apresentados mais adiante. Outras, porém, foram registradas apenas em caderno de campo, de modo que me servirei de notas tomadas para me referir a elas.

Ainda sobre os técnicos do Ideflor-bio, devo dizer que eu não os conhecia antes das entrevistas, exceto por referências colhidas em campo, e tinha uma percepção muito negativa devido à forma como transcorreu o caso dos balateiros. Com as entrevistas, compreendi melhor as posições, percebi as divergências e os limites da atuação institucional de cada um. Apesar de ser crítico em relação a alguns de seus posicionamentos, pude olhar de forma menos enviesada por ter conhecido os rostos por trás das ações estatais e reconhecido os enormes desafios da gestão de uma das maiores unidades de conservação de uso sustentável do mundo.

As entrevistas foram transcritas e codificadas de acordo com temas que são transversais para a tese: criação e gestão de unidades de conservação, caracterização e universo social da Flota Paru, concessões florestais, direito ao recuso florestal e termo de uso, extrativismo tradicional de balata. A partir desses temas, as respostas dos diferentes atores foram confrontadas umas com as outras, oportunizando a construção da terceira parte da tese, nomeadamente os capítulos 7 e 8.

## **Pesquisa documental**

A pretensão dos balateiros em acessar os recursos naturais na Flota do Paru transcorreu em uma sequência de reuniões e produção de documentos no período de 2009 a 2018. Em 2014, o Ministério Público do Estado do Pará, por meio da Promotoria de Justiça Agrária de Santarém, abriu um inquérito civil para apurar sobre a questão do acesso dos balateiros aos recursos naturais existentes na Floresta Estadual do Paru no contexto das concessões florestais. Isso será abordado nas partes seguintes desta tese de doutoramento, porém importa adiantar que a solução jurídica do caso se deu, em 2015, por meio de um termo de ajustamento de conduta ou termo de compromisso, como foi intitulado no caso em análise. O Tac se encaminhou para a assinatura de um termo de uso, o



instrumento jurídico que permitiria aos balateiros continuarem o seu trabalho extrativista. Em resumo, as deliberações nessas reuniões eram de que os balateiros deveriam se organizar formalmente em uma associação que se responsabilizaria juridicamente pelos extrativistas perante o Estado e cujo representante formal assinaria o termo de uso. Eles, que sempre foram informais, que enfrentavam dificuldades para organizar a produção desde que deixaram de ter patrões que os exploravam, teriam que fundar uma associação para se relacionar com o Estado.

A pesquisa documental foi importante para que eu pudesse analisar o que aconteceu antes da minha entrada em campo, em 2014, e reuniões em que eu não pude estar presente por causa de conflito de agenda ou distância geográfica. Apesar de eu ter feito levantamento de documentos em algumas ocasiões de assessoria jurídica e entrevistas, a pesquisa documental aconteceu principalmente na consulta aos autos do inquérito civil sobre o caso aberto pelo Ministério Público (SIMP 003627-031/2015). No decorrer desse procedimento, a Promotoria de Justiça Agrária solicitou informações e documentos de órgãos e organizações não-governamentais que pudessem ter relação com o caso, o que precisava ser respondido e comprovado para evitar uma futura responsabilização no futuro. Além disso, os autos reuniam em um só lugar editais das concessões florestais e atas de reunião. De fato, os autos eram fonte privilegiada de informações sobre o caso em centenas de páginas, as vezes até excessivas pelas vezes que se repetiam alguns documentos a cada nova resposta às solicitações do MP. Como ensinam Cardoso de Oliveira (2008, 2011) e Kant de Lima e Batista (2014), a pesquisa jurídica pode ser muito potencializada por uma perspectiva etnográfica ao permitir a captação de dimensões simbólicas que não são objetivadas nos termos jurídicos, mas que integram os processos tão concretamente quanto os fatos materiais.

A pesquisa documental versou sobre fatos relacionados à criação e gestão da Flota Paru, possibilitando tratar de eventos que aconteceram antes da minha entrada em campo ou mesmo com alguma distância geográfica, a exemplo das reuniões que aconteceram em Belém e eu não pude acompanhar por motivo de trabalho ou, posteriormente, por estar frequentando os seminários de doutoramento. Além disso, a pesquisa documental possibilitou abordar sobre o termo de ajustamento de conduta e o termo de uso, desde a sua discussão pelos atores sociais até a análise do texto final. O capítulo 5 resultou dessa análise dos documentos.

**PARTE II: A REGULAÇÃO DO EXTRATIVISMO TRADICIONAL DE  
BALATA NA FLORESTA ESTADUAL DO PARU (2014-2019)**

## Capítulo 4 A Floresta Estadual do Paru: caracterização do terreno e contextualização do estudo de caso

---

Este capítulo divide-se em três tópicos cujos objetivos são, respectivamente: apresentar dados socioeconômicos da Calha Norte, região onde transcorre o caso estudado; fornecer uma breve caracterização da Flota do Paru, unidade de conservação onde ocorre o extrativismo de balata, cerne da pesquisa; e contextualizar esse extrativismo na história da região. Em relação aos dois primeiros tópicos, ressalta-se que a Flota do Paru ainda é pouco estudada, sendo as principais fontes secundárias existentes a seu respeito os estudos socioambientais realizados para orientar o órgão responsável pela sua gestão e as bases de dados desse e outros órgãos públicos. No que tange ao extrativismo de balata, os trabalhos desenvolvidos recentemente na Ufopa constituem a principal fonte de informações, pois o tema também tem recebido pouca atenção na literatura de modo geral. Já os dados obtidos por meio de análise documental e entrevistas com balateiros ativos serão apresentados em outro capítulo.

### Aspectos socioeconômicos dos municípios paraenses na Calha Norte do Rio Amazonas

No oeste do estado do Pará, mais especificamente na mesorregião do Baixo Amazonas, são nove os municípios situados na margem esquerda do rio homônimo, quais sejam: Alenquer, Almeirim, Curuá, Faro, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha e Terra Santa (Figura 5). De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), esses municípios juntos concentram aproximadamente 280 mil quilômetros quadrados, onde se estima viverem 346 mil habitantes no ano 2020, o que importa em uma densidade populacional de 1,23 habitantes por quilômetro quadrado (Anexo D). Em relação à unidade federativa, esses números representam cerca de 22% do território e 3,98% da população estimada para o Estado do Pará para o mesmo período (IBGE, 2020).

Ainda com base no IBGE (2020), a soma do Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos municípios da Calha Norte alcança, em 2008, o montante de R\$ 128.048,30<sup>8</sup>. O estudo intitulado Calha Norte Sustentável, realizado pela equipe de pesquisadores do Instituto do Homem e Meio Ambiente

---

<sup>8</sup> Para se ter uma ideia melhor, esse valor equivaleria a aproximadamente € 49.033,78. A conversão foi realizada com a calculadora do Banco Central do Brasil (2020), tendo como referência o dia 02 de janeiro de 2008 (primeiro dia útil), porém ressalva-se que o câmbio tem variação diária ao longo do ano, o que modificaria o valor indicado em euro conforme a data da consulta.

da Amazônia (Imazon)<sup>9</sup>, apresenta dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que indicam o PIB da Calha Norte em 1 bilhão de reais no ano de 2009, relativo a 3,4% dos 30,3 bilhões estaduais no mesmo período<sup>10</sup> (Santos et al., 2012). Há maior participação do setor industrial, estimada em 42% do PIB da Calha Norte em 2009, devido aos empreendimentos econômicos de grande porte instalados na região, nomeadamente a mineração de bauxita, em Oriximiná, e a indústria de madeira e celulose em Almeirim (Santos et al., 2012). O setor de serviços representou 39%, a agropecuária 13% e os impostos arrecadados 6%. Na economia paraense de modo geral, a participação desses segmentos foi de 51% em serviços, 33% indústrias, 10% imposto e 6% agropecuária (Santos et al., 2012).

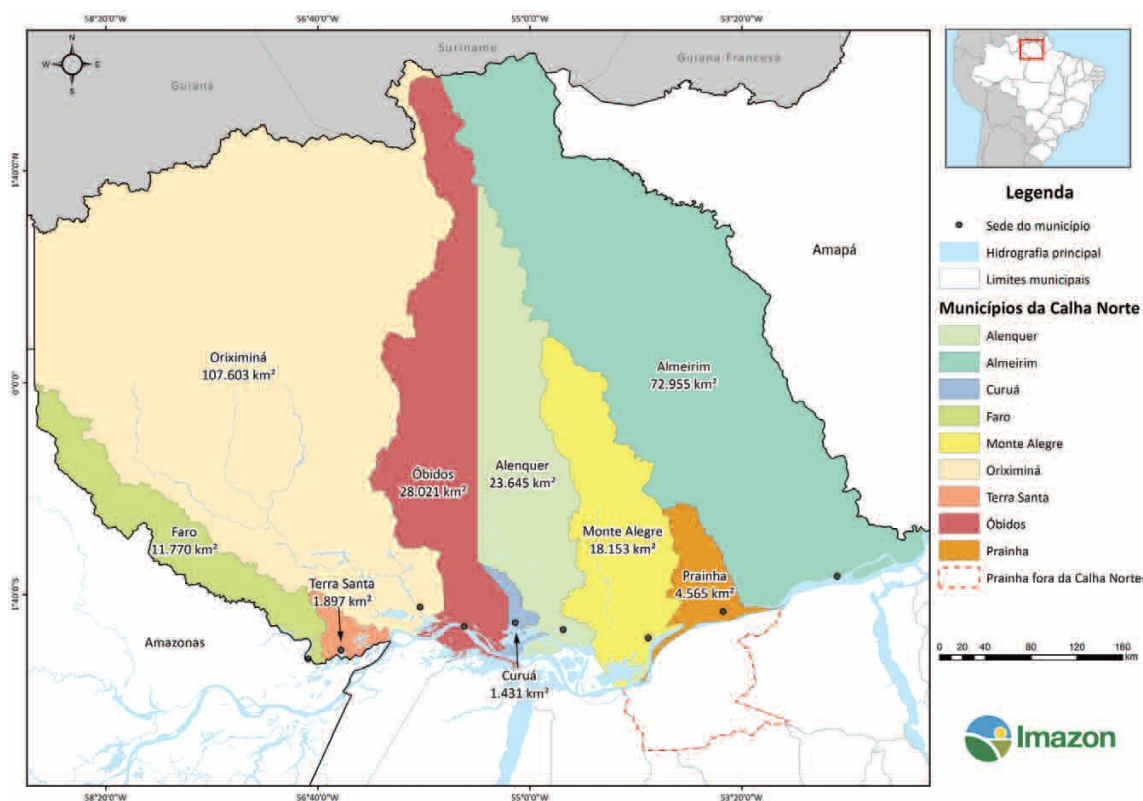


Figura 5 – Municípios paraenses na calha norte do Rio Amazonas. De Imazon, 2020.

É importante contextualizar os dados socioeconômicos com a criação de unidades de conservação ambiental e a titulação de territórios étnicos na região para colocar em perspectiva os dados apresentados quanto à densidade populacional e à produção econômica da região. Com efeito, os municípios da Calha Norte são vastos em extensão territorial e apresentam uma parcela

<sup>9</sup> O Imazon é uma associação sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). A instituição realizou estudos sobre o manejo florestal para o Governo do Estado do Pará, inclusive foi responsável pela elaboração do Plano de Manejo da Floresta Estadual do Paru e outras unidades de conservação de uso sustentável localizadas na região da Calha Norte. Também produziu estudos sobre o potencial econômico da exploração madeireira a partir da implementação das concessões florestais.

<sup>10</sup> Esses montantes seriam os correspondentes aos valores aproximados de € 308.814.492,04 e € 9.357.079.109,00 respectivamente, conforme a conversão realizada com a calculadora do Banco Central do Brasil (2020), tendo como referência o primeiro dia útil, que foi 02 de janeiro de 2009.

significativa de seu território como áreas protegidas, que restringem o número de residentes e as atividades permitidas em seus limites administrativos. Essas características são inerentes ao cumprimento dos objetivos a que essas áreas se destinam, respectivamente de conservação ambiental e respeito aos modos de vida de povos tradicionais.

As unidades de conservação criadas pelos governos estadual e federal, assim como terras demarcadas em favor de povos indígenas e quilombolas (Figura 6), formam um grande conjunto de áreas de proteção ambiental, correspondente ao maior mosaico ambiental do mundo. De acordo com informações divulgadas pela Sema e pelo Imazon (2012), a Calha Norte concentra em um mesmo estado da federação cerca de 22 milhões de hectares ou 220 mil quilômetros quadrados de áreas protegidas. Essa área é um pouco menor do que o território do Reino Unido, que possui 242.514 quilômetros quadrados (Wikipedia, 2022). Em conjunto com as áreas protegidas situadas nos estados do Amapá e Amazonas, elas compõem o maior corredor de diversidade biológica do mundo, considerado um espaço de alta prioridade para conservação ambiental que possui grande parte do seu território ainda coberto com florestas primárias (Sema & Imazon, 2012). Com base em dados do Inpe, pesquisadores afirmam que o desmatamento na localidade somou 13.155 quilômetros quadrados, equivalente a 5% da área sua área total, estando abaixo do índice de 20%, alcançado pelo Estado do Pará, e de quase 18% de toda a Amazônia Legal (Santos et al., 2012).



Figura 6 – Mosaico de áreas protegidas na mesorregião da calha norte do rio Amazonas. De Imazon, 2020.

Os dados apresentados também ajudam a situar o debate sobre o desenvolvimento local, em meio ao qual é comum a reprodução de discursos contrários às unidades de conservação e aos direitos territoriais de comunidades locais por limitarem o exercício de atividades econômicas que têm maior impacto no ambiente natural. Alguns setores da sociedade defendem tais atividades como vetores de desenvolvimento pelo volume de riquezas que produzem, alegando o crescimento da economia local e a geração de empregos como um benefício. Outros problematizam essa riqueza com base no quanto é investido efetivamente na localidade em infraestrutura e serviços que importem em desenvolvimento humano, criticando os números relativos à produção em consequência dos incalculáveis impactos socioambientais e poucos benefícios efetivos para as comunidades locais.

Nesse cenário, os municípios da Calha Norte diferem sensivelmente entre si em relação à economia, uma vez que a presença de grandes projetos alavanca os dados de Oriximiná e Almeirim, mas não é uma realidade compartilhada com os demais, a exemplo de Monte Alegre, abrangido neste estudo por ser o local de residência do pequeno grupo de balateiros que dá continuidade à atividade extrativista, embora a árvore balateira ocorra em outros municípios. Sobre Monte Alegre, Martins et al. (2015) informam:

*Monte Alegre fica na margem esquerda do rio Amazonas, fazendo limite com Almeirim ao norte, com os municípios de Almeirim e Prainha a leste, com Prainha e Santarém ao sul, e com Alenquer a oeste. Sua população está estimada em 56.231 habitantes (IBGE 2014). De sua área total de 18.152,560 km<sup>2</sup> (IBGE, 2014), aproximadamente 3.906 km<sup>2</sup> estão dentro dos limites territoriais da Flota do Paru (SEMA, 2010 p. 96). O acesso ao município pode ser feito via fluvial e terrestre, a partir da localidade Santana do Tapará e da rodovia PA 254.*

*As principais atividades econômicas são baseadas no setor de serviços, seguido pelo setor agropecuário e o setor industrial. Na área montealegrense dentro da Flota, o rio Maicuru se destaca como um eixo importante para a exploração de diversos produtos extrativistas. Entre as décadas de 1930 e 1970, a coleta de balata nos igarapés desse rio marcou a economia local e regional. O IDH de Monte Alegre era de 0,589 em 2010, ficando em 3.150º lugar entre os municípios brasileiros e 47º lugar em relação aos do Pará. (Martins et al., 2015, p. 175)*

No ano de 2010, o município de Monte Alegre apresentava população estimada em 58.162 habitantes, o que atesta um crescimento populacional inferior a 2.000 pessoas nas estimativas dos últimos quatro anos; e densidade demográfica de 3,06 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2020). Segundo o IBGE (2020), 54% da população do município teve rendimento mensal *per capita*

de até meio salário-mínimo em 2010, quando este correspondia a R\$ 510,00<sup>11</sup>. Ainda em conformidade com o IBGE (2020), no ano de 2018, o salário médio dos trabalhadores formais era de 1,9 do valor correspondente ao mínimo, sendo este fixado em R\$ 954,00 na época; e o número da população ocupada era de 3.396 pessoas, o que representa 5,9% da população estimada do município<sup>12</sup>. Para relacionar esses dados com os de outros municípios do estado e do país, transcreve-se:

*Em 2018, o salário médio mensal era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 5.9%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 74 de 144 e 91 de 144, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2678 de 5570 e 4928 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 54% da população nessas condições, o que o colocava na posição 30 de 144 dentre as cidades do estado e na posição 628 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2020)*

No que se refere à educação, o município de Monte Alegre apresentou 96,1% como taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade, o que o colocou em 4.499º lugar no país, 53º no estado e 3º na região geográfica imediata (IBGE, 2020). Apesar do percentual elevado, esses números precisam ser observados em conjunto com outros dados, por exemplo o baixo número de estabelecimentos de ensino médio, sendo estes em número de 8 para 118 de ensino fundamental na rede pública (IBGE, 2020). Ademais, é preciso considerar o desempenho alcançado pelos estabelecimentos educacionais no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), atribuído em escala de 0 a 10 para escolas públicas e privadas. No ano de 2017, a nota 4,4 foi alcançada pelas escolas que atendem os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública de Monte Alegre, colocando o município, neste quesito, em 4.553º em relação ao restante do país, 144º no estado e 4º na região geográfica imediata (IBGE, 2020). No mesmo ano, as séries finais do ensino fundamental alcançaram nota 3,7 e, por consequência, ficaram em 4.175º no país, 30º no estado e 4º na região geográfica imediata (IBGE, 2020).

Em Monte Alegre, o ensino profissional tecnológico iniciou em 2005 e teve continuidade por meio da Escola Estadual de Educação Tecnológica do Estado do Pará (EETEPA), que foi criada em 2008 e oferta, atualmente, cursos de agropecuária, enfermagem, meio ambiente, rede de computadores, segurança do trabalho e zootecnia (EETEPA Monte Alegre, 2020). A Universidade

---

<sup>11</sup> Esse valor equivale a cerca de € 205,11. A conversão foi realizada com a calculadora do Banco Central do Brasil (2020) tendo como referência o primeiro dia útil do ano, que foi 04 de janeiro de 2010, porém ressalva-se que o câmbio tem variação diária ao longo do ano, o que modificaria o valor indicado em euro.

<sup>12</sup> O valor corresponderia a € 242,31, tendo como base o primeiro dia útil, que foi 02 de janeiro de 2018 (Banco Central do Brasil, 2020).

Federal do Oeste do Pará (Ufopa) passou a ofertar ensino superior público presencial na modalidade intervalar, desde 2010, com os cursos do Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), o qual objetivava dar formação superior a professores que atuavam no ensino básico sem diploma universitário ou em área diversa da sua titulação, uma realidade comum nos municípios da região devido a uma grande carência na área educacional. Em 2017, teve início a primeira turma do curso presencial de Engenharia de Aquicultura em Monte Alegre. Além disso, há oferta de alguns cursos de ensino superior, na modalidade de ensino à distância, por um grupo privado de abrangência nacional.

A educação é um tema sensível, pois apresenta baixos indicadores de qualidade e um dilema para o desenvolvimento regional. Por um lado, a rede pública não oportuniza o acesso equitativo a todos os níveis do ensino e, por outro, aqueles que possuem formação superior têm poucas oportunidades de trabalho em sua área de formação na economia local. Em tese, a implementação de grandes projetos possibilitaria a absorção de profissionais com formação superior, mas isso é algo que deve ser pensado de forma cautelosa, uma vez que a região cumpre historicamente o papel de fornecer matéria-prima não beneficiada e mão de obra pouco qualificada para trabalhos menos remunerados. São necessárias mudanças estruturais para que projetos econômicos propiciem desenvolvimento local de forma inclusiva e equitativa.

Esses dados de desenvolvimento humano devem ser considerados também na implementação de áreas protegidas. Em que pese aos princípios de participação social que fundamentam a gestão ambiental, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) tem normas e instrumentos complexos que podem restringir a participação efetiva a quem consiga compreender e operacionalizar conhecimentos técnicos e jurídicos muito especializados. Além da hipótese de estar em descompasso com a qualidade do ensino formal ofertado na rede pública para maioria das pessoas na região, esses instrumentos não caminham no sentido de estabelecer um diálogo intercultural com os conhecimentos e práticas tradicionais para o manejo ambiental. Um exemplo disso é o plano de manejo, documento que regula o funcionamento de unidades de conservação de uso sustentável a partir de normas e mapas construídos por grupo multidisciplinar de especialistas, mas de difícil leitura e compreensão para quem não está habituado com os seus códigos e linguagens.

## A Floresta Estadual do Paru como uma unidade de conservação de uso sustentável

A Floresta Estadual (Flota) do Paru integra o mosaico de áreas protegidas da Calha Norte (Figura 7) e é considerada a terceira maior em extensão dentre as unidades de conservação no mundo tropical (Santos et al., 2012) e a maior de todo o planeta na categoria de uso sustentável, isto é, dentre



aquelas que permitem atividades econômicas em suas áreas (SEMA & Imazon, 2012). As principais formas de acesso à Flota do Paru são pela navegação dos rios Paru e Maicuru; e por estradas de terra, desde Almeirim e Monte Alegre, com trechos em condições ruins de tráfego (Santos et al., 2012).

A referida unidade de conservação foi criada pelo Decreto Estadual nº 2.608/2006-PA, tendo mais de 3,6 milhões de hectares ou 36.000 quilômetros quadrados que abrangem os municípios de Almeirim (58%), Monte Alegre (18%), Alenquer (18%), Óbidos (4%) e Prainha (2%). Apenas a área territorial da Flota do Paru é maior do que a de alguns países, como a Bélgica, que tem um pouco mais do que 3 milhões de hectares ou 30.689 quilômetros quadrados (Wikipedia, 2022). Vislumbrar sua dimensão pode auxiliar a compreender os desafios para a gestão territorial.

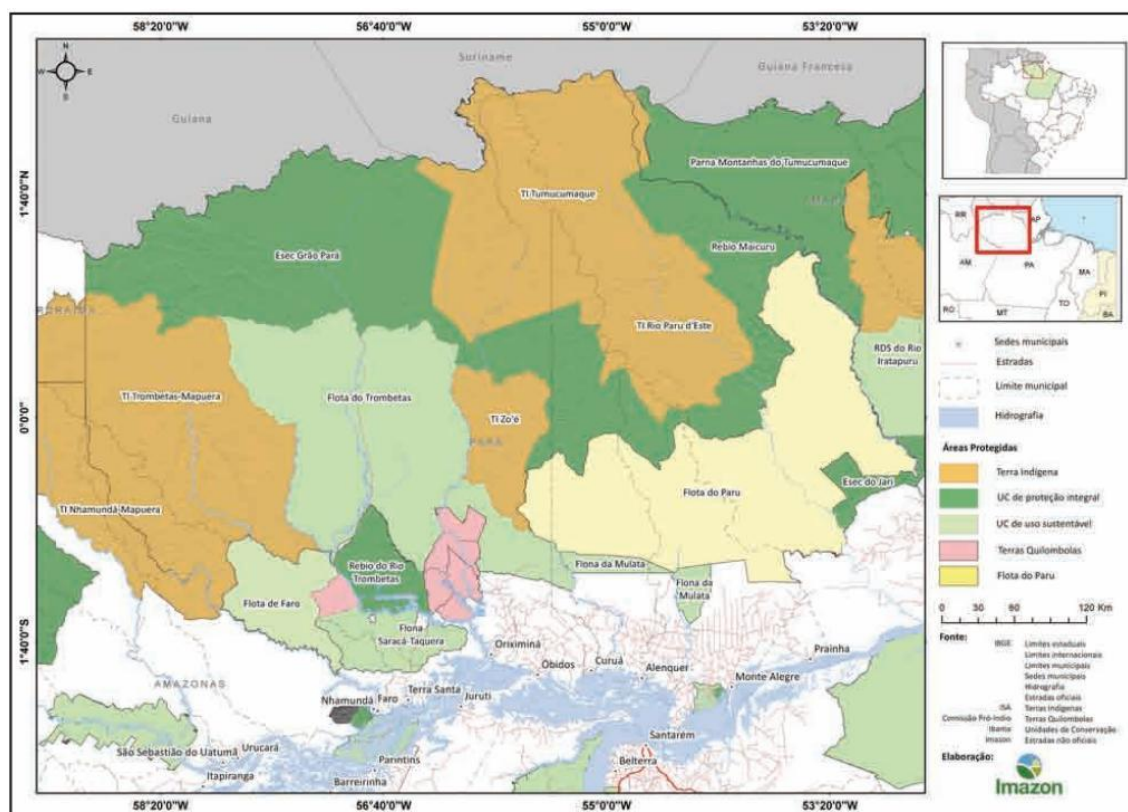


Figura 7 – Localização da Flota do Paru. De Pereira *et al*, 2011, p. 5

No que tange à floresta pública como uma unidade de conservação, sua criação e limites territoriais são previstos em legislação. Por força de lei, uma área territorial é inserida em um estatuto jurídico, segundo o qual algumas atividades são proibidas e outras são autorizadas mediante a observância de procedimentos próprios, como a solicitação prévia de autorizações, o que pode ser voluntariamente cumprido ou evitado conforme o risco de ser ou não abordado por fiscalização ambiental, melhor dizendo conforme a vantagem ou não de cumprir essa norma. Restrições e os procedimentos legais, portanto, passam a fazer parte do cotidiano de quem precisa lidar com essas normas, incluindo aqueles que são competentes por atos de gestão – por exemplo, os técnicos dos órgãos ambientais e os representantes de entidades que compõem o conselho consultivo – , que

desenvolvem políticas públicas ou projetos de diferentes naturezas nessas áreas, que precisam entrar formalmente na área para atividades de ensino, pesquisa ou manejo florestais que não dispensem autorização. Neste último caso, estão os grupos que realizam atividades econômicas a partir dos recursos florestais e precisam comprovar a sua origem e obtenção por meios lícitos sustentáveis, o que não é uma exigência para quem comercializa em mercados informais.

Conforme as informações elencadas no Resumo Executivo do Plano de Manejo da Flota do Paru, a população humana no interior da floresta corresponderia, na época do levantamento, a aproximadamente 642 pessoas; enquanto 3.300 pessoas (850 famílias) moravam em 25 comunidades no entorno da unidade de conservação, no limite de até 40 quilômetros de distância (Pereira et al., 2011). Além disso, para a elaboração do plano de manejo, foram cadastradas 95 instituições e grupos sediados nos municípios abrangidos que teriam interesse atual ou potencial na área (Pereira et al., 2011). Sobre as atividades humanas no interior da unidade de conservação (Figura 8), foi observado que:

*...três famílias (13 pessoas) encontravam-se instaladas em pequenos sítios na área do rio Paru; uma família de pecuaristas (três pessoas) que possuía parte de sua propriedade no interior da Flota (proximidade da comunidade Vista Alegre do Cupim); e aproximadamente 626 pessoas praticavam garimpagem de ouro entre os rios Paru e Jari. Ao sul da Flota foram identificados um plano de manejo aprovado em 2006 e algumas propriedades demarcadas (posseiros) no interior da Flota (proximidade do PDS Serra Azul). Também se verificou que aproximadamente 200 pessoas coletavam castanha-do-brasil no rio Paru, as quais permaneciam na Flota no período de janeiro a julho. (Pereira et al., 2011, p. 8)*

Além das atividades mencionadas no plano de manejo, os relatos que ouvi em campo dão a impressão da ocupação humana no local no passado e no presente. São frequentes os relatos de balateiros sobre os encontros com indígenas, castanheiros, caçadores, madeireiros, garimpeiros, fazendeiros e outros grupos com os quais estabeleceram relações com alguma diplomacia no local. No histórico recente de ocupação humana e exploração econômica dos recursos naturais, a floresta do Paru tem se demonstrado um local distante demais das normas jurídicas e burocracia estatal. O Estado nunca teve controle sobre as atividades das populações locais e apenas mais recentemente tenta regular o uso dos recursos naturais por meio das normas e instrumentos do SNUC, o que tem efeitos graduais na efetividade da política pública e assimétricos nos impactos que causam aos usuários da floresta. Para alguns, a proibição é mais imediata e restritiva do que para outros, conforme a capacidade de organização para reivindicar a continuidade da atividade ou poder econômico para suportar o tempo de aplicação do direito.

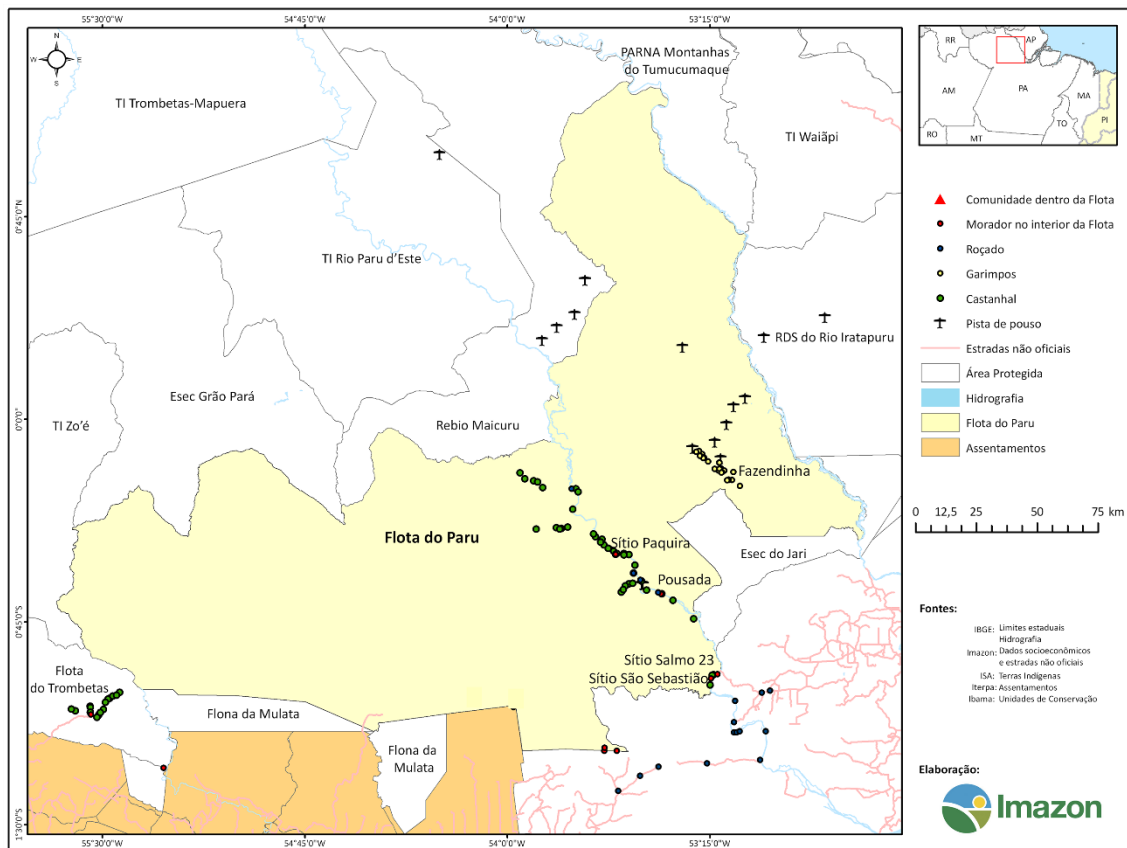


Figura 8 – Diagnóstico Socioeconômico da Flota do Paru. De Pereira et al., 2011, p. 9

Um exemplo da presença gradativa do Estado na área é a desocupação de uma fazenda no interior da Flota do Paru (Figuras 9 e 10). A existência da fazenda era bastante conhecida na região, o que demonstra a falta de controle do Estado sobre o território, uma vez que tolerou, durante muitos anos, a posse privada e os usos não autorizados de uma área pública. Com a criação legal da Flota do Paru, foi necessário desocupar a fazenda, porque a atividade agropecuária é incompatível com os objetivos dessa unidade de conservação ambiental. Em campo, ouvi relatos sobre a continuidade das atividades da fazenda mesmo após a criação da unidade de conservação, que o fazendeiro sabia da proibição, mas continuaria até quando fosse possível, ou seja, até a proibição se efetivar por meios oficiais. Em 2018, quando visitei uma unidade de manejo florestal acompanhando o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, estive no local da fazenda, mas não havia ninguém lá. Durante a pesquisa de campo, mencionaram que a área está sob processo judicial de desocupação, o que eu não consegui confirmar.



Figura 9 – Fazenda no interior da Flota do Paru. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 10 – Área para criação de animais da fazenda na Flota do Paru. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

A elaboração do plano de manejo compreende o zoneamento das áreas conforme o grau de impacto das atividades previstas para o interior da unidade de conservação (Figura 11). As zonas de alto impacto (0,75%) são destinadas essencialmente à instalação de infraestrutura, como bases de apoio e fiscalização no interior da unidade de conservação. As zonas de médio impacto (52,5%) permitem usos múltiplos e sustentáveis dos recursos florestais madeireiros e não-madeireiros, sendo reservado 236.438,29 hectares para as atividades extrativistas exercidas pelas comunidades locais mediante o cadastramento dos usuários (Pereira et al., 2011). Apesar de o documento mencionar principalmente a castanha-do-pará<sup>13</sup>, cita também o extrativismo de camu-camu<sup>14</sup>, cacau<sup>15</sup>, açai<sup>16</sup>, copaíba<sup>17</sup>, andiroba<sup>18</sup> e cipó-titica<sup>19</sup> nos rios Jari e Paru como potencial dessas zonas (Pereira et al, 2011). Sobre o extrativismo tradicional de balata no plano de manejo da Floresta Estadual do Paru, Carvalho & Silva (2017, p. 178) observam:

*Apesar das manifestações dos membros da Associação Hortoflorestal e de pesquisas divulgadas na região sobre o artesanato em pauta, o Plano de Manejo da Flota do Paru foi publicado em 2010 e fez apenas duas menções ao termo balata, nas mais de 200 páginas do documento. A primeira refere-se à coleta de castanha, que seria “viabilizada por antigas estradas usadas para a exploração da balata” (SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ, 2010, p. 116); a segunda informa a elaboração de uma “cartilha sobre os produtos artesanais da balata” (p. 149) entre as ações da Associação Hortoflorestal. (Carvalho & Silva, 2017, p. 178)*

As zonas de baixo impacto (35,44%) foram planejadas especialmente em áreas limítrofes com unidade de conservação ambiental de proteção integral e terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, nomeadamente uma terra indígena demarcada e áreas sujeitas à ocupação por grupos de indígenas isolados. O zoneamento atribui diferentes prioridades de conservação nessas zonas de baixo impacto, no sentido de reduzir consideravelmente a ação antrópica para a proteção do meio ambiente natural e dos grupos indígenas. Por fim, as zonas de impacto temporário (11,26%)

---

<sup>13</sup> Semente oleaginosa da castanheira (*Bertholletia excelsa*), árvore de grande porte endêmica da floresta amazônica. Também conhecida popularmente como castanha-do-Brasil ou castanha-da-Amazônia, especialmente para fins de exportação. (Wikipédia, 2022)

<sup>14</sup> Fruto rico em vitamina C proveniente de árvore de mesmo nome (*Myrciaria dubia*). (Wikipédia, 2022)

<sup>15</sup> Fruto do cacauzeiro (*Theobroma cacao*). (Wikipédia, 2022)

<sup>16</sup> Fruto da palmeira conhecida popularmente como açazeiro (*Euterpe oleracea*). Muito utilizado na confecção de alimentos e bebidas na região norte do Brasil. (Wikipédia, 2022)

<sup>17</sup> Óleo retirado do tronco da árvore conhecida popularmente como copaibeira (*Copaifera langsdorffii*). É utilizado para medicina popular e cosméticos. (Wikipédia, 2022)

<sup>18</sup> Óleo extraído da amêndoa da andirobeira (*Carapa guianensis*), tem propriedades medicinais (Wikipédia, 2022)

<sup>19</sup> O cipó-titica (*Heteropsis flexuosa* (Kunth) G.S. Bunting) é fibra natural utilizada em cestaria, mobília e ornamentação artesanal. (Carvalho et al. 2015)

têm como motes a educação e o monitoramento ambiental onde costumavam ocorrer atividades de garimpo de ouro, agricultura, pecuária e mesmo um hotel com pista de pouso às margens do Paru. (Pereira et al., 2011)

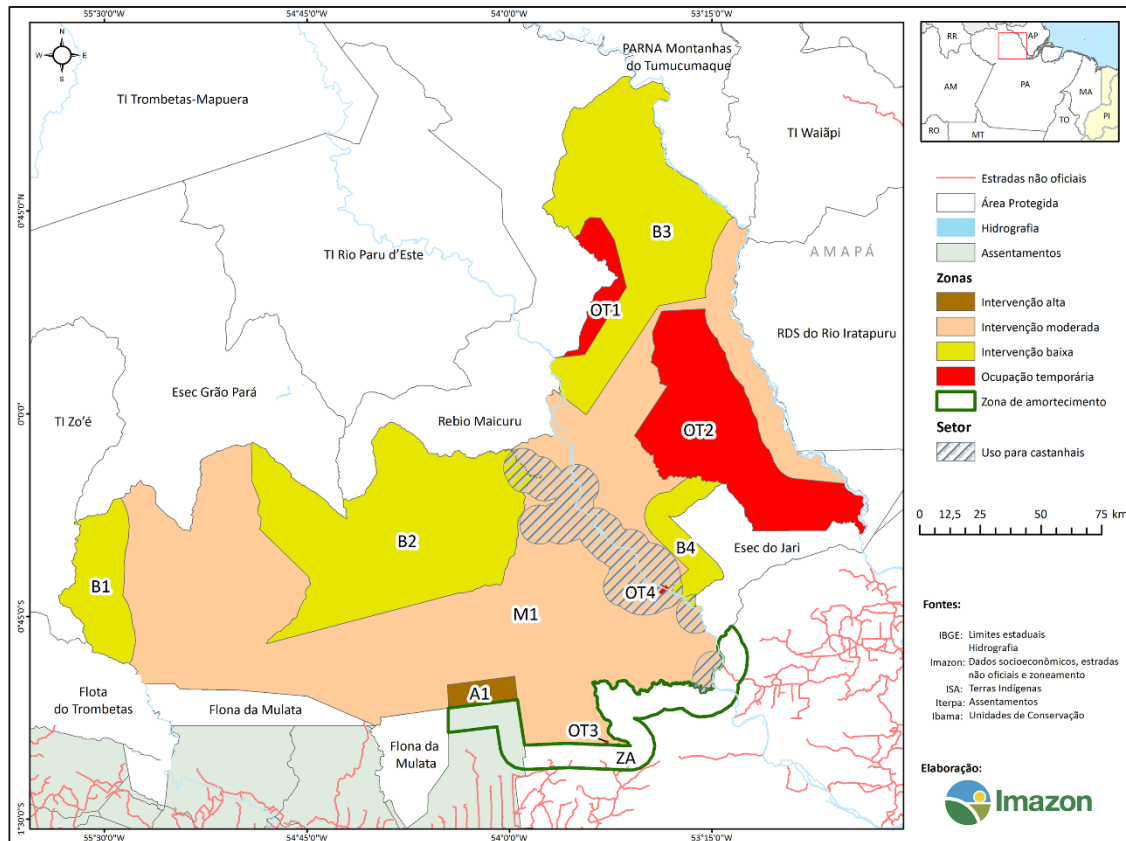


Figura 11 – Zoneamento da Flota do Paru. De Pereira et al., 2011, p. 11.

Nas zonas de impacto moderado, podem ocorrer as concessões administrativas para a exploração econômica de recursos florestais madeireiros e não-madeireiros por particulares, exceto nas áreas previamente reservadas ao extrativismo de comunidades locais. Para tanto, as áreas da Flota do Paru devem constar no Plano Anual de Outorga Florestal, documento técnico a identificar as florestas públicas com potencial para a exploração florestal e a apresentar os métodos adotados para essa finalidade. Depois, elas são especificadas em unidades de manejo florestal (UMFs) a serem disponibilizadas por meio de procedimento licitatório baseado em critérios de eficiência no manejo florestal, melhor técnica e menor preço. No caso da Flota do Paru, em 2011 foram licitados 434.708 hectares, em nove UMFs, situadas duas no município de Almeirim e seis em Monte Alegre (Figuras 12, 13, 14 e 15). Destas, foram arrecadadas seis UMFs, totalizando 326.184 hectares em concessões florestais (Iderflor-bio, 2016).

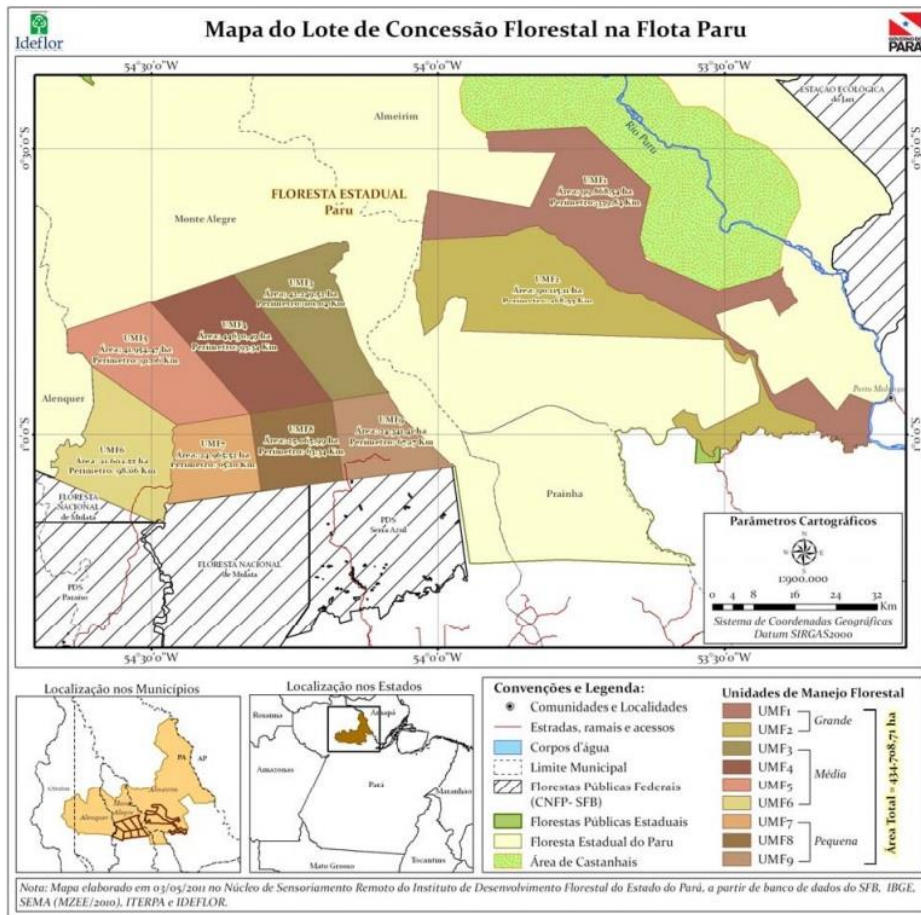


Figura 12 – Unidades de Manejo Florestal na Flota do Paru. De Iderflor-bio, 2016.



Figura 13 – Portão de acesso a UMF e guarita para prévia identificação. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 14 – Portão de acesso a UMF e guarita para prévia identificação. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 15 – Pátio para armazenar madeira na entrada da UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

## Histórico do extrativismo tradicional de balata na mesorregião da Calha Norte

Antes de apresentar o histórico do extrativismo tradicional da balata na região da Calha Norte, convém contextualizar um pouco a exploração econômica de látex vegetal para a produção de borracha natural, o que foi uma atividade muito marcante na Amazônia brasileira. Sem querer fazer



grandes digressões, a intenção é partir de um contexto mais abrangente e conhecido para em seguida explicar outro que é mais específico e particular, menos conhecido.

A exploração gomífera como atividade econômica na bacia amazônica ficou bastante conhecida pela economia da seringueira (*Hevea brasiliensis*), árvore nativa da região. Silva (2018, p. 263) aponta como marco do início do interesse do comércio internacional pela borracha amazônica a viagem do francês Charles Marie de La Comdamine pelo rio Amazonas, em 1743, quando o naturalista conheceu os usos nativos na produção de botas, garrafas e brinquedos a partir do látex da seringueira. Ele explica que o naturalista francês levou a substância para testes e experiências das suas propriedades elásticas e impermeabilizantes na Europa, o que despertou um interesse comercial pela borracha (Silva, 2018, p. 263). A partir de 1827, a exportação brasileira da borracha natural aumentou progressivamente e alcançou o auge econômico no período que abrange as duas últimas décadas do século XIX e a primeira do século XX, quando a borracha quase se igualou ao café como principal produto nacional em volume de exportação (Prado Júnior, 2006). O extrativismo gomífero obteve tanta importância que Furtado (2002) afirma que a borracha estava destinada a se tornar a matéria-prima em mais rápida expansão no mercado mundial naquele período, devido especialmente ao crescimento da indústria automobilística, que ele compara à indústria têxtil durante a Revolução Industrial no final do século XVIII, e a construção de estradas de ferro no início do século XIX.

De fato, a exploração da borracha marcou a Amazônia brasileira pela importância econômica que alcançou na virada do século XIX para o século XX, movimentando um grande volume de capital que circulou e transformou o cenário urbano de Belém e Manaus, as duas principais cidades da Amazônia brasileira, com equipamentos de infraestrutura e um conjunto de edificações opulentas, porém sem importar em efetivo desenvolvimento local, uma vez que o capital circulava pelas cidades amazônicas sem se fixar nelas, retornando ao exterior para a compra de bens e serviços importados, sem possibilitar mudanças estruturais na vida da maioria dos residentes da região (Loureiro, 1992). Pelo contrário, a exploração da borracha também se caracterizou por relações sociais que reproduziram e aprofundaram exclusões e desigualdades sociais com apoio do Estado brasileiro e financiamento do capital internacional (Loureiro, 1992). É rica e extensa a bibliografia sobre a economia da borracha, porém não é objeto da tese aprofundar esse assunto além de uma breve introdução.

Deve-se observar que, além da seringueira (*Hevea brasiliensis*), outras espécies vegetais são capazes de produzir gomas semelhantes à borracha a partir do látex, tais como a balateira (*Manilkara bidentata*) e o caucho (*Castilla ulei*) na América do Sul, e o guayule (*Parthenium argentatum*) em uma parte da América do Norte (Carvalho, 2013b; Lima, 2013). Carvalho (2013b) pondera que é possível, inclusive, que o látex de outras árvores tenha sido incluído indiscriminadamente nos registros históricos sobre comércio e exportação da borracha. De acordo com Prado Júnior (2006), a extração e o uso do látex ocorrem, desde tempos imemoriais, por povos

índigenas americanos na confecção de artigos como calçados, mantas, seringas e bolas elásticas para jogos. Ademais, Carvalho (2013b) estima que se tenha documentado essa atividade econômica na região da Pan-Amazônia através da produção acadêmica desde, pelo menos, o século XIX, antes da grande incidência da borracha natural como produto no comércio internacional.

Assim como a exploração de outros recursos naturais na região amazônica, as economias gomíferas ocorreram por meio do sistema de aviamento. Esse sistema se caracteriza como uma rede de fornecimento que inicia com o financiamento do capital internacional e envolve, em cadeia, casas exportadoras, atravessadores, patrões locais e extrativistas em situação de superexploração do trabalho mediante endividamento (Loureiro, 1992). No aviamento, os riscos são partilhados em redes de prestação e contraprestação de bens e serviços, sendo que a maior cobrança e vulnerabilidade recaem no extrativista que estava na base da cadeia produtiva (Carvalho, 2013b). Embora, via de regra, ele não consiga obter lucro pelas próprias características do sistema de aviamento, o extrativista assume os riscos de empreendimento e arca com as despesas iniciais, como a viagem à floresta e a aquisição dos instrumentos necessários para a atividade, o que é realizado a partir de adiantamentos feitos por quem o contratou, os quais devem ser pagos de volta com o próprio produto natural a ser extraído na floresta. Essa é uma estratégia para comprometer o extrativista com o seu patrão a partir de um endividamento inicial e continuado por trocas comerciais iníquas, que consistem essencialmente na compra do recurso natural mais barato e na venda a crédito de bens manufaturados e outros essenciais para a vida na floresta a valores que poderiam ser até o dobro dos praticados no mercado. Sobre o aviamento no contexto social e histórico da borracha, Mary Allegretti explica:

*Este sistema consistia na troca da borracha por bens de consumo de forma a manter os trabalhadores permanentemente endividados; ou seja, o valor da borracha produzida deveria ser equivalente ou menor que o valor das mercadorias consumidas pelo seringueiro. Na aparência, era um contrato de arrendamento: os seringueiros pagavam renda em borracha para explorar as seringueiras e compravam os instrumentos de trabalho; em contrapartida, o seringalista deveria preparar o seringal para a extração da borracha e comprar a produção pelo preço de mercado.*

*Na prática, o sistema de aviamento funcionava como uma relação semelhante à escravidão na qual o seringueiro era obrigado a vender e comprar no barracão do seringalista e ficava preso, quando endividado, ao patrão que lhe fornecia as mercadorias. A dificuldade em controlar a produção e o produtor, em extensas e isoladas áreas de floresta, levava o seringalista a adotar uma série de artifícios de contabilidade e de coerção, visando ampliar o processo de endividamento e manter o seringueiro no seringal (ALLEGRETTI, 2002; WEINSTEIN, 1993; HECHT; COCKBURN, 1989). (Allegretti, 2008, p. 44-45)*

O sistema de aviamento estabelece relações sociais complexas em nível local. Aramburu (1994) e Carvalho (2013) comentam sobre os padrões locais servirem aos extrativistas e aos seus familiares em momentos de necessidade, adiantando dinheiro ou fornecendo bens a crédito, auxiliando em situações de doenças ou outros imprevistos, o que aumentava o débito financeiro e moral do trabalhador que estava na floresta. De acordo com Aramburu (1994), o sistema se constitui por relações de poder em que se prescrevem deveres morais mútuos e fidelidade, produzindo efeitos desde fatos corriqueiros do cotidiano até mesmo às circunstâncias eleitorais. De acordo com Carvalho (2013b), eram acordos informais que criavam obrigações financeiras e morais em cadeia por meio do endividamento.

Em sentido mais ampliado, o argumento de fidelidade servia também para que outros padrões não oportunizassem trabalho para o indivíduo que não conseguisse adimplir suas dívidas com o padrão de origem, adulterasse o peso do produto ou comercializasse o mesmo com terceiros (Carvalho, 2013). Se a norma moral não fosse suficiente, a lei responsabilizava aquele que desse trabalho ao extrativista em débito com outro padrão (Prado Júnior, 2006). No caso da balata, os extrativistas estabeleciam relações relativamente duradouras com os padrões, que davam preferência aos trabalhadores mais produtivos para os trabalhos nas safras seguintes (Carvalho, 2013, p. 386-387). Entre eles, existiam relações de troca econômicas e simbólicas, normativas e espontâneas, que serviam para criar e reforçar alguns laços de fidelidade entre balateiros e padrões no sistema de aviamento, como explica Silva:

*Sendo assim, existem relações que não estão apenas no viés “compra e venda”, mas sim, se classificam a partir de valores sentimentais que se interligam com costumes que em determinadas épocas do ano afloram. E situações como “ficar em dívida” corresponde ao sentimento de que é preciso pagar o que se deve, é preciso aceitar o que é oferecido, o não aceite pode ser considerado uma ofensa, é preciso retribuir o que recebeu (MAUSS, 2003). (Silva, 2018, p. 272)*

Loureiro (1992), Carvalho (2013b) e Silva (2016) ensinam que o sistema de aviamento representava relações sociais bastante hierarquizadas na cadeia produtiva da balata (Figura 16). No topo estavam investidores estrangeiros que compravam o recurso natural para o comercializar nos mercados norte-americanos e europeus. Eles se relacionavam por meio de representantes comerciais que se localizavam em Belém e Manaus, os maiores centros urbanos do norte brasileiro. Dificilmente, esses representantes vinham ao interior para tratar sobre os negócios, para isso eles contavam com outras pessoas, em regra, comerciantes estabelecidos na região da Calha Norte, que ficaram conhecidos como os grandes padrões tradicionais que aviavam homens para o trabalho com a balata. Carvalho (2013b) chama atenção para o fato de existirem diferentes níveis de patronato e diferenças sutis em sua hierarquia. Os padrões locais contratavam encarregados, normalmente um pequeno

produtor ou comerciante de comunidades ou povoados próximos que tinha algum recurso para custear viagens exploratórias à floresta e oferecia vagas de trabalho para conhecidos, que os identificavam também como um patrão. O encarregado poderia ir ou não para as expedições de balata, caso não fosse ele designava um chefe de turma que era um extrativista mais experiente e representava a sua autoridade enquanto os homens estivessem na floresta.



Figura 16 – Hierarquia social na cadeia produtiva da balata. Dados de Carvalho, 2013b; Carvalho & Silva, 2017; Silva, 2016. Elaboração própria.

Carvalho (2013b) explica que as turmas correspondiam às menores unidades sociais quando esses homens estavam na floresta, distante de outras relações sociais que mantinham nos seus lugares de origem. As turmas eram formadas, em média, por cinco homens com diferentes habilidades para o trabalho a desenvolver na floresta, como conhecimentos de navegação ou no manejo florestal, senso de localização ou atributos físicos que lhe permitissem o trabalho pesado na floresta, habilidades para cuidar do acampamento e buscar alimentos por meio de caça, pesca ou coleta (Silva, 2016). Quando a economia da balata estava aquecida, acontecia de se repetirem as mesmas turmas nas safras seguintes, reforçando não apenas relações de trabalho, como também a amizade e a cumplicidade entre esses homens que passavam meses na floresta na convivência uns dos outros (Carvalho, 2013b). Nas turmas, existem obrigações de cuidado mútuo, criam-se meios para passar o tempo livre com as formas disponíveis para alguma distração e mecanismos internos para evitar o conflito entre os seus integrantes, apesar de existirem relatos de brigas no histórico da atividade, mas a maioria dos balateiros se refere com respeito e saudades aos seus companheiros de turma. (Carvalho, 2013b, p. 391; Carvalho & Silva, 2017, p. 181). Sobre as turmas de balateiros, Silva resume:

*Compreende-se que a atividade de extração de balata requer determinadas habilidades físicas e cognitivas, exige verdadeiras cadeias de esquemas práticos e de percepção que trabalham como um organismo vivo de construção da realidade e divisão social do trabalho. Para Durkheim (1999), a base dos processos de trabalho está nas ordens morais e sociais, as quais interligam indivíduos para além dos momentos que passam juntos executando uma tarefa. São solidários uns com os outros, em uma solidariedade que os faz se desenvolverem juntos em profundas relações. (Silva, 2018, p. 273)*

O sistema de aviamento está baseado em uma hierarquia em que se distribui assimetricamente o poder econômico e os riscos da atividade. O topo da cadeia produtiva é ocupado por um número reduzido de pessoas que pouco se arrisca com a atividade, a não ser com a possibilidade de perda do capital investido, para o que se tem meios legais de garantias, como contratos e seguros para atenuar essas perdas; e ilegais, como era a forma de criar obrigações por meio do endividamento ou coerção física ou moral. Na base da cadeia produtiva, está um grande número de trabalhadores que investiu muito do seu tempo e saúde para obter a matéria-prima. De fato, muitos sofreram acidentes de trabalho que os mutilaram fisicamente ou lhes tiraram a vida, e a maioria não constituiu família ou teve outras oportunidades na vida, ou seja, para eles não existe nenhuma garantia. Quem estava no topo não se relacionava com quem estava na base, pois a hierarquia da cadeia produtiva só permitia a relação com quem estivesse no estrato imediatamente abaixo, mas não eram desconhecidas as formas de exploração social do sistema do aviamento. Ao contrário, ela era tolerada e, até mesmo, fomentada pelo Estado e pelo capital internacional, que preferiu investir nos padrões a estimular formas próprias de organização produtiva dos extrativistas (Loureiro, 1992). Nesse sentido, uma reflexão importante a partir do trabalho de Aramburu (1994) é a interpretação de que o sistema de aviamento não é uma deformidade que ocorre em nível local, mas está inserido em um contexto mais amplo de interesses globais:

*O aviamento, como diversos autores salientaram, une o mundo do caboclo, por mais isolado que esteja, à sociedade regional e nacional, e em última instância ao mercado mundial. Paradoxalmente, era a maneira de introduzir o caboclo na divisão internacional do trabalho, na "modernidade" do mercado mundial, e, ao mesmo tempo, a principal barreira ao desenvolvimento e à modernização da vida e das relações sociais na Amazônia.*

*Esse sistema tem um efeito globalizador ao possibilitar o engajamento do produtor no mercado e dessa maneira relacioná-lo com a sociedade regional, nacional e internacional. Por intermédio dos comerciantes os caboclos entram em contato com uma sociedade mais ampla, e não apenas pelas coisas trocadas; o comerciante funciona como um receptor-transmissor de informação e torna-se peça-chave na formação de uma opinião pública. (Aramburu, 1994, p. 2)*

A análise de Aramburu é importante para advertir sobre uma interpretação muito comum e equivocada de que o sistema de aviamento acontece em um tempo histórico do passado e em um contexto social bastante específico na escala local, em regiões periféricas, a despeito de outros meios considerados mais adequados e socialmente justos que são praticados nos centros de produção global. Como Carvalho (2013a, p. 90) observou, alguns balateiros ainda trabalhavam aviados até o início dos anos 2000. Em verdade, o sistema de aviamento é uma forma de produção contemporânea e não pode deixar de ser visto como um fenômeno moderno que advém do encontro da forma de produção capitalista, nas suas formas extensivas de exploração do trabalho e dos recursos naturais, com um viés colonial, que aceita esse tipo de arranjo nas periferias e contraditoriamente o condena nos grandes centros. Como afirma Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 24), “o sistema mundial e a economia mundo modernos foram integrando todas as regiões do mundo numa só divisão social do trabalho e nessa medida o sistema de pertença pela integração subordinada, ou seja, o sistema da desigualdade, dominou todo espaço não europeu”. A partir de conceito elaborado em outros trabalhos de Santos (1997, 2002, 2007), são localismos globalizados que impõe um sistema de exploração injusto e desigual na periferia dos grandes centros produtivos, em detrimento de outras possibilidades de organização socioeconômica no processo da globalização hegemônica.

O sistema de aviamento é compatível com as formas de explorar outros recursos naturais na região amazônica, sendo necessário explicar a sua lógica para caracterizar o contexto social em que se insere o extrativismo tradicional de balata. Apesar das semelhanças que existem em relação a outras atividades extrativas, é necessário ressaltar que a extração de balata tem particularidades a fim de reconhecer a sua importância para a história, cultura e economia locais, assim como dar visibilidade aos sujeitos e caracterizar as questões enfrentadas para a sua continuidade no presente. No que tange ao extrativismo tradicional de balata, ele ocorre a partir da exploração de uma ou mais espécies diferenciadas de árvores com técnicas próprias de extração do látex. Além disso, esse extrativismo se desenvolveu em um grupo social específico que, em sua maioria, constituiu-se de homens locais e não de migrantes, como ocorreu no caso da exploração da borracha da seringueira durante o período em que o produto era mais valorizado pelo comércio internacional (Furtado, 2002).

No período entre as décadas de 1940 e 1970, o extrativismo tradicional de balata foi a principal atividade econômica de Alenquer, Almeirim e Monte Alegre, municípios da Calha Norte do rio Amazonas, no estado do Pará, ficando a matéria-prima conhecida como ouro branco. Essa atividade teve grande importância econômica, chegando a balata a ser o segundo principal produto de exportação do estado naquele período (Idesp, 1986; Carvalho, 2013b). Além disso, a atividade se desenvolveu de forma estrutural e estruturante das relações sociais que se estabeleceram em nível local, consistindo até o presente como uma importante referência cultural e histórica das pessoas que vivem naquela região. Sobre a economia da balata, Carvalho afirma:

*Com menos ímpeto e abrangência que a da borracha, a exploração da balata também teve sua importância no Brasil, sobretudo no Pará, assim como na Venezuela, Costa Rica e nas Antilhas (Brannt, 1900; Hubert, 1907) e, ainda, nas Guianas, onde Simonian (2006) refere ter sido feita por presidiários em Caiena e por populações arawak e karib, que a usavam na produção de ornamentos. Segundo Brannt (1900), essa matéria-prima se tornou conhecida no meio científico por intermédio de um artigo e de uma comunicação apresentada pelo professor Bleekrode em 1857, na Sociedade das Artes, em Londres. Nos anos seguintes, amostras do leite vegetal colhido na América do Sul foram enviadas para o Kew Bridge Steam Museum, naquela mesma cidade. Logo, antes de findarem os 1800, aplicações industriais na Europa passaram a demandar crescente volume do leite beneficiado para uso na construção civil e naval, em correias de transmissão, materiais telefônicos, odontológicos, telegráficos, isolantes, eletrônicos e de iluminação, além de solas, polias, bolas de golfe e outros artigos impermeáveis que dispensassem vulcanização (Hubert, 1907; Le Cointe, 1947). Até os anos 1970, a exploração da balata seria vultosa na região equatorial, mobilizando populações amazônicas para sangrar árvores e saciar os mercados europeu e norte-americano. Referindo-se à forma de coleta praticada na Venezuela – a balateira era derrubada e seu leite escorria dentro de vasilhas, através de cortes feitos no tronco posto em posição horizontal – Hubert, em 1907, já demonstra preocupação com medidas conservacionistas e de replantio. (Carvalho, 2013, p. 379-380)*

Para entender melhor esse universo social, três conceitos precisam ser bem explicados: os homens balateiros, as árvores balateiras e os locais balatais. Esses conceitos se confundem em suas definições, não sendo possível explicar um sem mencionar os outros. Os *balateiros* correspondem a um grupo social que se dedicou e, em menor número, ainda se dedica, ao extrativismo tradicional do látex da árvore balateira. Muito embora existam estudos e relatos sobre uma reduzida participação feminina no balatal, o extrativismo tradicional de balata era uma atividade essencialmente masculina. Carvalho (2013b) e Silva (2018:268) explicam que, na divisão social do trabalho na região, cabia necessariamente aos homens aquela atividade, que era vista como expressão de virilidade e liberdade no trabalho na floresta; enquanto às mulheres restavam as funções domésticas, cuidados familiares, roça e pesca, essas que eram vistas como atividades de menor risco e maiores restrições da autonomia individual, por esse motivo, consideradas menos importantes para os balateiros. O aludido sentimento de liberdade é relativo, compreensível quanto a uma dimensão específica da vida social e sua expressão no tempo em que passavam na floresta, mas contraditório quando se pensa em sentido amplo que eles estavam inseridos em um sistema de exploração e endividamento, como diz Silva (2018, p. 271):

*O balateiro era o último elo da cadeia econômica da balata. Aparentemente era livre, mas a estrutura econômica que regia as relações de comércio local os colocava em situação*

*semelhante à relação de servidão. Isto por que ele não tinha alternativa a não ser comprar os suprimentos necessários, a preço altíssimo, no armazém do patrão que o financiava, posto que a ele não era permitido comprar em outro armazém, senão no de propriedade de seu financiador. Deste modo, estava quase sempre em débito com o aviador, não conseguindo escapar à exploração do sistema de aviamento. (Silva, 2018, p. 271)*

Não obstante a exploração degradante do trabalho no sistema de aviamento, existiram momentos de autonomia na vida desses homens na floresta e estratégias de resistência às formas de opressão, como burlar o controle do patrão ao misturar impurezas ao recurso natural que lhes era entregue, o que seria duramente reprimido se viesse a ser descoberto (Carvalho, 2013). Apesar de existirem ordens e proibições do patrão ou seus representantes para manter a força de trabalho integralmente dedicada ao látex e os extrativistas vinculados ao comércio de gêneros manufaturados vendidos a crédito (Lima, 2013), era impossível fiscalizar ou controlar a rotina diária no interior da floresta, onde eles conseguiam alguma autonomia para garantir meios para a própria sobrevivência e formas de sociabilidade ao lado dos seus companheiros (Almeida, 2004). Assim, Carvalho reflete sobre o sentimento de liberdade vivenciado por balateiros:

*É preciso observar que esse esquema, embora apresentasse as características básicas da “escravidão por dívida”, se sustentava contraditoriamente num forte senso de liberdade e autonomia cultivado pelos balateiros como elementos constituintes de sua identidade masculina e profissional. Era decisão do homem não estar preso à casa ou à roça, que podia ou não render bons frutos de acordo com fatores como chuvas, estiagens, pragas. Esse tipo de risco que lhes parecia incontrolável era deixado às mulheres, idosos e crianças. O balateiro preferia correr outros riscos, nos quais sua força, astúcia, habilidade e coragem seriam determinantes da qualidade de seu desempenho no balatal e, por conseguinte, de seus ganhos financeiros. Assim, extrair balata para um patrão era percebido como uma escolha do homem livre, autônomo e ativo, e, não como um trabalho forçado. Ainda que fosse reconhecida a superexploração de sua mão de obra, o balateiro sempre vislumbrava formas de se precaver e até de burlar a ganância do patrão. O balatal, por fim, era visto como lugar de afirmação da masculinidade do indivíduo, entendida como qualidade relativa à capacidade de controlar simultaneamente a si e ao meio, o que se pode resumir na expressão local “amansar-se”.(Carvalho, 2013, p. 393)*

Em sua maioria, os balateiros foram arrematados historicamente entre os nativos da região para o trabalho com a balata, o que dificulta estimar o número de pessoas em atividade no passado. Como não ocorreu uma situação de um fluxo imigratório para o trabalho, como aconteceu com a borracha, não existem registros de embarques e desembarques em portos regionais, muito embora exista vívida memória de balateiros e antigos patrões. A quantidade de pessoas envolvidas



com a atividade varia conforme a demanda por trabalho, tendo sido maior durante o período de 1940 a 1970, porém menor no presente. Durante o auge econômico, foram milhares de pessoas envolvidas com a atividade nos municípios de Alenquer, Almeirim e Monte Alegre. Silva (2018, p. 267) referencia entrevista com um ex-patrão que contabiliza de apenas ele ter aviado em média de dois mil homens em certo período, sem contar outros padrões regionais. Não se sabe o número exato, mas se estima milhares de homens trabalharam com a balata quando essa economia estava aquecida:

*Não se sabe ao certo quantos homens trabalharam nos balatais do Pará, mas não é demais cogitar que seu número tenha alçado a casa do milhar: Lins (2001) menciona cerca de 500 atuando entre os anos 1940 e 1960 em Almeirim; a missionária Sally Koehn estimara 100, no Paru, em 1989 (Lopes, 1994); em Monte Alegre, desde 2005 já identificamos uma centena deles, ainda vivos, que relembram um sem número de companheiros que partiram. Em Alenquer também se encontram facilmente, e houve outros, em menor número, em Óbidos (Simonian, 2001) e Abaetetuba (Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará, 1986). (Carvalho, 2013, p. 376)*

Na atualidade, é possível encontrar centenas de balateiros inativos nos municípios de Alenquer, Almeirim e Monte Alegre. De acordo com levantamento feito por Carvalho (2013b), eles são homens entre 60 e 80 anos, residentes nas áreas urbanas ou rurais, alguns ainda exercem atividades produtivas como roça ou pesca, outros estão aposentados como trabalhadores rurais, mas poucos conseguiram a pensão de soldado da borracha ou aposentadoria de balateiro, como eles chamam um benefício previdenciário destinado a quem trabalhou nos esforços de guerra.

Com efeito, a pensão de soldado da borracha é um benefício previdenciário a ser pago em prestações mensais vitalícias no valor de dois salários mínimos destinado aos extrativistas que trabalharam durante a 2ª Guerra Mundial, nos esforços de guerra para abastecer de borracha os aliados quando os seringais asiáticos estavam sob domínio japonês. O benefício decorre do Acordo de Washington celebrado entre Estados Unidos e Brasil, quando o governo brasileiro assumiu a obrigação de reativar os seringais amazônicos sob financiamento estadunidense, estando previsto na Lei nº 7.986/1989 e no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias de 1988. Foi uma contrapartida norte-americana, dentre outras que visavam coibir o sistema de aviação para a produção de borracha natural durante os esforços de guerra, o que não surtiu muito efeito. Apesar do texto legal mencionar expressamente os seringueiros, ele foi estendido a outros extrativistas de látex que trabalharam nos esforços de guerra. Inicialmente, os procedimentos administrativos aceitavam provas testemunhais, o que permitiu a pessoas que não eram balateiros acessarem o benefício por meio de falsos testemunhos. Após uma modificação legislativa mais restritiva, passou-se a exigir provas materiais quanto ao trabalho nos esforços de guerra, mas poucos balateiros conseguiram atender a esse requisito pela própria condição da informalidade que predominava em suas relações

de trabalho, onde era comum celebrar acordos verbais e os únicos documentos produzidos eram notas de compras a crédito nos estabelecimentos dos patrões. Nas palavras de Carvalho:

*Seu trabalho, como se viu, se regia por acordos informais. Pelas lembranças que têm, a única coisa que se escrevia na época eram as listas das compras fiadas pelos balateiros nos armazéns dos patrões. Um ou outro balateiro – já que a maioria não domina leitura e escrita – pode se ocupar de fixar no papel informações de suas expedições de coleta. Esquecidos pela economia e pela previdência brasileira e, em muitos casos, sem nenhum dinheiro nem família para a qual voltar, envelheceram sem glórias e conquistas. (Carvalho, 2011, p. 29-30)*

A *balateira* é um nome popular atribuído, a partir de uma classificação própria dos extrativistas, desenvolvida empiricamente, com base nas características das folhas, da casca da árvore, dos frutos e principalmente do látex da árvore. É curiosa a forma de um balateiro se referir à árvore em entrevista, como se ela fosse um animal a ser montado, aludindo à técnica tradicional utilizada para retirar o látex da balateira. Diferente de técnicas empregadas para extrair leite de outras árvores, como fazer um corte na base do tronco para escorrer o látex da seringueira ou mesmo derrubar a árvore para retirar o látex do tronco da maçaranduba, a balateira era escalada pelo extrativista que lhe faz cortes superficiais no formato de triângulos ou “espinha de peixe” por todo o tronco. O balateiro sobe na árvore e em seus troncos maiores, podendo alcançar a altura de até 40 metros, usando esporas e cabo de aço amarrado em cinto para que lhe deem estabilidade, tendo o cuidado para não fazer cortes muito profundos que danifiquem a árvore, apenas o suficiente para fazer sulcos por onde o látex esorra até um recipiente amarrado na parte de baixo do tronco, conhecido por “embutidor” que era costumeiramente feito de tecido e impermeabilizado pela própria balata (Carvalho, 2013b; Silva, 2016).

O cuidado em não ferir de morte a balateira era relatado pelos extrativistas que em geral se preocupavam de ela se recuperar para poder ser trabalhada novamente nas safras seguintes, o que demoraria por volta de 20 anos. Silva (2018) observa que os impactos ambientais do extrativismo de balata são mínimos, argumentando que as áreas trabalhadas por eles se encontram bem conservadas, mesmo depois de décadas de exploração mais intensiva, devido aos conhecimentos tradicionais e práticas sustentáveis utilizadas pelo grupo no trabalho com a balateira e na vida na floresta. Nos argumentos dele:

*O cuidado e respeito com a natureza ficam explícitos no discurso dos balateiros, isso se observa claramente quando falam sobre seu trabalho: “o terçado de sangrar tem de ser bem amolado (afiado), pra que a balateira não sinta o corte. Se for cego (desamolado) a balateira sente, aí ela fica vermelha e não solta leite” (Entrevista com o balateiro Bojó – Monte Alegre, cedida em Abril de 2012 ao autor). Esses ideais que compõem a mentalidade social do grupo*

*exercem papel ordenador das relações de trabalho, efetuando a divisão de tarefas e as regras internas que emergem das relações estabelecidas. (Silva, 2018, p. 278)*

Sendo da família da maçaranduba, a balateira é uma árvore de madeira de boa qualidade para diversos usos, como construção, navegação e movelaria. Sobre a árvore, diz Carvalho (2013, p. 380):

*A espécie de balateira mais explorada no Brasil foi a *Manilkara bidentata*, uma árvore da família das sapotáceas cujo tronco atinge entre 30 e 40 metros de altura e seis de circunferência (Lins, 2001). Paul Le Cointe (1947 apud Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará, 1986, p. 1) a descreveu como uma “madeira vermelha, quase roxa, muito compacta e resistente, de primeira qualidade”, dotada de alto poder calorífico. Sobre seu látex branco, informa produzi-lo “à razão de 1 kg por árvore sangrada em 1/3 de sua circunferência, de três em três anos”. Sua composição, em que entram 42% a 48% de guta, 37% a 44% de resina, 2% a 14% de impurezas e 1% a 8% de água (Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará, 1986), lhe garante atributos como ductilidade e elasticidade. (Carvalho, 2013, p. 380)*

As balateiras são encontradas dispersas na floresta, em reboleiras dos rios, principalmente na linha do Equador (Carvalho, 2013b). No Pará, encontradas comumente na margem esquerda alto dos rios Curuá, Maicuru, Paru e Jari. Balatais, em zonas que pertencem administrativamente aos municípios de Almeirim, Monte Alegre e Alenquer (Carvalho, 2013b). Os *balatais*, como são denominados os espaços que concentram as árvores, são locais de difícil acesso. É preciso navegar vários quilômetros por rios encachoeirados, em sentido contrário à correnteza, onde se encontram pedras, algumas delas com inscrições rupestres que são vestígios da antiga presença humana naquela floresta, desde muito antes que se pensasse na definição de Estado. Parte do percurso deve ser feita a pé, carregando a própria embarcação, os equipamentos individuais de trabalho, que chegam a pesar 20 quilos, e mantimentos para meses na floresta. (Carvalho, 2013b; Carvalho & Silva, 2017; Silva, 2016, 2018, 2020).

Carvalho (2013b, p. 382) e Silva (2016) descrevem a vida no balatal. O tempo em que os balateiros estão na floresta coincide com o período conhecido como inverno amazônico, quando aumentam os índices diários de chuva e, por consequência, sobem os níveis dos rios, permitindo que a canoa chegue um pouco mais próximo das reboleiras (locais que concentram balateiras), porém ainda assim é um percurso penoso. A viagem dura em torno de um mês e precisa ser planejada para que os balateiros fiquem de quatro a seis meses na floresta, para que o trabalho extrativista tenha viabilidade econômica. Nesse período, a turma de balateiros divide um acampamento, onde montam o tapiri, uma cabana feita com paus sustentados em forquilhas e cobertas com encerados, onde armam redes para dormir. Enquanto estão na floresta, os homens se alimentam de caça, pesca e frutos

coletados, o que não os dispensa de levar provisões de farinha, arroz, sal, açúcar, café, enlatados, medicamentos, armas, munições, linhas de pesca, facões e os seus instrumentos individuais de trabalho. No período em que estão na floresta, o trabalho de cuidado com o acampamento e a alimentação do grupo é compartilhado, ficando alguém responsável por isso, o que recai para um balateiro inexperiente, chamado popularmente “brabo”, enquanto os demais saem para trabalhar com a balata. No que tange ao ofício do balateiro, descreve Carvalho:

*As áreas preferenciais de corte eram as “reboladas” ou “reboleiras”, onde as árvores se concentravam. Antes de clarear o dia cada homem rumava para esses locais, não raro distantes de sua pousada, e retornava para o tapiri pela tarde. Nesse ínterim, a água para beber era a que se levava em vasilhames, e o alimento era o que se podia conseguir. Segundo Lins (2001), 12 era o número médio de árvores cortadas diariamente por um balateiro. Quando os embutidores estavam cheios, seu conteúdo era transferido para um saco maior, igualmente feito de tecido grosso e impermeabilizado com balata, o “carregador”. Cada balateiro trazia nas costas seu carregador e, então, o látex coletado era despejado numa espécie de tanque cavado no chão, que é revestido com balata para impermeabilizar. Numa bacia ao fogo o leite era cozido em torno de duas horas, mexendo-se a massa fina e pegajosa com uma pá de madeira, para não pegar no fundo. Chegada ao ponto, a massa era retirada e jogada no “puxador”, uma trave de pau roliço posta acima de um jirau: enquanto é sova da pelo balateiro com as próprias mãos, ela “vem distendendo até o jirau, onde é novamente repetida a operação” (Lins, 2001, p. 127). Segue-se uma lavagem com água para retirar impurezas (gravetos, palhas, areia) que tenham resistido ao “puxador”. Com a frieza da água a massa começa a endurecer, então urge tratá-la para a forma final como é comercializada. Lâminas da massa são superpostas em espécies de tanques de madeira atravessados por um pedaço de pau e forrados com folhas verdes, para impedir que a balata grude no recipiente, onde ela enfim endurece formando blocos de 50 quilos em média. O dono ferra nos blocos as iniciais de seu nome, para identificar sua produção. Em contato com água a balata mantém-se hidratada, evitando rachar ou quebrar. Por isso, os blocos podem ser armazenados em igarapés. (Carvalho, 2013, p. 383)*

Os balatais estão localizados em alta floresta e, segundo os relatos de balateiros, apresentam boa conservação ambiental. Apesar das dificuldades para chegar, viver e trabalhar durante esses meses na floresta, os balatais são relatados como um local quase idílico, onde há fartura e abundância, encontram-se espécimes de fauna e flora em tamanho e variedade que não encontradas em outro lugar (Carvalho, 2011, 2013b, 2013a; Silva, 2016; Silva et al., 2019; Souza, 2017). Também são espaços de memórias dos tempos da juventude desses homens e seus grandes feitos ao lado dos seus companheiros de turma, quando enfrentaram animais perigosos, encontraram com indígenas que

apresentavam grande diferença sociocultural, ultrapassaram as fronteiras nacionais para produzir látex, sobreviveram aos perigos da floresta (Carvalho, 2013b, 2013a).

O declínio da economia da balata levou o grupo de balateiros ao sentimento de abandono e esquecimento, pois não eram mais chamados para extrair balata e precisaram se dedicar a outros tipos de atividade econômica, alguns foram incorporados pela exploração de outros produtos naturais como madeira e juta, mas sem o mesmo porte de significados construídos e partilhados pelo grupo. Eles se identificavam como balateiros, o que importava em um reconhecimento social como pessoas destemidas que enfrentavam a floresta para realizar um trabalho importante para a vida e economia do município, depois eram recebidas com fogos de artifícios quando retornavam às cidades no final da safra da balata. Como analisa Silva:

*Em Godelier (1981) verificamos que as relações que se apresentam no caso dos balateiros, os processos de trabalho e as representações que dele emanam para a sociedade, atribuem valor positivo ou negativo a esses indivíduos, conforme a tarefa material e/ou simbólica que cumprem. O trabalho lhes confere um status na hierarquia social em que se inserem. Mas, esse status e suas representações só fazem sentido no interior de um sistema de representações que define e legitima a repartição das tarefas necessárias à reprodução de uma dada sociedade. (Silva, 2018, p. 262)*

Carvalho (2013, p. 378) explica que os balateiros que entrevistou, com certa idade e há muito tempo sem exercer o ofício, sentem-se em situação de esquecimento e ressentimento por não terem construído riquezas ou constituído relacionamentos mais longos. Ela interpreta os relatos quanto a esse sentimento de esquecimento como uma “desvalorização da identidade profissional e a desarticulação dos elementos estruturantes do *self* masculino, que se afigura como equivalente à negação de sua existência social” (Carvalho, 2013a, p. 95). Segundo Carvalho, são diferentes percepções de perda:

*O contexto de realização desta pesquisa, portanto, é atravessado por diferentes percepções de perda: do ofício, do dinheiro, dos lugares de uso tradicional. A essas percepções, referidas a elementos mais objetivos, soma-se à experiência subjetiva da perda da juventude, da força física, da coragem e do vigor que eram essenciais ao trabalho e ao modo de vida dos balateiros. Com efeito, para esses indivíduos o envelhecimento biológico fez-se acompanhar de um isolamento social que é dolorosamente percebido por eles como um esquecimento: “dor de balateiro é igual à de mulher esquecida” (Elói Monteiro dos Santos, em entrevista de 2011).(Carvalho, 2013a, p. 91)*



Figura 17 – Memorial dos Balateiros em Almeirim. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

A economia de balata entrou em declínio com o desenvolvimento de novas soluções sintéticas que eram economicamente mais viáveis para os usos industriais do que investir na produção natural. Carvalho (2013, p. 393) explica que o declínio econômico levou à degradação social nos municípios da Calha Norte, com a falência dos patrões da balata e toneladas de blocos de balata apodrecendo em galpões, enquanto os balateiros ficaram sem suas redes porque não eram mais procurados para trabalhar e não encontravam mais com os colegas de turma. No entanto, o extrativismo tradicional de balata não encerrou, sendo uma atividade que acontece até o presente,

apesar de que atualmente é bastante reduzida e esporádica por conta do comércio limitado da matéria-prima, que atende exclusivamente a demanda para a confecção de artesanato. Com a balata são criadas peças artesanais que reproduzem miniaturas de temas amazônicos, que podem variar na representação da fauna e flora amazônica, personagens de mitos e lendas daquela região, dentre outras possibilidades conforme a criatividade do artesão.

No passado, a confecção de bichinhos de balata era conhecida por balateiros que aprenderam essa prática com os índios Apalay, mas não tinha a conotação econômica, eles faziam as peças para presentear parentes e amigos (Silva, 2018). Dois balateiros ficaram conhecidos por difundir a prática da confecção das miniaturas em Monte Alegre, aprendida por dois meninos da cidade que tiveram a ideia de produzir as peças com a balata que estragava nos armazéns para vender nos navios que ancoravam na cidade, o que teve depois a aderência de outros e, assim, foi criado um grupo de artesãos de balata na região (Carvalho, 2011; Carvalho & Silva, 2017; Cunha, 2020; Silva, 2018; Souza, 2017).

Ao realizarem um mapeamento da cadeia produtiva da balata, Cunha (2020) e Souza (2017) identificam os cinco artesãos, entre os quais os meninos que invadiam furtivamente os armazéns para conseguir balata, que atualmente comercializam as suas peças em uma tradicional feira de artesanato realizada aos domingos na Praça da República, em Belém do Pará (Figuras 18, 19 e 20). Eles são originários de Monte Alegre e têm idades que variam entre 54 e 67 anos, sendo que a sua renda familiar provém exclusivamente do artesanato. A eles se somam mais dois artesãos, um residente em Santarém, e outro em Monte Alegre. Além disso há o envolvimento de familiares na atividade, seja trabalhando nas barracas de feiras ou exposições, seja ajudando a confeccionar peças que são vendidas em conjunto com o grupo.

O artesanato de balata é reconhecido como de tradição cultural e tem sido objeto de políticas públicas de cultura na esfera federal desde 2005. Em 2012, uma peça intitulada “Búfalo montado”, de autoria do artesão Darlindo Oliveira, foi premiada na 3ª Edição do “Reconhecimento de Excelência da UNESCO para produtos artesanais do MERCOSUL+”, o qual tem como objetivo “incentivar nos artesãos a criação de produtos por meios de habilidades, design e temas nacionais de modo inovador, assegurando a continuidade e sustentabilidade de tradições culturais” (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013). Mais recentemente, foi declarado como patrimônio cultural imaterial do Estado do Pará pela Lei Estadual nº 8.073/2014, e do Município de Monte Alegre pela Lei Municipal nº 5.256/2020. Compreendo que a classificação de um bem cultural por lei tem uma conotação mais política, em comparação com os procedimentos mais especializados e detalhados, onde são realizados estudos para descrição e caracterização do bem cultural, depois submetidos para a discussão e deliberação por um colegiado formado por representantes dos setores de produção, estudo e política cultural que são os conselhos de cultura. Não obstante, existe a prática de classificação de um patrimônio cultural por lei na esfera estadual e ela demonstra um pouco da

relevância social que o tema alcança ao ponto de ser discutida pelos membros do Poder Legislativo Estadual. Não obstante, compreendo que o valor cultural é intrínseco e subjacente ao bem, sendo os atos que o classificam meramente declarativos sua referência cultural.



Figura 18 – Feira de Artesanato da Praça da República em Belém. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)





Figura 19 – Banca de artesão de balata. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 20 – Banca de artesão de balata. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

De acordo com Lima (2011), o artesanato tradicional é aquele que reflete a realidade de comunidades locais e respeita um saber fazer transmitido por gerações através de um processo informal de ensino, muitas vezes por observar a prática de uma pessoa mais velha ou fazer junto. Enquanto modos de fazer que portam referência à identidade, ação e memória de grupos formadores

da sociedade brasileira, os artesanatos tradicionais são passíveis de reconhecimento como bens culturais a serem protegido pelo Estado em colaboração com a comunidade, como prevê a Constituição Federal do Brasil. Segundo Londres (2003) a noção de referência cultural presente no texto constitucional permite uma melhor compreensão do patrimônio cultural para todos, mas possibilita especialmente aos habitantes de cada região valorizar os seus bens culturais e incorporá-los no desenvolvimento da comunidade. Em que pese o reconhecimento simbólico, a continuidade dos modos de fazer artesanatos tradicionais depende também da garantia de condições materiais para que os artesãos sobrevivam e possam continuar a se dedicar ao seu ofício.

Ademais, depende também da garantia de continuidade da atividade dos balateiros. Diferente de outras experiências com artesanatos de tradição cultural, nas quais o artesão cultiva ou extrai o recurso natural que utiliza em seu trabalho, a cadeia produtiva do artesanato de balata é complexa no sentido de envolver dois grupos distintos, cada qual detentor de um saber fazer específico e essencial para a produção da peça final, os dois coexistindo em uma relação exclusiva de compra e venda de matéria-prima (Carvalho, 2013a, p. 90). Assim, a valorização do artesanato tradicional de balata por meio de políticas públicas de cultura na esfera federal importou, primeiramente, na discussão e busca de melhorias para o extrativismo tradicional de balata que acontecia, até 2005, com práticas muito próximas do sistema de aviamento de um morador de Monte Alegre cumulava as funções de artesão e patrão e tinha o controle sobre a produção de balata para o artesanato (Carvalho & Silva, 2017, p. 176-177). Nesse sentido, órgãos federais de cultura atuaram, em conjunto com parceiros locais, para construir a autonomia dos balateiros, de modo que eles pudessem negociar e acordar diretamente com os compradores, sem a participação de atravessadores que pudessem se aproveitar financeiramente de ambos ou reproduzir o sistema de aviamento ainda tão presente nas práticas locais. Em resumo, Carvalho diz que:

*No acordo coletivo, os balateiros passariam a receber um valor três vezes maior por bloco de balata produzido, e os artesãos passariam a pagar seis vezes menos do que pagavam ao intermediário pelo mesmo. No primeiro ano, o Promoart financiaria os custos da expedição, e, nos anos seguintes, um capital de giro criado a partir da venda dos primeiros blocos seria o motor das novas subidas aos balatais. (Carvalho, 2011, p. 33)*

O extrativismo tradicional de balata marca a história e a identidade de dezenas de pessoas que viveram essa economia quando ela estava mais aquecida. Sendo uma identidade coletiva que é acionada em razão de uma atividade econômica, o número de balateiros ativos varia conforme a demanda de mercado. Atualmente, a demanda comercial é exclusiva do artesanato, em pequena quantidade de balata para a confecção das peças, então não se aproxima do volume extraído e comercializado até a década de 1970. Na hipótese da abertura de novos mercados consumidores e rea aquecimento da economia da balata, o número de pessoas envolvidas com a atividade pode

aumentar, uma vez que os modos de fazer são compartilhados por muitos moradores da região que podem ensinar os mais novos. Mais recentemente, foram realizados testes para o uso da balata como uma alternativa mais natural para a produção de materiais ortodônticos e gomas de mascar, porém ainda sem resultados positivos, o que atribuem ao gosto e cheiro fortes deixados pela matéria-prima.

Dependendo das encomendas para o artesanato, as expedições aos balatais também não têm uma frequência pré-definida, elas acontecem quando o volume a ser retirado compensa os investimentos de recursos econômicos e humanos da viagem e trabalho árduo na floresta. Assim, os balateiros ativos variam entre cinco e sete homens no município de Monte Alegre, residentes na zona urbana e rural. Entre eles contam-se cinco balateiros “mansos”, aqueles com experiência adquirida no manejo da balateira, cuja idade varia entre 47 a 73 anos; e mais dois balateiros “brabos” de 35 anos, em média, com habilidades que contribuem para realizar o percurso e atividades auxiliares aos extrativistas, mas ainda estão em treinamento para aprender a cortar a balateira e extrair seu látex. Os balateiros ativos não vivem exclusivamente do extrativismo da balata, mesmo porque essa é uma renda complementar devido à sazonalidade da atividade, mas se dedicam alternativamente a trabalhos como roça, pesca, garimpo, venda de farinha na feira, serviços de mototáxi e construção civil. (Carvalho, 2011; Carvalho & Silva, 2017; Cunha, 2020; Silva, 2018; Souza, 2017)

Com a criação da Flota do Paru, em 2006, abrangendo os balatais, os artesãos e os extrativistas tornaram-se apreensivos quanto às possibilidades de corte das balateiras, principalmente porque sua madeira se presta a usos industriais e porque a maioria dos técnicos florestais dificilmente a diferencia de outras espécies da mesma família. A questão da conservação dos balatais e da continuidade do extrativismo tradicional de balata deu ensejo, então, a uma disputa legal entre balateiros e seus assessores em face do Estado, personificado no caso pelos órgãos ambientais e pelo Ministério Público. Foram longos e tortuosos os caminhos percorridos até um encaminhamento jurídico da questão, caminhos esses permeados por leis e conceitos jurídicos cuja eficácia quanto à efetivação dos direitos daqueles homens ainda é incerta.

Em síntese, o caso demonstra como a criação de uma unidade de conservação pode promover significativas mudanças sociais. Para os municípios paraenses da Calha Norte do rio Amazonas, há o desafio do desenvolvimento local em um contexto socioeconômico bastante específico, com extensas áreas protegidas e obstáculos estruturais de um orçamento limitado e baixos índices de desenvolvimento humano. Gestores públicos e técnicos responsáveis por operacionalizar políticas públicas são instados a pensar o desenvolvimento local em diálogo com diferentes órgãos, de diferentes escalas de governo e que atuam em políticas setoriais distintas. Eles são desafiados, principalmente, a buscar maneiras de ampliar o diálogo com setores amplos da sociedade, que exigem mecanismos mais acessíveis, de modo a incluir as comunidades locais na política pública. Para os grupos e lideranças locais, a criação de unidades de conservação que não correspondam a

uma demanda própria abre um novo campo de disputas por reconhecimento de direitos que exigem a formulação de novas estratégias para compreender e se apropriar de normas e documentos técnicos.

## Capítulo 5 Uma floresta de papéis: análise de documentos<sup>20</sup>

---

Este capítulo apresenta os resultados da análise documental dos processos jurídicos envolvendo as reivindicações dos direitos de acesso à Floresta Estadual do Paru e de extração de balata nessa unidade de conservação de uso sustentável por parte dos balateiros em face do Estado. A análise dos processos apoia-se na observação de Geertz (1998) de que o direito moderno ocidental se vale principalmente de documentos escritos como forma de descrever os fatos, reduzindo inevitavelmente a complexidade da vida àquilo que é possível registrar por escrito por alguém que certamente não é neutro e é marcado pela própria visão de mundo. Não podendo ser diferente, a trajetória de balateiros para obter do Estado o reconhecimento do direito de entrar na floresta e acessar recursos naturais também gerou muitos documentos. Carvalho e Silva (2017) tratam do conflito entre balateiros e agentes estatais no contexto de gestão da unidade de conservação e da política de concessões florestais, materializado no inquérito civil e no procedimento administrativo aberto pelo Ministério Público. Eles registram os principais eventos em que os balateiros emergem na perspectiva da gestão florestal e referenciam os documentos produzidos sobre o assunto, os quais foram analisados também em Carvalho et al. (2018). Eu passo também a analisar esses documentos que constam nos autos do procedimento administrativo SIMP 003627-031/2015 (Ministério Público do Estado do Pará, 2015), acrescidos de outros documentos que levantei durante a pesquisa.

### Eventos que antecedem as concessões florestais

Os primeiros a se preocuparem em como a Flota do Paru afetaria as suas vidas foram os artesãos produtores de miniaturas em balata que vivem em Belém, capital do Pará. Por participarem regularmente de feiras e exposições, e comercializarem peças de artesanato para além das fronteiras estaduais e nacionais, eles já haviam sido questionados sobre a sustentabilidade ambiental de sua atividade e solicitados a apresentar alguma certificação nesse sentido. Destarte, o fato de a balata vir de uma unidade de conservação poderia ser tanto uma oportunidade para demonstrarem que o seu trabalho está em conformidade com os objetivos maiores de sustentabilidade ambiental, quanto poderia ser um obstáculo para que tivessem acesso à matéria-prima que lhes permite o próprio sustento e de suas famílias. Essa preocupação fez o grupo elaborar ofício, em 2009, para a Semas indagando como ficaria o seu ofício de artesanato. Em resposta, a Diretoria de Áreas Protegidas escreveu para o grupo, em maio de 2009, explicando que a Flota Paru é uma unidade de conservação de uso sustentável e permite o uso direto dos recursos naturais de forma a manter a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, o que deverá ser objeto do plano de manejo que estabelece o

---

<sup>20</sup> Título inspirado no livro de Ioris (2014), sobre os conflitos sociais na criação e implementação da Flona Tapajós, uma das florestas públicas localizadas na região do oeste paraense, e no capítulo de análise de documentos da tese de doutoramento de Araújo (2014) sobre a catástrofe da Ponte Hintze Ribeiro.

zoneamento e as regras para uso e manejo dos recursos naturais da UC, documento técnico a ser elaborado com a participação e aprovação do conselho consultivo e submetido a uma consulta pública (Ofício N 2183-2009-DIAP/CUC). Como vimos, o plano de manejo foi aprovado em 2010 sem a previsão do extrativismo tradicional de balata.

Como os artesãos não obtiveram uma resposta que satisfizesse suas pretensões de assegurar a continuidade do artesanato tradicional de balata, eles receberam apoio de suas entidades representativas, que enviaram novos ofícios aos órgãos ambientais. A Associação dos Artesãos e Expositores da Praça da República, da qual eles são sócios, enviou ofício ao órgão ambiental em 22 de julho de 2011, no qual manifestou, em nome dos artesãos, o apelo de “preservar essa espécie tão importante para a manutenção do nosso meio de sobrevivência, gerando empregos e renda para a nossa população, é que solicitamos a sua valiosa intervenção para solucionar o nosso problema”. Em 28 de novembro de 2012, a Federação das Associações e Cooperativas de Artesãos do Pará manifestou aos órgãos ambientais sua preocupação com a derrubada da árvore que gera trabalho e renda para dezenas de famílias, em especial os mestres artesãos que trabalham há mais de 40 anos com o artesanato. Nessa última correspondência, a Federação manifestou dúvida sobre a possibilidade de pedir que a árvore fique imune ao corte, mas pede, ao menos, a diminuição do percentual de exploração, pois seria medida relevante para quem trabalha com o que ela qualifica como artesanato ecologicamente correto.

Além dos artesãos e suas entidades representativas, a preocupação com o futuro dos trabalhos com a balata foi pautada por um representante da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre em audiência pública para concessão florestal em novembro de 2011 (Imazon, 2014). A Hortoflorestal é uma organização não-governamental que presta apoio aos balateiros há muitos anos, sendo uma parceira importante no trabalho de assessoria e realizando uma verdadeira tradução intercultural de questões técnico-científicas para o grupo. De acordo com o registro feito em documento do Imazon, foi solicitada a inclusão da balata na lista de espécies protegidas para que não fossem derrubadas pelas operações madeireiras, e a inclusão de um *buffer* a partir da margem do rio Maicuru, onde as balateiras estariam imunes ao corte, a exemplo do que foi feito com áreas de castanhais de uso comunitário dentro da Flota Paru. A referida audiência pública seria a primeira de uma série de reuniões nas quais se tentaria sensibilizar o Estado para considerar o extrativismo tradicional de balata nos atos de gestão florestal.

Em junho de 2012, alguns balateiros e representantes do Pepca/Sacaca/Ufopa, da Hortoflorestal e do ICMBio realizaram uma expedição a fim de verificar a incidência de balatais na Floresta Nacional da Mulata, que é fronteira à Flota do Paru e também integra o mosaico de áreas protegidas da Calha Norte, sendo gerida pelo ICMBio, por ser uma unidade de conservação criada na esfera federal. A expedição deu ensejo ao “Relatório 01/2012 Expedição Balatal: reconhecimento e mapeamento da Flona Mulata e entorno ao longo do rio Maicuru” (ICMBIO, 2012) e ao “Relatório

Técnico sobre Extração e Uso de Balata na Floresta Estadual do Paru, Município de Monte Alegre, PA” (Carvalho, Kishi & Silva, 2012). Por meio do referenciamento da rota dos balateiros com equipamentos de GPS, confirmou-se que os balatais ocorriam efetivamente no interior da Flota do Paru e eram inexistentes na Flona Mulata (Figura 21). Ademais, foi estimada a faixa de sobreposição dos balatais situados ao longo do rio Maicuru pelas unidades de manejo florestal programadas para concessões florestais (Figura 22).

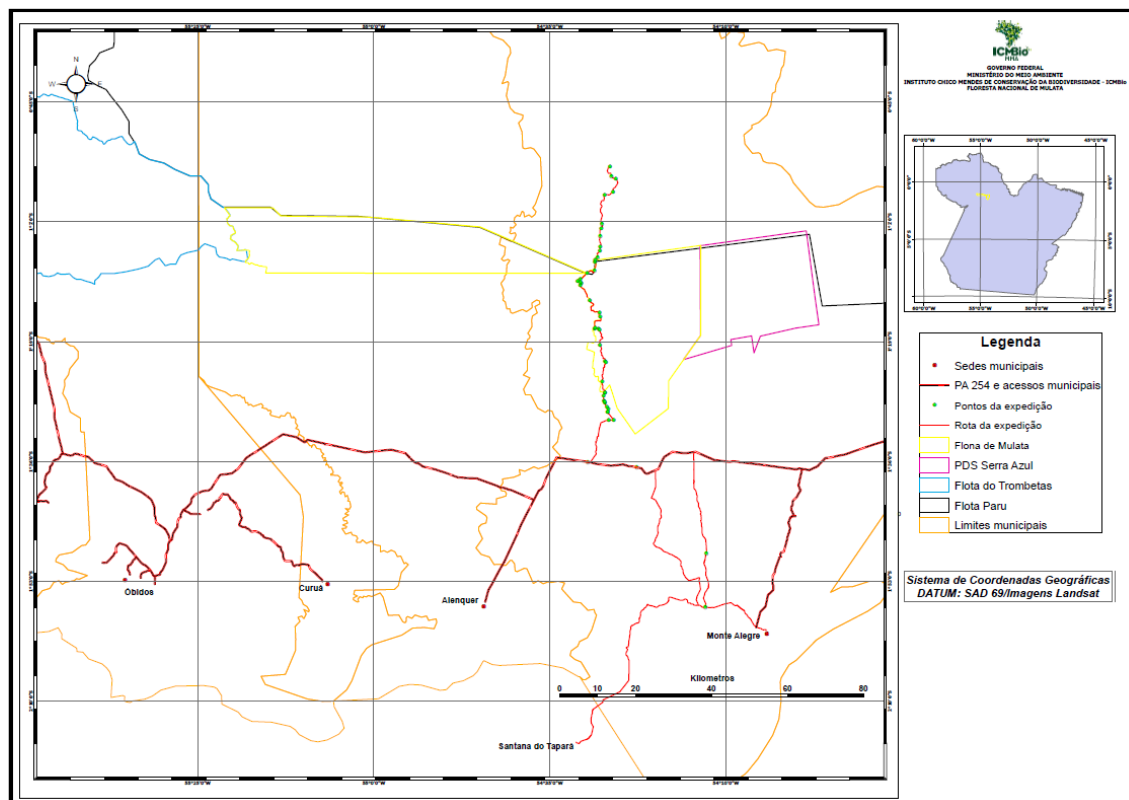


Figura 21 – Expedição aos balatais. De ICMBio/MMA

O Pepca/Sacaca/Ufopa enviou os relatórios aos órgãos ambientais, à Defensoria Pública e ao Ministério Público do Estado do Pará em outubro de 2012, advertindo para a “importância da salvaguarda dos direitos coletivos dos extrativistas e da garantia de condições objetivas para a continuidade do seu ofício, que é condição também para a continuidade da produção do artesanato tradicional de balata”. Somaram-se a ele ofícios do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) e da Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) no Pará, ressaltando o valor cultural na cadeia produtiva da balata, apoiada por projetos do instituto desde 2005. O grupo de artesãos também replicou o relatório para autoridades políticas do estado, reivindicando novamente providências para a questão que estava em aberto.

A classificação como patrimônio imaterial era algo que estava em discussão na esteira da valorização da cadeia produtiva da balata pela política pública de cultura na esfera federal, esbarrando em questões sobre a delimitação do bem cultural a ser reconhecido, pois existe a particularidade de envolver dois modos de fazer tradicionais distintos e interdependentes, o do



extrativismo e o do artesanato. Não obstante, foi apresentado, em 2010, na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, o Projeto de Lei nº 50/2010, cujo objetivo era declarar o artesanato tradicional de balata como patrimônio cultural imaterial do estado do Pará. Ele foi aprovado quatro anos mais tarde, na forma da Lei nº 8.073/2014.

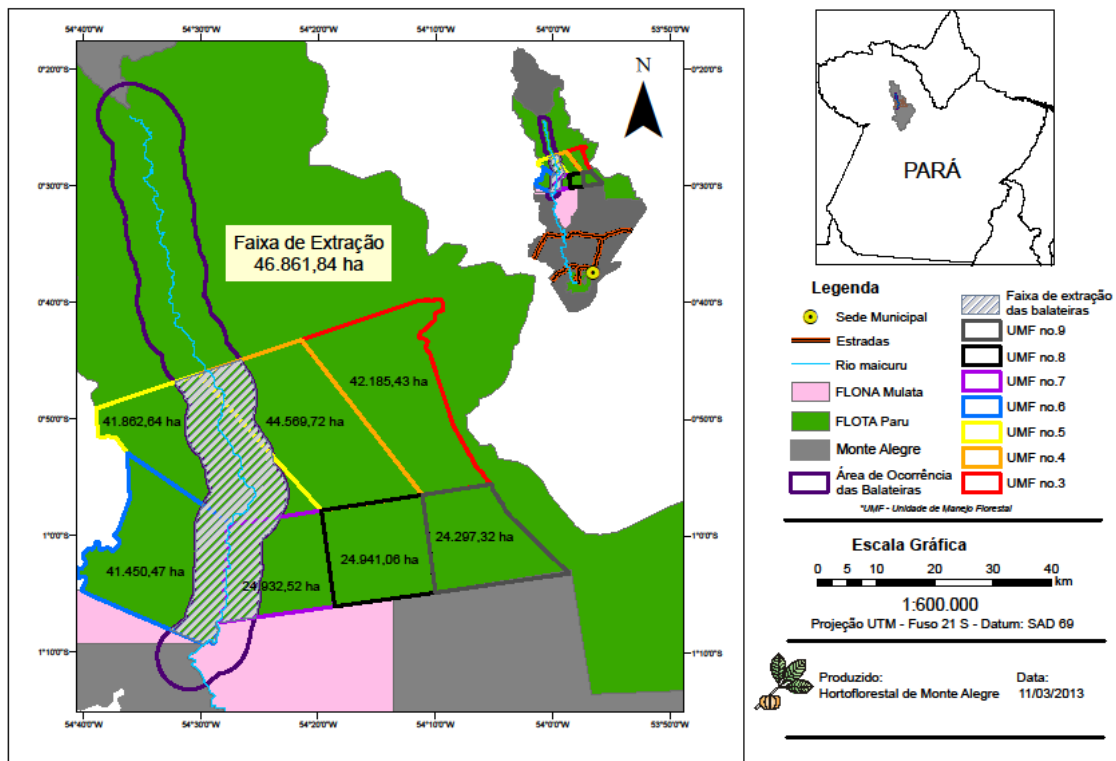


Figura 22 – Áreas de balatais em sobreposição às UMFs. De Carvalho, Kishi e Silva (2012)

Ações para a valorização cultural da cadeia produtiva da balata não aconteceram em decorrência de uma iminente restrição do acesso aos balatais em unidade de conservação ou da perda da matéria-prima pelo risco do manejo madeireiro, entretanto foram importantes para o reconhecimento dos direitos coletivos de balateiros e artesãos, que foram desconsiderados na criação da Flota Paru e, depois, vinham sendo negados no contexto da implementação das concessões florestais. Na esteira dos ensinamentos de Pureza (1993), entendo a ênfase no valor cultural nas comunicações oficiais como um uso contra hegemônico da categoria do patrimônio cultural frente à privatização de espaços de uso comum, ocorrendo em escala local o que aquele autor analisa no global.

Até o momento, a reivindicação perante os órgãos era feita por artesãos e colaboradores técnicos em diálogo com os balateiros. Como o extrativismo tradicional de balata era uma atividade sazonal e pouco volumosa, o grupo de balateiros ativo dedicava a maior parte do tempo a outras atividades. O líder do grupo, reconhecido como chefe de turma e que depois viria assumir a presidência da associação, era quem tinha mais habilidades para o debate com os órgãos, mas passava prolongados períodos fora de Monte Alegre, trabalhando em atividades de garimpagem. Junto com

artesãos, colaboradores da Hortoflorestal e Ufopa, ele participou da reunião dos Conselhos Consultivos das Florestas Estaduais de Faro, Paru e Trombetas em 5 de dezembro de 2012. Na ocasião, foi exposto mais uma vez o risco de a atividade madeireira causar prejuízos à balateira, bem como a necessidade de preservar a balata devido às suas características únicas e utilidade para o artesanato. A conselheira que representava o Ideflor-bio, a diretora de Gestão de Florestas Públicas responsável pelas concessões, após a sua apresentação sobre as atividades econômicas na Flota Paru, abordou a questão dos balateiros em face das operações florestais, informando que as atividades da concessão ficariam embargadas no período de 15 de dezembro de 2012 até 15 de maio de 2013 para que os órgãos discutissem a restrição de corte à balateira antes da publicação do novo edital e sugeriu à Sema realizar o inventário da espécie (Ideflor. Ata de reunião dos conselhos consultivos das Florestas Estaduais de Faro, Paru e Trombetas. 5 de dezembro de 2012)

Uma curiosidade sobre os fatos da política ambiental na escala local é que essa diretora, frequentemente referida na pesquisa de campo como alguém que negava a existência de balateiros no presente, é parente de dois membros da entidade que viria a ser criada para representar o grupo. Ela é sobrinha do presidente da associação, que a reconheceu, em uma reunião do Conselho Consultivo da Flota do Paru, como a filha de uma irmã que teria ido morar em Belém e lá estudou na universidade. No intervalo dessa reunião, eles conversaram nos corredores, quando a diretora teria se comprometido com o tio a olhar com mais cuidado a questão dos balateiros, logo após ter feito falas públicas sobre a não existência do grupo liderado por ele em Monte Alegre<sup>21</sup>. Outro parente é um filho de balateiro e presidente da comunidade rural de Cuçaru, que relatou na assembleia de fundação da associação ser primo da diretora. Ele narrou, ainda, um encontro ocasional que tiveram em um *shopping center* em Belém, quando a questionou sobre os problemas com a extração de madeira na região e foi informado que todos os madeireiros atuavam legalmente na Flota. Nessa ocasião, ela teria também dito a ele que, se os balateiros não se organizarem, eles nunca iriam conseguir alcançar os direitos de acesso e uso da Flota<sup>22</sup>.

Os balateiros ficaram à margem nos processos sociais e jurídicos para a criação da Flota do Paru e elaboração do respectivo plano de manejo. Quando emergiram para reivindicar direitos nos espaços públicos para discussão das concessões florestais, foram ignorados por técnicos do estado que insistiam em dizer que desconheciam sua existência e que a atividade extrativista existiu no passado. A estratégia do grupo para enfrentar a situação foi, então, documentar sua existência e seu trabalho em parceria com a Associação Hortoflorestal de Monte Alegre e a Ufopa, produzindo atas das reuniões que realizavam e participando das iniciativas de produção acadêmica de filme, mapas, livros. Por fim, empenharam-se na criação de uma associação para atender a uma exigência

---

<sup>21</sup> Informação obtida informalmente com o presidente da Associação dos Balateiros.

<sup>22</sup> Fala de filho de balateiro e presidente comunitário de Cuçaru, na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

frequentemente feita por órgãos de Estado para o reconhecimento e a eventual assinatura de termos jurídicos. Para isso, o grupo submeteu proposta ao Fundo Brasileiro de Direitos Humanos (FBDH), tendo sido contemplado com recursos que viabilizaram essas atividades.

Outra articulação importante foi com o Ministério Público do Estado do Pará que promoveu debates junto aos órgãos ambientais. O Ministério Público não faz parte do Poder Executivo, não sendo responsável por realizar a política ambiental, mas compõe o sistema de justiça (Faria, 2004B), atuando na fiscalização das atividades estatais e promovendo direitos coletivos como uma atribuição concedida pela Constituição de 1988.

Em relação ao caso dos balateiros, membros do Ministério Público tinham posições distintas, alguns propondo uma atuação mais vigorosa na defesa dos direitos socioambientais dos balateiros, outros assumindo uma perspectiva mais conciliadora entre balateiros e órgãos ambientais. Alguns estiveram presentes como membros efetivos nas reuniões da Comissão Estadual de Florestas (Comef) realizadas em Belém. Outros tiveram uma atuação mais próxima dos balateiros em reuniões que realizaram com o grupo e os órgãos ambientais. A posição do órgão foi se consolidando em conformidade com o andamento do caso, ponderando internamente os diferentes caminhos, assim como na negociação do que era possível fazer perante os órgãos ambientais.

Uma das funções da Comef é aprovar o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), no qual são previstas as áreas de florestas públicas que farão parte dos editais das concessões florestais. Na 1ª Reunião Ordinária da Comef, em 20 de março de 2013, representantes do MP pediram esclarecimentos sobre o caso dos balateiros e tentaram retirar as áreas florestais que poderiam estar sobrepostas aos balatais do PAOF 2014. Em resposta ao questionamento do MP, o Ideflor-bio explicou que seria garantida a continuidade do extrativismo tradicional de balata, pois ela aconteceria de forma sazonal no inverno amazônico, enquanto o manejo florestal aconteceria no verão, podendo ser compatibilizadas as duas atividades; também informou que o órgão não saberia precisar a localização dos balatais e que uma visita deveria ser realizada para identificá-los e referenciá-los. Nesta reunião, ficou acordado que a continuidade dos procedimentos para as concessões florestais deveria ocorrer após a identificação das áreas de balatais, o que deveria ser comunicado ao MP para que os Promotores de Justiça locais fizessem o acompanhamento do processo (Comissão Estadual de Floresta – COMEF. 1ª Reunião Ordinária, em 20 de março de 2013).

Na sequência, a Ufopa e o grupo de balateiros organizaram uma reunião no dia 13 de abril de 2013, em Monte Alegre, para a qual foram convidadas autoridades do Estado. A reunião foi dividida em dois momentos: um interno para a organização do grupo de balateiros e troca de informações mais atualizadas sobre as concessões florestais; e outro com a participação da Defensoria Pública, do Imazon, do Ideflor-bio e da Semas, com o objetivo de encaminhar acordos sobre os passos subsequentes para identificar e localizar as áreas florestais usadas na atividade

extrativista. De acordo com a ata da reunião, um dos propósitos foi comprovar aos órgãos a atuação dos balateiros na Flota, para o que foi elaborado um croqui dos balatais e de seus pontos de referência a partir do mapa mental dos balateiros (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Ata da Reunião Extraordinária em 13 de abril de 2013).

A forma como pesquisadores e assessores tinham de se localizar nas conversas com os balateiros eram os nomes que eles atribuíram aos balatais, cursos de água, pistas de pouso e outros topônimos presentes nas histórias narradas para o grupo. Para facilitar a organização dessas informações foi elaborado um croqui com os nomes e a ordem que eles indicavam (Figura 23). Havia pontos de referência mais comuns, relatados por todos, como a pista de pouso do Marcaú, que era um local de encontro na floresta antes de subir para balatais mais distantes. A cada reunião era necessário rever o croqui com indicações de balatais, pois era muito comum que alguém acrescentasse ou retificasse informações, o que tornava impraticável para a equipe de pesquisadores conseguir indicar a localização exata dos balatais. Em uma dessas reuniões, um deles explicou, por exemplo, que as áreas de incidência da árvore começam do “balatal Borboleta pra cima, até o Paru”. Essa fala me remete à dificuldade de responder em termos objetivos qual o território dos balateiros sem uma expedição para coletar os pontos georreferenciados. Somos guiados por nomes e memórias muito vívidas de balateiros, porém não conseguimos localizar objetivamente em um mapa, pois estamos em um campo etéreo de mapas mentais.

Na reunião em questão, técnicos do Ideflor-bio voltaram a mencionar que não constava em seus documentos a balateira, portanto seria necessário ir a campo para retirar amostras da árvore para estudos que permitissem a sua identificação, inventariando e mapeando a espécie, tendo um indicativo para que essa expedição acontecesse em agosto, após a reunião dos Conselhos das Flotas (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Ata da Reunião Extraordinária em 13 de abril de 2013). Essa informação de que a expedição aconteceria em agosto foi repetida durante a reunião ordinária do Conselho Gestor da Floresta Estadual do Paru, realizada no dia 16 de maio de 2013, quando uma técnica do órgão mencionou que a “agenda da balata que vai ser realizada em agosto, faltando apenas ajustes logísticos, para o futuro Termo de Uso da Balata” (Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Ata da primeira reunião ordinária do Conselho Gestor da Floresta Estadual do Paru, realizada no dia 16 de maio de 2013). Em entrevista, o líder dos balateiros relatou que ficou na expectativa para que acontecesse essa expedição e inclusive teria sido orientado a abrir conta em banco para receber valores que o remunerassem o seu deslocamento em serviço do estado.

O plano de uma expedição aos balatais com técnicos do órgão ambiental e balateiros foi atravessado pelo Parecer Técnico Ideflor/DGFLOP 17/2013, de 10 de julho de 2013. Em resumo, o parecer inclui a espécie *Manilkara bidentata ssp. Surina-mensis (Miq.) T.D. Penn* na lista de espécies que só poderão ser exploradas pelo concessionário mediante autorização prévia específica pelo seu potencial uso não madeireiro. O parecer também trata da compatibilização entre o extrativismo

tradicional de balata e o manejo madeireiro por meio do termo de uso, instrumento que passará a regular a entrada dos balateiros na Flota do Paru conforme previsto em lei. Ademais, segundo o parecer, o relatório técnico desenvolvido pela Ufopa e Associação Hortoflorestal de Monte Alegre serviria para cumprir as formalidades legais, apesar de que o relatório não mapeou as áreas de balatais, apenas coletou pontos de GPS na expedição de 2012.

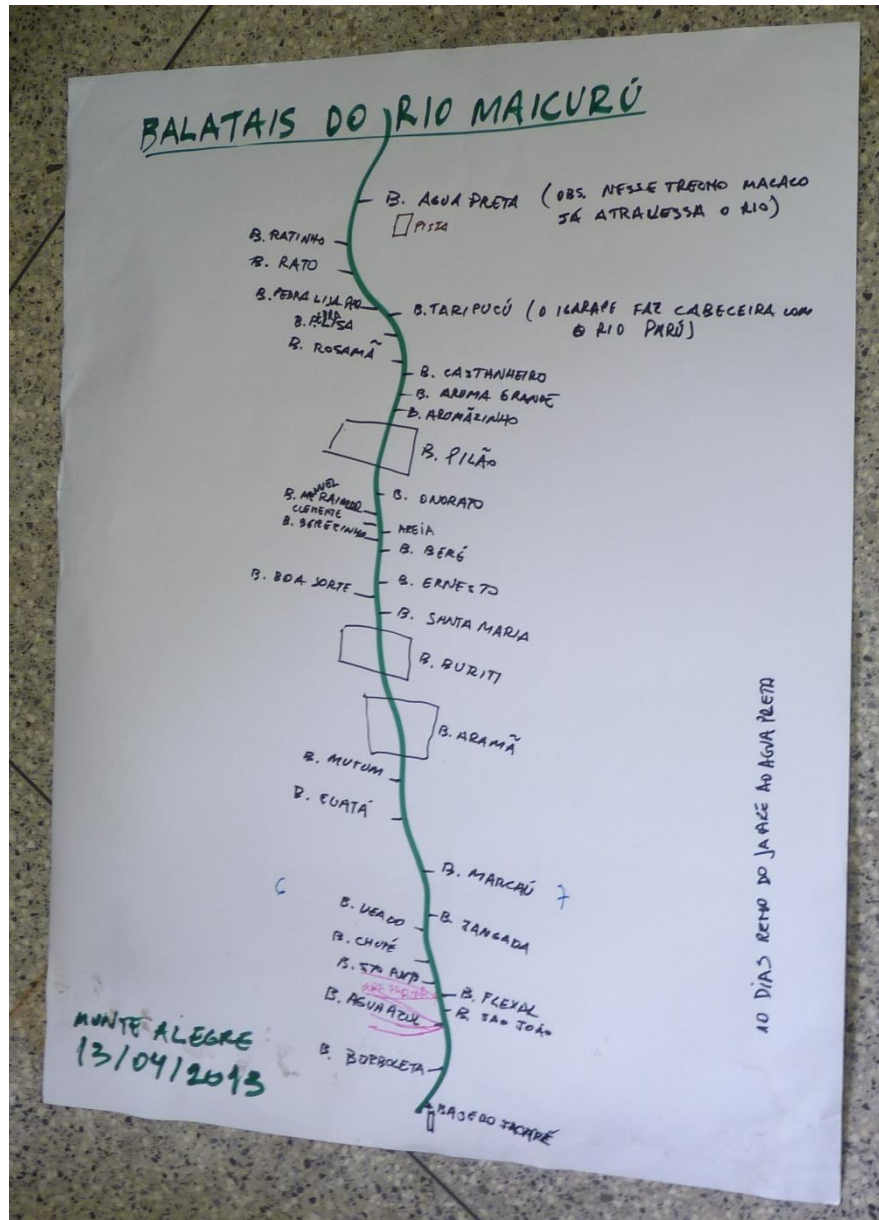


Figura 23 – Mapa mental produzido em inúmeras reuniões com balateiros a partir de nomes de balatais e pontos de referência. De Luciana Carvalho (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)

Em outubro de 2013, o edital das concessões florestais foi publicado com um Anexo 2 que trazia uma minuta de termo de uso para a compatibilização entre o manejo de recursos florestais não-madeireiros e as operações madeireiras (Anexo F). A minuta de termo de uso foi intitulada “TERMO DE USO PARA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DE LÁTEX (BALATA) POR COMUNIDADE LOCAL”, tendo sido elaborada como um modelo de contrato entre Ideflor-bio e

uma associação (que representaria os balateiros), seguido da previsão de cláusulas e normas com espaços a serem preenchidos pelos usuários. Entre essas normas, estava a localização e descrição dos espaços que se pretendia o acesso pelos extrativistas:

*CLÁUSULA 2ª: DA LOCALIZAÇÃO E DESCRIÇÃO*

*As atividades exploratórias previstas neste Termo de Uso serão executadas na UMF.....  
com área total de XX hectares, conforme polígono georreferenciado e memorial descritivo  
no Anexo 01 deste Termo de Uso.*

Na 2ª reunião ordinária da Comef, em 01 de outubro de 2013, técnicos do Ideflor-bio informaram que a balateira foi protegida no edital e só seria explorada se autorizada previamente pelo órgão. Propôs, então, formar uma comissão para a identificação botânica das espécies madeireiras. Quando o MPE pediu cuidado com as áreas destinadas à concessão florestal que estejam em conflito com comunidades tradicionais, a técnica do Ideflor-bio respondeu que “a área de concessão florestal está fora de qualquer conflito” (Comef. Ata da 2ª reunião ordinária da Comissão Estadual de Florestas – Comef Ano de 2013. 01 de outubro de 2013). Com a proposta de termo de uso, foi negado o conflito de pretensões de usos diferentes para as mesmas áreas de concessões florestais, porém o manejo madeireiro estaria mais bem encaminhado e avançado do que o extrativismo tradicional de balata, que seria regulado por instrumento jurídico sem precedentes na política ambiental do Estado do Pará e deixaria muitas dúvidas sobre como ele iria funcionar na prática.

## Termo de uso como instrumento jurídico para compatibilizar as operações florestais e o extrativismo tradicional

A apresentação da minuta de termo de uso foi um dos pontos de pauta da audiência pública sobre a concessão florestal realizada em 24 de outubro de 2013, em Monte Alegre/PA. No entanto, esse não era o espaço adequado para estabelecer um diálogo intercultural com os balateiros sobre o documento ou as possibilidades de o grupo preencher os conteúdos de suas cláusulas. A audiência era um evento de maior abrangência para debater com uma gama variada de segmentos sociais diferentes aspectos sobre as concessões sociais, então não haveria tempo nem metodologias apropriadas para estabelecer esse tipo de entendimento sobre uma questão complexa com os balateiros.

Considerando as particularidades socioeconômicas e culturais do grupo de balateiros, era necessário um momento de diálogo específico sobre o termo de uso, traduzindo em termos compreensíveis por eles o conteúdo técnico-jurídico da minuta e demais documentos apresentados para fundamentar as concessões florestais. Essa tradução era demandada para que tal conteúdo se

convertesse em um conhecimento prático para o grupo de balateiros, um novo senso comum como diz Santos (2005), para que eles pudessem se posicionar sobre a proposta e tivessem a oportunidade de decidir sobre uma norma que os afeta. No ordenamento jurídico brasileiro, existem outros mecanismos que poderiam ser mais apropriados para observar os direitos de comunidades tradicionais, como é o caso da consulta prévia prevista pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que nunca foi uma opção no transcorrer do caso.

Durante a audiência pública sobre a concessão florestal na Flota Paru, realizada em 24 de outubro de 2013, em Monte Alegre, um membro da Associação Hortoflorestal estava no cargo de Secretário Municipal de Agricultura de Monte Alegre e colocou a preocupação com os balatais que estariam em sobreposição com as áreas previstas de UMFs. O Supervisor Regional da Emater/PA ressaltou a importância do uso da balata para as comunidades e das concessões para a geração de empregos e aportes orçamentários para o Município, que deveria também ser um polo para o beneficiamento de madeira para não se tornar apenas um fornecedor de matéria-prima. Nesse sentido, o pronunciamento do representante da Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará (Aimex) ressaltou a importância das concessões florestais para o desenvolvimento local e destacou que a atividade madeireira poderia vir a ser a base da economia da região. No geral, as pessoas colocaram as concessões como algo importante e necessário da perspectiva econômica, porém a maioria ponderou que elas deveriam acontecer de forma responsável. Na audiência pública, a diretora de Gestão de Florestas Públicas apresentou o edital das concessões e mencionou que o caso dos balateiros estaria contemplado no Anexo II, que trata da compatibilização das operações florestais com outras atividades por meio de termo de uso, cuja minuta foi lida pela diretora na ocasião. Em resposta aos questionamentos suscitados, ela explicou:

*A Sra. [diretora de Gestão de Florestas Públicas] colocou que a proteção da balata é uma situação exclusiva das três UMFs objeto deste novo edital e que as outras UMFs já licitadas não tem essa previsão pois o plano de manejo da unidade de conservação não evidenciou a ocorrência desta atividade dentro da FLOTA e nem em nenhum outro estudo; falou que o termo de uso deve ser assinado por entidade que represente os balateiros e que estes devem se organizar para tal e que o termo de uso não vai alterar a forma como eles extraem a balata, apenas visa garantir o acesso a esse recurso de forma organizada. O Sr. [gerente da Flota do Paru] entrevistou e colocou que o balateiro não poderá extrair produtos diferentes do autorizado a não ser para a subsistência. A Sra [diretora de Gestão de Florestas Públicas] complementou que o termo de uso é exclusivo para a extração de balata e que os outros recursos podem ser utilizados para a subsistência e que foi utilizado o estudo da UFOPA para definir a área de uso dos balateiros; colocou que houve várias mudanças no edital para garantir o acesso dos extratores de balata nas UMFs através do termo de uso; colocou que o Ideflor não faz certificação. (Ideflor. Ata da sessão da audiência pública sobre a concessão*

*florestal da Floresta Estadual do Paru realizada em 24 de outubro de 2013 em Monte Alegre/PA)*

Na audiência pública de 24 de outubro de 2013, a minuta do termo de uso foi apresentada pela primeira vez e, por esse motivo, foram colocados os questionamentos sobre como ele funcionaria na prática. Uma questão se referia à garantia de acesso do balateiro à árvore *Manilkara bidentata*, porém sem estudos que confirmassem se o nome popular de balateira recaía sobre alguma outra espécie e onde as árvores estariam localizadas. Além disso, não estava claro sobre a possibilidade de os balateiros utilizarem outros recursos florestais enquanto estivessem na floresta. Explicando melhor, o edital das concessões florestais permitia a exploração de recursos madeireiros e não-madeireiros por particulares, então restringir as espécies a serem exploradas e utilizadas pelo extrativista era garantir a exclusividade do concessionário que ganhasse o processo licitatório. Isso não foi exposto dessa forma na ata da audiência pública, mas é como interpreto os impasses entre técnicos do Ideflor-bio, alguns mais restritivos e outros mais compreensivos quanto à necessidade dos balateiros. Mesmo assim, especificar que esses recursos deveriam atender a necessidade de subsistência é negar aos balateiros que explorem outros recursos florestais para comercializar. No caso concreto, os balateiros manifestaram que não tinham interesse em comercializar outra coisa que não seja balata, porém é possível que tenham um entendimento ampliado de subsistência ao considerar que podem levar outros itens para o uso de suas famílias. A título de exemplo, ouvi de um deles sobre os usos medicinais da casca de preciosa que encontram e trazem da floresta. Penso que não está bem explicado se existe alguma proibição de eles trazerem a casca da preciosa ou outras plantas medicinais para uso próprio na cidade, afinal sempre se valeram costumeiramente desses recursos naturais.

O termo de uso teria a particularidade de regular o uso de recursos florestais não-madeireiros por comunidade local em UMFs que estariam sob posse e responsabilidade de um particular para a exploração econômica de recursos florestais. O concessionário assumiria os riscos do empreendimento e seria o responsável pela conservação da área perante o Estado. Assim, um empresário do setor madeireiro presente na audiência perguntou sobre a responsabilidade por eventual acidente de trabalho com o balateiro dentro da UMF. A diretora e o assessor jurídico do Ideflor-bio alegaram que não existiria relação trabalhista entre balateiro e concessionário, portanto não haveria responsabilidade jurídica. Em termos técnicos, essa orientação é muito evidente e não deixa dúvidas, mas ela estaria negando ao balateiro possibilidades de receber primeiros socorros nos alojamentos e apoio logístico da empresa madeireira na floresta, o ponto mais próximo de receber esse tipo de auxílio considerando os muitos quilômetros de distância entre a UMF e o centro da cidade. Ao concessionário, era importante garantir segurança jurídica e boas condições para investir na floresta pública. Ao balateiro, os riscos de sua atividade continuariam por sua própria conta, pois



o extrativista não era uma prioridade na política ambiental do estado. Nesse sentido, continuou o registro em ata que se transcreve abaixo:

*O Sr. [Empresário do setor madeireiro] colocou que está preocupado com o acesso dos balateiros na área de concessão, argumentou sobre os riscos de acidente de trabalho e a legislação trabalhista e questionou de quem vai ser a responsabilidade caso ocorra algum acidente com o balateiro na área da UMF; perguntou se vai ser restringido o corte da maparajuba nas outras áreas licitadas. A Sra. [diretora de Gestão de Florestas Públicas], colocou que a restrição à maparajuba não será estendido para as UMFs já licitadas e que o concessionário não terá nenhuma relação trabalhista com os extratores de balata e nem será responsável pelos mesmos, o concessionário tomará apenas ciência de que os extratores estarão acessando a área de concessão; colocou que não conhece quem são os balateiros e nem o número dos mesmos, colocou que as primeiras unidades de produção anual destas UMFs não poderá coincidir com a área de uso dos balateiros, colocou que o termo de uso é um instrumento novo e precisa ser discutido com os extratores. O Sr. [Assessor Jurídico] colocou que o termo de uso é um ato que formaliza junto ao concessionário que vai tolerar a passagem dos balateiros na UMF e não existe nenhuma relação trabalhista entre o balateiro e o concessionário; colocou que considerações ao edital e ao termo de uso podem ser enviados ao Ideflor pelo correio e/ou e-mail. (Ideflor. Ata da sessão da audiência pública sobre a concessão florestal da Floresta Estadual do Paru realizada em 24 de outubro de 2013 em Monte Alegre/PA)*

Depois dessa audiência pública de 2013, o assunto seria discutido em outras reuniões no período de 2014 a 2017, das quais tratarei mais adiante, procurando respeitar a ordem cronológica dos eventos. Cabe destacar que a minuta do termo de uso publicada como Anexo II do Edital das concessões trazia escrito “Associação...” como uma das partes que assinam o documento e a própria diretora do Ideflor mencionou a necessidade de organização do grupo em uma entidade representativa. A partir daí, a necessidade de organização do grupo em pessoa jurídica era premente, não tendo margens para outras formas de organização visando à regulação do acesso à Flota pelos extrativistas, mesmo porque técnicos do Ideflor insistiam em argumentar que não conheciam os balateiros e que a atividade aconteceu no passado (Carvalho & Silva, 2017).

No dia no dia 23 de março de 2014, a Associação Hortoflorestal organizou uma reunião com balateiros ativos e inativos com o objetivo de discutir o Edital de Licitação das UMFs V, VI e VII (Figura 8), agora com a proposta de termo de uso. Apesar de eles manifestarem preocupação sobre a conservação da balateira e sobre como ocorreria a fiscalização para prevenir que a árvore viesse a ser derrubada durante o manejo florestal, eles se manifestaram favoráveis à proposta de compatibilização entre o extrativismo tradicional de balata e a operação florestal, uma vez que as

atividades acontecem em tempos diferentes (a extração da balata no inverno, e o manejo madeireiro no verão). Entretanto era importante tomar cuidados no sentido de que as operações florestais não criassem mais dificuldades ao grupo, por exemplo com a derrubada de troncos de árvores nos cursos dos igarapés ou espantando caças que poderiam servir para a alimentação dos balateiros enquanto estivessem na floresta. De forma a compensar esse tipo de dificuldade que levaria a aumentar o tempo das expedições ao balatal, eles vislumbravam a possibilidade de usar os ramais criados para a exploração madeireira ou mesmo o transporte por avião, caso os concessionários fossem utilizar esse tipo de transporte. Na ocasião eles esclareceram sobre a questão dos outros recursos naturais que usavam para subsistência na floresta, mas não traziam para a cidade para não aumentar o peso que carregavam. Balateiros extraíam a balata apenas. A manifestação de um balateiro inativo registrada em ata resume essa discussão e pontua o que viria a ser reivindicado pelo grupo perante o estado e os concessionários:

*O senhor [Vice-presidente da Associação] falou que a fiscalização é um ponto importante, pois os balateiros precisam ter garantias de que a árvore balateira não será explorada pelos concessionários como se fosse maçaranduba; que os balateiros devem ter o direito de fiscalizar se as balateiras forem cortadas e denunciar aos órgãos competentes e ter garantias de que os fatos serão apurados e os balateiros serão compensados por qualquer dano à balateira, que antes de começar a exploração os extrativistas devem participar da etapa de identificação das árvores e chegar a um acordo com o Ideflor de quais são as árvores que os balateiros usam, já que até agora não foi feita a identificação botânica, e para que eles sejam realmente protegidas, que pelo mesmo motivo as áreas dos balatais sejam identificadas e que os balateiros tenham direito assegurado de entrar nelas a qualquer tempo sem a necessidade de autorização prévia; que as estradas abertas para escoamento e as pistas de pouso possam ser usadas pelos balateiros e que as empresas lhe deem apoio para o deslocamento próprio e o transporte de balata seja por via terrestre ou aérea; que as empresas deem aos balateiros outros apoios como equipamentos, combustível, ferramentas de trabalho e outros materiais para apoiar as expedições; que seja assegurado aos balateiros o direito de explorar recursos florestais de subsistência dentro das áreas de concessão, que as empresas apoiem os balateiros oferecendo ações de consultoria para tratar sobre a certificação do extrativismo e pesquisa sobre adequação da balata para outras finalidades comerciais, a fim de valorizar mais esse extrativismo; que os estudos preliminares sobre a cadeia produtiva e a identificação das áreas dos balatais sejam custeadas pelas empresas e realizadas por profissionais indicados por balateiros; que o termo de uso seja passível de adaptações e revisões conforme os balateiros percebam alterações no tamanho e na produtividade dos balatais, vinculados à exploração madeireira, a fim de corrigir eventuais prejuízos causados às atividades extrativistas; que a balateira*

*seja protegida em qualquer futura concessão. (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Ata da reunião com balateiros ativos e inativos de monte alegre com a participação da Associação Hortoflorestal e Ufopa no dia 23 de março de 2014)*

Em uma primeira análise, as reivindicações por equipamentos e apoio logístico dos concessionários pode chamar atenção de uma forma equivocada, como se fosse uma descaracterização do grupo e da sua atividade tradicional buscar melhorias modernas para o seu trabalho ou, ainda, que poderiam estar querendo tirar vantagens das concessões florestais em curso na região. No entanto, é importante explicar que os padrões tradicionais da balata fizeram uso de aviões para facilitar o transporte da balata quando essa economia estava em apogeu, disponibilizando esse tipo de transporte para os melhores balateiros que chegavam ao ponto de poder escolher o patrão e optar por ir de avião, como me foi narrado por um balateiro em entrevista. Ademais, é importante ressaltar que o extrativismo de balata sempre demandou desses homens força e resistência física extenuante para conseguirem se deslocar na floresta e retirar o leite, o que eles fizeram historicamente sujeitos a própria sorte. Querer alternativas modernas não descaracteriza as formas tradicionais de manejo, as quais envolvem conhecimentos e referências compartilhadas por gerações de balateiros. Essas reivindicações visavam dar melhores condições de trabalho e dignidade para esses homens, e ademais, as próprias práticas tradicionais podem ser renovadas agregando novos elementos (Hobsbawn, 1997).

Na reunião organizada pela Hortoflorestal, os balateiros puderam dar mais informações aos pesquisadores presentes sobre o seu trabalho e como utilizam os recursos florestais. Eles informaram que são necessárias, em média, de 4 a 12 balateiras para produzir um bloco de balata de 50 quilos. Isso varia conforme a qualidade da árvore, assim como varia a quantidade de balata extraída em cada expedição (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Ata da reunião com balateiros ativos e inativos de monte alegre com a participação da Associação Hortoflorestal e Ufopa no dia 23 de março de 2014). No termo de depoimento que deram para a Promotora de Justiça Agrária, em outra circunstância, dois balateiros afirmaram que a última expedição o grupo retirou por volta de 2 toneladas que comercializaram com os artesãos a 9 reais o quilo (Ministério Público do Estado do Pará. SIMP 003627-031/2015). Considerando esses números, mensuramos que os balateiros podem ter explorado entre 160 e 480 árvores na última expedição.

Esses números são relevantes para compreender o pleito dos balateiros de pedir proteção a todas as balateiras existentes no curso do rio Maicuru, bem como de poderem acessar as árvores onde quer que elas estejam e não poderem se contentar com a circunscrição de uma área limitada. As balateiras estão dispersas pela floresta e não é certo que todas darão látex em qualidade ou quantidade satisfatória, sendo necessário avançar nas florestas até cumprir com as metas para atender a encomendas de artesãos. Eles também não poderão retornar sempre aos mesmos balatais, porque a

árvore precisa de 20 a 30 anos para se regenerar, voltar a produzir leite e, então, poder ser cortada novamente (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Ata da reunião com balateiros ativos e inativos de monte alegre com a participação da Associação Hortoflorestal e Ufopa no dia 23 de março de 2014).

## Inquérito civil e termo de ajustamento de conduta – ou termo de compromisso?

A questão dos balateiros deu ensejo a um Inquérito Civil Público instaurado pela Promotoria de Justiça Agrária em 19 de março de 2014 (Ministério Público do Estado do Pará. 7ª Promotoria de Justiça Cível de Santarém. Portaria 004/2014-MP/7ªPJ). O inquérito civil é um procedimento administrativo de competência do Ministério Público que serve para apurar fatos sobre questões de caráter coletivo de modo a formar a convicção do promotor ou procurador de justiça antes da propositura de uma ação judicial ou, ainda, com a possibilidade também de solucionar a questão por meios extrajudiciais, como um termo de ajustamento de conduta (Mazilli, 2006). No âmbito desse procedimento, foram realizadas reuniões em que representantes de cada uma das partes estiveram presentes e expuseram suas perspectivas sobre o caso.

Na reunião de 28 de março de 2014, o presidente do Ideflor-bio mencionou, entre outras coisas, que todo o território é de uso da balata e que para respeitar a LGFP seria necessário desafetar a Flota inteira para garantir o direito das comunidades, o que seria necessário fazer por meio de lei. Ele também mencionou que não gostaria de retirar a área das concessões florestais, pois acredita no uso múltiplo da floresta e que era possível a compatibilização. A procuradora do órgão se manifestou no sentido de que a legislação foi atendida com a restrição da exploração da espécie e com a garantia do direito dos balateiros a entrar na área. Ambos convergiram para o termo de uso como uma solução jurídica para a questão, ressaltando que ele era uma minuta disponibilizada em edital, portanto sujeita a alteração, inclusive para incluir outras espécies. Nessa reunião estiveram presentes colaboradores de balateiros e artesãos, que enfatizaram que não foram realizados os estudos de identificação botânica dos balateiros nem o mapeamento da área previsto para agosto de 2013, alegando ainda que o grupo de balateiros e artesãos nunca tinha sido chamado para o diálogo.

Por um lado, eles mencionaram a necessidade da organização do grupo em associação para assinar o termo de uso; de outro o presidente do Ideflor-bio informou que é possível fomentar a organização dos balateiros com associativismo ou cooperativismo. A promotora de justiça manifestou que gostaria que houvesse um mecanismo de compensação pelos impactos das concessões nas áreas dos balatais e que ainda não havia sido fechada a posição do MPE sobre o caso. Foi deliberado nessa reunião que o Ideflor-bio apresentasse projeto de monitoramento social que

envolvesse e ouvisse as comunidades próximas das concessões, e garantisse o acesso de balateiros à área e ao recurso antes mesmo do termo de uso.

Em 22 de abril de 2014, aconteceu a 1ª Reunião Ordinária da Comef. Nela, o presidente do Ideflor-bio afirmou não ser possível separar uma porção de floresta para fazer o manejo madeireiro, isolando-a de todo um contexto sob pena de obter poucos avanços na gestão daquele território. Lembrou ainda que o órgão precisou adiar a publicação dos editais por causa da questão dos balateiros, mas que não é possível desconsiderar a atividade, mesmo ela não estando incluída no termo de uso. Representantes do MPE manifestaram que a Sema conhecia sobre o extrativismo de balata desde 2009, quando foram enviados ofícios para essa secretaria. Eles solicitaram revisão do plano de manejo e reconhecimento do território dos balateiros, não apenas para o extrativismo da balata, como também para outros recursos florestais usados para subsistência, expressamente a caça. Mais uma vez, foi sugerida a participação dos atores locais na identificação das balateiras. Em outro momento da reunião, representantes do MPE consideraram ser um erro grave ter concessões em áreas de incidência de balatal e aventaram a paralisação das concessões na Flota Paru. Sobre o assunto, o presidente do Ideflor-bio retrucou que foram realizadas consultas públicas e que o plano de manejo foi elaborado por um consórcio de instituições que representavam a sociedade civil e o poder público, sugerindo que se fizesse uma revisão do plano de manejo. O assessor jurídico do Ideflor-bio argumentou que “no mínimo é necessário que os extrativistas se organizem em associação e identifiquem os membros, para que não haja aproveitadores, completou ainda que de forma alguma os extrativistas já identificados serão proibidos de entrar na floresta”. Quando um artesão de balata que estava presente na reunião falou sobre a experiência dos balateiros e questionou sobre o Ideflor-bio a esse respeito, o assessor jurídico respondeu, recuperando a sugestão do representante da Emater de utilizar o inventário 100% para identificar as áreas balatais, o que não seria possível acontecer se parassem as concessões. Ao final se chegou a um entendimento geral de que não era razoável parar as concessões, mas sim garantir o direito dos balateiros no plano de manejo, sendo atribuída a Semma a responsabilidade de fiscalizar a aprovação e a implementação desse documento técnico. Nessa reunião, foi votada a paralisação das concessões na Flota Paru, sendo que apenas o MPE votou favorável a essa proposta. Quanto à reformulação do plano de manejo, a maioria dos votantes foi favorável, com apenas uma abstenção.

Em ofício enviando como resposta a uma solicitação da Promotoria Agrária durante o Inquérito Civil aberto para apurar sobre a situação dos balateiros em face das concessões florestais, o Imazon explicou que os estudos socioambientais para a criação da Flota Paru não importaram em visitas a campo, mas análise remota de ocupação humana. Posteriormente, o planejamento das expedições a campo para a elaboração do plano de manejo foi norteado por consulta a 95 instituições sobre possíveis moradores ou usuários da floresta. Abaixo, transcreve-se na íntegra esses trechos do documento:

*Para a criação da Flota do Paru, o Imazon foi contratado pela Sema-PA e elaborou em 2006 um relatório técnico com informações e análises dos sinais de ocupação humana na área. Esses sinais foram identificados por meio de focos de calor, estradas oficiais e não-oficiais e situação fundiária. Nesse momento não foram realizadas coletas de dados em campo. Para o rio Maicuru, os resultados mostraram que na maioria da área não havia sinal de pressão humana e alguns 'bolsões' de média pressão, mostrando evidências de presença humana de caráter temporário. Esse relatório foi apresentado e validado em audiências públicas realizadas em Monte Alegre (06/07/2006), Almeirim (11/07/2006) e Belém (13/07/2006). Em nenhuma das reuniões foi mencionado a prática de coleta de balata na Flota do Paru.*

*Para a elaboração do plano de manejo não houve levantamento de campo no rio Maicuru, visto que previamente houve consulta a 95 instituições (distribuídas em Almeirim, Laranjal do Jari, Óbidos, Monte Alegre e Alenquer) sobre conhecimento de uso/moradores na Flota do Paru. Essas consultas nortearam o planejamento das expedições de campo. Além disso, todas as informações socioeconômicas foram validadas em oficinas realizadas nos municípios de Monte Alegre, Óbidos, Alenquer e Almeirim com a participação de moradores do interior, do entorno e instituições locais, não havendo menção ao uso dos balatais no rio Maicuru. O plano de manejo foi publicado em dezembro de 2010. No zoneamento, a área em questão foi classificada como moderada intervenção, onde há possibilidade de uso público e florestal madeireiro e não madeireiro. Informamos ainda que o zoneamento foi exhaustivamente discutido com o conselho consultivo, sendo modificado, inclusive durante as reuniões do mesmo. (Imazon. Ofício 033/2014. In: SIMP 003627-031/2015, p. 422)*

No caso de atividades extrativistas de baixo impacto ambiental, baseadas na coleta de frutos, sementes, cascas ou cipós, a técnica de monitoramento remoto não surte efeito, pois essas atividades não deixam marcas perceptíveis de ocupação na floresta. Elas ocorrem de acordo com as safras desses recursos florestais e, geralmente, os grupos utilizam acampamentos com pouca alteração no ambiente natural. Quando fizeram a consulta às instituições, se tivessem ampliado o escopo da consulta para órgãos de cultura na esfera federal, talvez pudessem ter encontrado mais indicações sobre o extrativismo de balata, ainda que esses órgãos não pudessem precisar as áreas de balatais dentro da Floresta do Paru, mas teriam indícios da atividade ao longo do rio Maicuru.

No ofício encaminhado ao Ministério Público, o Imazon (2014, p. 422) reconhece que a questão dos balatais foi apresentada por representante da Associação Hortoflorestal durante uma audiência pública para a concessão florestal, em novembro de 2011, pelos extrativistas e artesãos em reunião do conselho consultivo da Flota Paru em 2012. Reconhece que o grupo acessa a floresta e que a falha na identificação pode ter ocorrido por causa da sazonalidade da atividade, mas recomenda a atualização do plano de manejo para incluir a atividade a partir de 2015, quando iniciaria um novo ciclo de gestão. Em reunião com a Promotoria Agrária, em 28 de março de 2014, o Diretor do Ideflor-

bio reconhece a necessidade de atualizar o plano de manejo, porém afirma que não era competência do instituto naquela época. Na 1ª Reunião Ordinária da Comef, em 22 de abril de 2014, o Ministério Público propõe a revisão do plano de manejo, acatada pelos presentes. Em que pese esses posicionamentos, não se teve notícias de qualquer iniciativa efetiva para a atualização do plano de manejo por parte dos órgãos ambientais durante a pesquisa de campo para esta tese de doutoramento.

Sobre o caso dos balateiros, ainda estava em curso o IC, a partir do qual a Promotoria de Justiça Agrária de Santarém poderia decidir pela judicialização da questão, requerendo a paralisação das concessões, porém se vislumbrava a solução do conflito de forma extrajudicial por meio de um termo de ajustamento de conduta (Tac). A construção do texto desse termo se dá com o acúmulo de informações obtidas em reuniões anteriores, porém foram duas reuniões específicas para tratar especificamente dele no ano de 2015, em 25 de junho e em 15 de dezembro.

O propósito do Tac (Anexo E) foi estabelecer acordos entre órgãos ambientais, concessionários e balateiros sobre os balatais situados dentro das UMFs licitadas. Dos dois concessionários que operavam na área, compareceu apenas o representante da RRX Mineração e Serviços Ltda-Me que era concessionária da UMF VII, que se acredita coincidir com áreas de balatais. Na reunião de dezembro, o representante da empresa solicitou a alteração do nome do documento para “termo de compromisso”, uma vez que ele ainda não havia iniciado as operações florestais e, segundo ele, não haveria conduta a ajustar. Em verdade, o termo foi celebrado no contexto de uma conduta omissa do Estado em reconhecer o grupo de balateiros ativos.

Nas reuniões sobre o Tac, a diretora de Gestão de Florestas de Produção se referiu à associação como o ente responsável por indicar as pessoas que entrarão na unidade e (Ministério Público. Memória de reunião do IC 02/2014, 25 de junho de 2015) e “declarou que não conhece balateiros, que só conhece os artesãos de balata e que seria importante saber e identificar quem são essas pessoas que vão entrar na área da concessão florestal” (Ministério Público do Estado do Pará. Memória de reunião do IC 02/2014, 15 de dezembro de 2015). A postura da técnica na iminência da assinatura do termo de compromisso, na presença do vice-presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, coincide com os relatos de que ela reiteradamente negava a existência de balateiros, o que foi argumentado na reunião pela professora da Ufopa, ao explicar que, como a prática é sazonal, não teria alguém na condição permanente de balateiro, mas que é necessário reconhecer institucionalmente a prática; e pela Promotora de Justiça ao defender a proteção da cadeia produtiva da balata como um todo (Ministério Público do Estado do Pará. Memória de reunião do IC 02/2014, 15 de dezembro de 2015).

A pedido do concessionário, que argumentou não ter iniciado as operações florestais, o Tac passou a ser intitulado como termo de compromisso. O documento foi assinado em 15 de dezembro de 2015, tendo como objeto a “preservação do extrativismo tradicional da balata (balateira,

*Manilkara bidentata*) na área sob concessão florestal, Unidade de Manejo VII, localizada na Floresta Estadual (Flota) Paru”. Assim, o Tac se restringiu a uma única UMF, embora existissem, naquele momento, 6 UMFs na Flota do Paru e, ainda, balateiras ao longo do rio Maicuru que não estavam em áreas de operações florestais. Em outros momentos, tive a oportunidade de presenciar técnicos do Ideflor-bio manifestarem que estavam cientes da existência das balateiras e teriam o cuidado de incluir a proibição ao corte nos futuros editais de concessão, mesmo que não estivesse no objeto daquele termo.

O Tac criou obrigações para os três segmentos presentes na reunião – Ideflor-bio, concessionário e balateiros – e previu, na hipótese de descumprimento de alguma de suas normas, multa de R\$ 5.000,00 a ser revertida para o Fundo Estadual do Meio Ambiente. Esse valor é pequeno se comparado ao valor de referência para as concessões florestais na UMF VII, que atinge o montante de R\$ 515.321,61 para explorar a área de 24.965,52 hectares (Ideflor. Contrato de concessão florestal – UMF VII). Por outro lado, pode ser bastante excessivo para uma pequena associação, caso viesse a ser penalizada pelo descumprimento de alguma cláusula. Abaixo, transcrevo as obrigações das partes de forma resumida:

- O Ideflor-bio se compromete a: a) tomar providências para que representante da Associação de balateiros ou técnico indicado pela entidade acompanhe o processo de inventário florestal e a exclusão da extração da balateira; b) garantir o acesso dos balateiros a Flota do Paru para extração sazonal da balata, bem como uso dos recursos que garantam a subsistência do grupo enquanto eles estiverem na floresta, formalizando o termo de uso dos produtos de uso tradicional no prazo de 30 dias após a assinatura do presente;
- A empresa concessionária se compromete a: a) não explorar a balateira na UMF VII da Flota Paru, garantindo a preservação das espécies para a atividade extrativista, b) autorizar o acesso dos extrativista a área da UMF VII, preferencialmente pela calha do rio Maicuru e, excepcionalmente, pelo uso dos ramais da estrada dentro da área da concessão florestal no período do inverno quando ocorre a extração da balata; c) informar o período que realizará inventário florestal de cada UPA e possibilitará que associado ou técnico indicado pela associação esclareça a equipe sobre a espécie balateira. C) analisar o atendimento das demandas específicas da associação dos balateiros por ocasião da reunião anual a partir do segundo ano da obrigatoriedade para atendimento do A2.
- A Associação dos Balateiros da Calha Norte se compromete a: a) indicar associado ou técnico para acompanhar e analisar os inventários florestais, bem como para eventuais pesquisas de campo; b) informar com antecedência de 30 dias o período



de extração da balata; c) tomar providências para formalizar o termo de uso no prazo de 30 dias após a assinatura do presente, d) notificar o Ideflor prejuízos decorrentes da concessão florestal por causa dos balatais.

Em cumprimento ao termo de compromisso, a empresa concessionária comunicou por ofício, datado em 06 de junho de 2016, que estaria realizando o inventário florestal na Unidade de Manejo VII, que a sua equipe técnica se encontraria à disposição dos balateiros e que excluiria das espécies selecionadas para abate a *Manilkara bidentata* (RRX. Ofício 20/2016 – RRX. Rio de Janeiro, 06 de junho de 2016). Os balateiros só tomaram conhecimento do ofício em maio de 2017, após a Promotora de Justiça Agrária ter enviado cópia do mesmo para pesquisadores da Ufopa, que comunicaram o grupo em reunião agendada para discutir o termo de uso.

Graças à articulação de um assessor do grupo, que trabalhava para a empresa com o objetivo de facilitar a comunicação com as comunidades locais, o presidente da associação de balateiros visitou uma UPA em dezembro de 2018 com o objetivo de identificar se as espécies de maparajuba localizadas nessa área poderiam ser balateiras, o que foi confirmado pelo balateiro. Na ocasião, eu acompanhei o balateiro na visita à UPA, em conjunto com trabalhadores do concessionário, quando o balateiro identificou três indivíduos da espécie de maçaranduba como balateiras, sendo que os técnicos que acompanharam a atividade a reconheciam como maparajuba. A princípio, essas três árvores seriam casos isolados, não sendo possível afirmar se existiriam mais balateiras identificadas com outro nome naquela ou em outra UPA. No entanto, esse episódio demonstra um pouco da dificuldade em proteger uma espécie sem realizar estudos de identificação botânica que relacionem o nome popular ao nome científico como tratamos anteriormente.

Em relação à elaboração do termo de uso, sua necessidade foi ratificada no termo de ajustamento de conduta como uma das obrigações dos balateiros. Eles deveriam, pelo documento, responder a minuta do termo de uso incluída pelo Ideflor-bio no edital de concessões florestais no prazo de 30 dias, sem qualquer previsão de garantias para que os balateiros tivessem condições adequadas para isso. Vale a pena retomar uma reunião realizada em 28 de março de 2014, com o Ministério Público e o Ideflor-bio, na qual o Diretor Geral desse órgão informou que o anexo constante do edital de concessão florestal era apenas uma minuta disponibilizada para a discussão. Contudo deve-se argumentar que o documento havia sido minutado sem observar o que vinha sido colocado nas reuniões prévias sobre assunto até então: a necessidade de identificar a espécie botânica da balateira e as áreas dos balatais para que se pudesse proteger a espécie. Além disso, publicado como um anexo do edital que rege o processo licitatório das concessões florestais, o documento tinha um peso maior do que uma minuta, pois não dava margens para modificações estruturais, sendo imperioso para o grupo de balateiro cumprir e se atentar às datas para obter algum reconhecimento de direito antes da assinatura dos contratos com os concessionários. O parecer e o edital alteraram os

ônus de documentar sobre os balatais, deixando de ser do Estado para realizar as concessões, passando a ser dos balateiros para assinar o termo de uso.

Na prática, o grupo dos balateiros demorou muito mais que os 30 dias previstos para responder a minuta do termo de uso. Em primeiro lugar, porque eles precisavam garantir o seu sustento com outras atividades, uma vez que o extrativismo tradicional de balata ocorre de forma sazonal e eles poderiam ficar alguns meses ou anos sem ir ao balatal; então alguns deles se ausentavam de Monte Alegre para poder se dedicar a outros serviços, como era o caso do líder do grupo que viajava com frequência para trabalhos em outras florestas e garimpos. Além disso, o Estado exigia deles que se organizassem em uma entidade representativa, formalmente constituída para responder pelo grupo nos assuntos afins ao termo de uso.



Figura 24 – Reunião dos balateiros ativos sobre o termo de uso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

Em reunião realizada em 29 de maio de 2017, chamada pelo líder dos balateiros ativos, mais tarde presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, para discutir com os pares uma contraproposta de termo de uso a ser enviada para o Ideflor-bio, o grupo tentou responder às questões trazidas pelo documento (Figura 24). Durante a reunião, o grupo discutiu mais uma vez sobre o que era aquele documento e se poderia trazer alguma vantagem para eles, sendo muito significativo dos esforços para a tradução dos processos sociais e políticos em curso o seguinte diálogo entre dois balateiros durante a reunião, o qual foi transcrito por Carvalho et al. (2018):

*Bojó: Até nós próprios, foi o tempo que podíamos entrar?*

*Zeca: É o que ela está falando! Nós mesmos que somos os extrativistas, que vivemos na área, tem que ser legalizado, pedir autorização e tudo. Somos primatas de lá!*

*Bojó: Tem que ter o passaporte?!*

*Zeca: Passaporte do balateiro é uma vinte bem boa.*

*Bojó: Ninguém tem passe livre?!*

*Zeca: Estamos lutando para ver se a gente consegue o passe livre. Bojó, o que nós estamos debatendo aqui é o nosso lado, estamos defendendo o nosso lado. Eles estão pedindo uma organização para que a gente possa estar tudo legal no trabalho. Estamos defendendo nosso lado. Para eles tanto faz, como tanto fez. (Delival Batista, Bojó, e José Santana, Zeca, balateiros, in UFOPA, 2017, p. 44). (Carvalho et al., 2018, p. 284)*

A oportunidade dessa reunião veio depois de um contato de pesquisadores do Sacaca/Ufopa com a diretoria da Cooperflora, a entidade representativa de extrativistas que estava em estágios avançados de regulamentar o seu acesso aos castanhais na Flota Paru por meio de termo de uso, sendo o primeiro caso do estado do Pará. A minuta de termo de uso da Cooperflora ainda não estava publicada, o que motivou a queixa de um dos diretores quando estive com eles durante a fase exploratória da pesquisa em 2017, porém era uma proposta muito bem documentada, pois graças à parceria da entidade com organizações não-governamentais, eles conseguiram indicar os castanhais com pontos de GPS e identificação pelas famílias que os usam.

Essa não era a realidade dos balateiros, que indicaram a localização dos seus territórios pelos nomes de lugares de referência. Na minuta elaborada pela Associação dos Balateiros da Calha Norte (Anexo G), mais uma vez se colocou a dificuldade do grupo em indicar com precisão as áreas dos balatais, o que deveria acontecer por meio de estudos a serem realizados pelo Estado, ente que teria recursos financeiros e humanos para realizar essa tarefa. Essa era uma questão recorrente e, em alguma medida, um impasse para o avanço da discussão do termo de uso. Abaixo, transcreve-se a Cláusula 2ª do documento elaborado pelos balateiros com o auxílio dos colaboradores:

**CLÁUSULA 2ª: DAS ÁREAS DE USO DOS BALATEIROS NA FLOTA DO PARU**

*As atividades exploratórias previstas neste Termo de Uso serão executadas nos balatais compreendidos no interior da Floresta Estadual do Paru, especialmente aqueles situados ao longo da calha do rio Maicuru, acessíveis através de seus inúmeros igarapés: na margem direita: Ratinho, Rato, Pedra Lisa, Rosamã, Pilão, Manoel Raimundo, Clemente, Berezinho, Boa Sorte, Buruti, Aramã, Mutum, Coatá, Veado, Chupé, Santo Antônio, Água Azul, Borboleta; na margem esquerda: Água Preta, Taripucu, Castanheiro, Arumã Grande, Arumãzinho, Pilão, Onorato, Areia, Berá, Ernesto, Buriti, Aramã, Marcaú, Jangada, Fexal e São João.*

***Subcláusula 2.1*** – *Os balatais que correspondem às áreas de ocorrência da espécie *Manilkara bidentata ssp. surinamensis* (Miq.) T.D, necessárias para a exploração tradicional do produto objeto deste Termo de Uso (BALATA), não foram devidamente*

*mapeados pelos estudos prévios à criação da Floresta Estadual do Paru e respectivo Plano de Manejo.*

**Subcláusula 2.2** – *Em 2012, com vistas a formalizar as demandas de direitos de acesso e uso da Flota Paru para o órgão gestor dessa Unidade de Conservação, representantes da Associação dos Balateiros, com apoio da Universidade Federal do Oeste do Pará, empreenderam expedição a fim de estimar áreas de ocorrência de balatais, conforme mapa preliminar constante no Anexo 01 deste Termo de Uso.*

**Subcláusula 2.3** – *Estudos técnicos para identificação e delimitação dos balatais tradicionalmente explorados pelos balateiros deverão ser empreendidos pelos órgãos responsáveis, conforme estabelecido em reunião realizada entre estes órgãos e representantes dos balateiros em 13 de abril de 2013.*

**Subcláusula 2.4** – *Em áreas destinadas a concessões florestais, o produto objeto deste Termo de Uso (BALATA) assim como os demais recursos naturais necessários à sobrevivência dos balateiros na Flota do Paru somente poderão ser explorados mediante compatibilidade com a atividade exploratória de produtos madeireiros desenvolvida pela Empresa Concessionária, considerando-se os riscos à segurança dos usuários, provenientes dessa atividade.*

A minuta foi assinada pelos 06 balateiros ativos e anexado o mapa elaborado a partir da expedição de 2012. A minuta foi protocolizada no Ideflor-bio em 05 de junho de 2017. O Ideflor-bio respondeu com correspondência datada de 12 de setembro daquele ano, agendando reunião para o dia 15 do mesmo mês, ou seja, com 3 dias de antecedência (Ideflor-bio. Ofício 544/2017 – DGFLOP/PRESI/IDEFLOR-BIO de 12 de setembro de 2017). Na ocasião, o presidente da associação estava realizando trabalho em área rural e sem comunicação, além de que o tempo de três dias era demasiadamente curto para comunicar outros balateiros que são interessados na discussão do termo de uso. O presidente da associação respondeu em 07 de junho de 2018, depois de já ter retornado a Monte Alegre, dizendo que ficaria na cidade até 20 de agosto daquele ano e estaria à disposição do órgão, mas que era importante que a reunião fosse designada com antecedência para que fosse possível convocar os demais associados interessados, considerando as distâncias geográficas e as dificuldades de comunicação em localidades onde não há sinal de telefone ou internet.

Para o grupo de balateiros, a criação da unidade de conservação e a implementação das concessões na Flota do Paru gerou ressentimentos (Mendes, 1999; Lobão, 2006). Como é possível aferir da análise dos documentos, esses processos sociais e políticos ocorrem sem a participação do grupo, assim como sem considerar a territorialidade e a história do grupo que desenvolvia livremente a atividade extrativista por décadas. Os balateiros foram invisibilizados nos atos de gestão, que passaram a disciplinar o espaço da floresta por meio de conhecimentos técnicos-científicos e critérios econômicos, em detrimento dos sentidos atribuídos por aqueles homens aos balatais como espaços

de sociabilidade e produção, o que pode ser considerado como desconsideração e insulto às comunidades locais (Lobão, 2006). Além disso, o ressentimento decorre da resistência do Estado, por de ações e omissões de seus técnicos, em não reconhecer a identidade do grupo de balateiros em reuniões e audiências públicas (Mendes, 1999). Por exemplo, quando é negada a existência de balateiros ativos no presente e eles não serem chamados ao diálogo mesmo após se colocarem perante o órgão ambiental. Ao invés disso, são criadas dificuldades para o acesso a floresta e a continuidade da atividade extrativista, de modo que eles não foram incluídos no plano de manejo e precisam comprovar a todo momento sobre os seus direitos territoriais e socioambientais, inclusive com a necessidade de criar uma associação para se relacionar com o Estado. No caso de estudo, dá causa ao ressentimento o fato da política ambiental ir em sentido contrário aos interesses do grupo e às iniciativas que estavam em curso, nos últimos anos, para garantir autonomia e condições de trabalho justas para o extrativismo tradicional de balata, para as quais eles não tiveram apoio dos órgãos ambientais e, pelo contrário, encontraram embaraços (Lobão, 2006).

Tabela 4

Cronologia dos principais eventos do estudo de caso

Ano	Eventos
2005	Projetos de valorização do extrativismo e do artesanato de balata no âmbito do Promoart/CNFCP/MinC
2006	Criação da Flota Paru
2009	Artepam oficiou à Sema, solicitando informações sobre a continuidade do extrativismo tradicional de balata na Flota do Paru
2010	Publicação do plano de manejo da Flota do Paru
2011	Projeto de lei para tornar o artesanato de balata patrimônio cultural do estado do Pará
2011	Artesãos oficiam à SEMA preocupados com as atividades madeireiras na Flota Paru e o risco de extinção da balateira, solicitando que ela fosse declarada imune ao corte
2011	Manifestação da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre em audiência pública preparatória para a concessão florestal, solicitando que a balateira / maçaranduba fosse considerada espécie de uso não-madeireiro e pendo que fossem apresentadas as metodologias de fiscalização
2012	A peça artesanal "Búfalo sentado", de Darlindo Oliveira, ganha prêmio de reconhecimento pela Unesco da excelência para os produtos artesanais do Mercosul+
2012	Projeto aprovado no Fundo Brasil de Direitos Humanos para a difusão de informações sobre a cadeia produtiva da balata e apoio à organização social do grupo
2012	Elaboração de relatório técnico sobre o histórico do extrativismo tradicional de balata e mapa da expedição ao balatal
2013	Reunião da Comissão Estadual de Florestas (Comef) para analisar o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof)
2013	Reunião em Monte Alegre com o Ideflor-bio, Ministério Público do Estado, Defensoria Pública, balateiros e assessores

- 2013 Reunião do Conselho Consultivo da Flota Paru em que técnicos do Ideflor-bio afirmaram desconhecer sobre a existência de balateiros
- 2013 Audiência pública para novas UMFs quando foi apresentado minuta do Termo de Uso
- 2014 MPE instaura Inquérito Civil
- 2014 Artesanato de balata foi reconhecido por lei como patrimônio cultural imaterial do Estado do Pará
- 2014 Fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte
- 2015 Assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta / Termo de Compromisso
- 2017 Elaboração de proposta de Termo de Uso pelos balateiros
- 2018 Visita da Associação dos balateiros a UMF
- 2018 Assembleia Geral da Associação dos Balateiros da Calha Norte

---

Dados de Carvalho & Silva, 2017; Carvalho et al., 2018; Silva, 2016. Ministério Público do Estado do Pará, 2015. Elaboração própria.

## Capítulo 6 “Esse governo, o que é que ele é? Ele é um governo ou é um saco de batata?” Observação participante nas assembleias da Associação de Balateiros da Calha Norte

---

O presente capítulo tem como objetivo descrever alguns momentos decisórios na trajetória da Associação dos Balateiros da Calha Norte em que estive presente como observador participante, nomeadamente as duas assembleias gerais que aconteceram até hoje: a primeira, de fundação, em 09 de abril de 2014, quando eu prestava assessoria jurídica para o grupo por meio de um projeto de extensão universitária; e a última, para eleição da diretoria e revisão estatutária, em 26 de julho de 2018, quando a pesquisa de doutoramento estava em curso. Para escrever o capítulo, utilizo anotações pessoais e registros audiovisuais feitos por mim e pela equipe extensionista.

É possível empregar a metáfora do Leviatã para aludir à experiência da associação, fazendo referência ao monstro bíblico que foi adotado por Thomas Hobbes (2008) para descrever sua concepção do Estado moderno, que retirava o homem de um estado de natureza, onde vivia em liberdade para satisfação de necessidades e desejos, para fundar uma sociedade civil regida por normas. Para Hobbes (2008), esse hipotético estado de natureza levava os homens a atitudes egoístas uns contra os outros, por isso, em sua teoria do contrato social, eles deveriam renunciar a uma parcela dessa liberdade para fundar a sociedade civil com a criação de um ente grande e forte que fizesse cumprir as leis naturais.

No caso de estudo, os balateiros também precisaram deixar a informalidade da sua forma tradicional de organização social para criar um ente que lhes diminuiu liberdade e os faz cumprir normas gerais positivadas pelo Estado, não porque a liberdade os fizesse atentar uns contra os outros, mas para satisfazer uma exigência estatal, que precisava fazer funcionar o modelo jurídico-formal para a gestão pública de florestas. Muito embora essa associação esteja longe de ser grande e forte como o Leviatã hobbesiano (pelo contrário, é pequena e com muitas limitações em garantir uma real melhoria à vida dos balateiros e suas famílias), passou a ser um ator que não se pode deixar de mencionar no processo de reconhecimento dos direitos socioambientais de balateiros no acesso à Flota do Paru. Assim como o Leviatã, penso a associação como uma ficção jurídica que ganha vida própria e se impõe no cumprimento de normas para o extrativismo tradicional de balata.

### A fundação da Associação de Balateiros da Calha Norte

Antes de falar sobre os eventos que acompanhei como observador participante, é importante apresentar uma tentativa anterior na organização formal do grupo e seu limite. Em 2010, o extrativismo e o artesanato de balata recebiam apoio do Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural (Promoart), vinculado ao Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP)

do Ministério da Cultura (MinC), que tinha como objetivo “qualificar e ampliar a presença do artesanato de tradição cultural nos mercados interno e externo” (CNFCP, 2020). Naquele momento, o programa previa recursos que poderiam ser utilizados para apoiar a expedição de balateiros à floresta visando extrair a matéria-prima utilizada nas miniaturas com temas amazônicos. A preocupação era dar bases à autonomia do grupo que sempre esteve à mercê dos patrões, que adiantavam esses recursos a serem pagos posteriormente com balata, mas tirando proveito da situação de ter financiado a expedição, dentro da lógica de trocas iníquas do sistema de aviamento.

Com o declínio da economia da balata, os patrões tradicionais não estavam mais em atividade, porém aconteceu dos balateiros estabelecerem relação com um atravessador nos moldes do sistema de aviamento. Assim, o propósito do Promoart era que os balateiros pudessem se organizar para realizar a atividade de forma autônoma e em condições de maior justiça socioeconômica. Durante sua vigência, o próprio programa e seus parceiros assumiram esse papel, pois conseguiam antecipar o recurso ou os itens necessários à expedição para que balateiros não precisassem recorrer ao atravessador e não ficassem vulneráveis à exploração do seu trabalho por novos atores que pudessem assumir a função dos patrões tradicionais<sup>23</sup>. (Carvalho, 2011)

Nesse contexto, em 2010, aconteceu uma reunião entre um grupo de balateiros, artesãos, técnicos do Promoart e instituições parceiras para discutir como o grupo poderia se organizar formalmente e em que tipo de organização visando a suprir o papel do patrão, mesmo porque os projetos que apoiavam o grupo tinham prazo de vigência e orçamento limitados, sendo importante que eles construíssem autonomia para desenvolver seu trabalho posteriormente, sem esse tipo de apoio econômico. Naquele momento, tratou-se sobre a possibilidade do grupo se organizar em associação e discutiu-se uma minuta de estatuto a partir de um modelo apresentado por uma das instituições parceiras do Promoart (Figuras 25, 26 e 27). Até então, a proposta da associação estava muito marcada pela ideia de buscar os direitos de balateiros como soldados da borracha, tanto que o nome pensado inicialmente foi “Associação dos Trabalhadores da Balata e da Borracha no Esforço da Guerra em Monte Alegre, Pará”, o que se expressava no objetivo de congregar cidadãos que se enquadrem como soldados da borracha, além de seus familiares e outros sujeitos que exercessem atividades extrativistas afins à borracha<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Informações prestadas informalmente pela técnica do CNFCP em atuação no norte brasileiro e, em específico, com o grupo de balateiros e artesãos de balata.

<sup>24</sup> Conforme foi possível verificar na minuta do estatuto social, produzida naquela reunião, e o histórico apresentado na assembleia de fundação da atual entidade.





Figura 25 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCEP/MinC)



Figura 26 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCP/MinC)



Figura 27 – Reunião sobre entidade representativa de balateiros em julho de 2010. De Luciana Carvalho (Acervo: Promoart/CNFCP/MinC)

No entanto, depois de uma audiência realizada com a Defensoria Pública do Pará foi afastada a possibilidade de concessão de novos benefícios de soldado da borracha devido à mudança na legislação, que passou a exigir provas documentais de quem havia trabalhado nos esforços de guerra entre 1943 e 1946, o que não era o caso da maioria dos balateiros em Monte Alegre, como abordei em capítulo anterior. Ademais, aconteceram desentendimentos entre balateiros e artesãos sobre encomendas anteriores, assim como novas tentativas de captar recursos para financiar as expedições de balata, por iniciativa de artesãos e da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre. Em razão desses desacertos e, mesmo com a necessidade mais imediata suprida, pois conseguiram financiamento para as próximas expedições, aconteceu desmobilização para a questão da associação, que foi deixada de lado e não se falou mais no assunto.<sup>25</sup>

A iniciativa de criar uma associação foi retomada quatro anos depois como um desdobramento das reuniões entre representantes de balateiros e seus assessores, Ideflor-bio e Promotoria de Justiça Agrária do Ministério Público do Estado do Pará, após a apresentação da

---

<sup>25</sup> Informações prestadas pela técnica do CNFCP em atuação no norte brasileiro e, em específico, com o grupo de balateiros e artesãos de balata.

minuta do edital de concessões florestais em 2013. Essas reuniões tinham como objetivo discutir a continuidade do extrativismo tradicional de balata no contexto das concessões.

No caso, a criação da associação não resultou de uma necessidade de auto-organização a fim de alcançar objetivos comuns do grupo de balateiros, mas do imperativo em atender a uma formalidade colocada pelo Estado para garantir segurança jurídica aos seus atos de gestão. Carvalho, Souza e Cunha (2018) relatam a insistência dos agentes estatais, em reuniões oficiais sobre o assunto, para a organização dos balateiros em associação a fim de assinar o termo de uso, o que contrasta com a organização tradicional nas “turmas”, que se formam essencialmente para as expedições aos balatais e perduram enquanto eles estão na floresta, dividindo trabalho e responsabilidades no acampamento. Nesse cenário, a manifestação de vontade não pode ser considerada inteiramente livre, uma vez que a criação da associação esteve sempre condicionada e condicionando a continuidade do exercício legal de uma atividade significativa para o grupo em termos econômicos e culturais, o que esbarra em outra gama de liberdades fundamentais que é a de iniciativa e trabalho<sup>26</sup> e o exercício pleno dos direitos culturais relativos aos modos de criar, fazer e viver de balateiros<sup>27</sup>.

Como ressaltam Carvalho *et al.* (2018, p. 274-275), a própria minuta de termo de uso publicada anexa ao edital das concessões florestais se referia à Associação como uma das partes que assinavam o documento com o Estado, não dando espaço para outras formas de organização ou meios alternativos para a regulação da entrada de terceiros na unidade de conservação. Quem participou das primeiras reuniões com o órgão ambiental relata a dificuldade em dialogar com alguns técnicos Ideflor-bio, em especial com a diretora de Gestão de Florestas Públicas de Produção, competente para conduzir a política das concessões florestais, devido à sua insistência em negar a existência de balateiros, argumentando que a atividade aconteceu no passado (Carvalho *et al.* 2018, p. 274). Por

---

<sup>26</sup> Nesse sentido, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho prevê: “Artigo 14 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, *deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência.* Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos *agricultores itinerantes.* 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados. (...) Artigo 23 1. *O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico.* Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades. 2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo.”

<sup>27</sup> A Constituição brasileira de 1988 incumbe ao Estado o dever de garantir o pleno exercício de direitos culturais e proteger as manifestações culturais dos diversos grupos formadores da sociedade nacional (Artigo 215), assim como reconhece como patrimônio cultural imaterial os modos de criar, fazer e viver portadores de referências à identidade, à ação, à memória desses grupos (Artigo 216).

esse lado, a criação da associação poderia ajudar a dar visibilidade política para o grupo, para além das questões formais abordadas.

Nesse contexto, comecei a prestar assessoria jurídica para o grupo a partir do projeto “Aspectos jurídicos sobre o extrativismo de balata em face das concessões florestais na Flota do Paru”, vinculado ao Pepca/Sacaca/Ufopa, com os objetivos de orientar os balateiros sobre os direitos culturais e socioambientais e, por consequência, auxiliar na criação de sua entidade representativa. O projeto partiu do pressuposto de que a criação da associação era necessária e recuperou o que havia sido discutido quatro anos antes sobre esse assunto. Então, o trabalho foi realizado no sentido de propor modificações para que a minuta do estatuto tornasse a associação viável para o grupo, levando em conta suas características, entre elas o fato de ser formado por poucas pessoas disponíveis para a gestão jurídico-administrativa da nova entidade, e as dificuldades de realizar reuniões em curto espaço de tempo com um grande número de balateiros, devido ao fato de muitos deles estarem dispersos nas zonas rurais do Município de Monte Alegre. Não cabia mais, naquele momento, discutir se a associação era o melhor caminho para a representação formal dos balateiros, ela era premente.

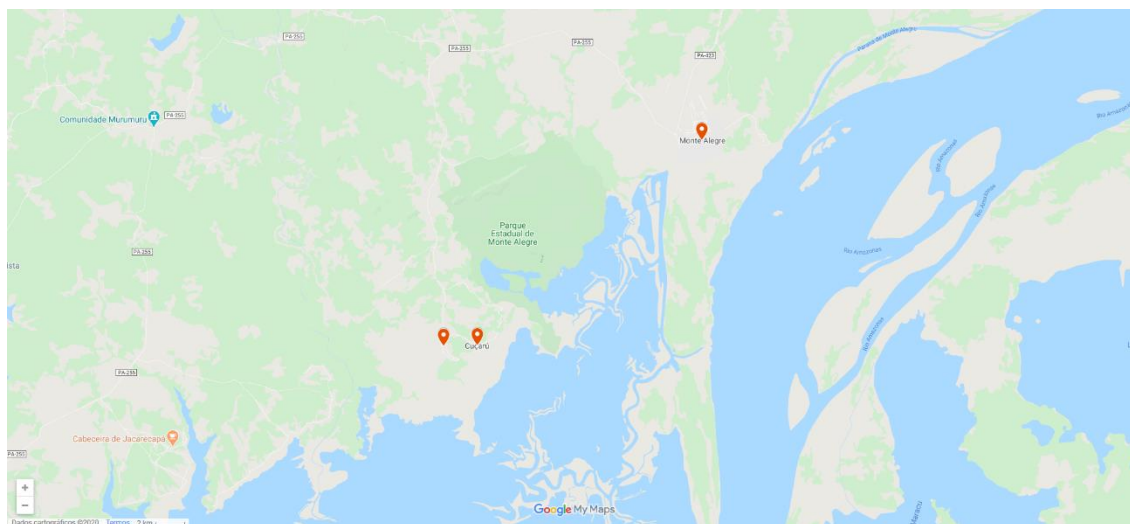


Figura 28 – Localidades visitadas para convidar para Assembleia Geral. De Google Maps (2020)

Para que a assembleia acontecesse em abril de 2014, foram necessários encontros menores no mês anterior. Em março, a equipe do Pepca/Sacaca/Ufopa esteve em Monte Alegre para visitar as vilas rurais de São Diogo e Cuçaru (Figura 28), que ficam distantes aproximadamente 46,5 quilômetros, percorridos em cerca de 3 horas do centro urbano de Monte Alegre, percurso feito em carro traçado devido às más condições de conservação da rodovia estadual PA-255 e vicinais. Naquela oportunidade, iríamos exhibir o documentário “Balatais da Saudade” (Figura 29), produzido no âmbito do Pepca e de um projeto aprovado pelo grupo de balateiros no Fundo Brasileiro de Direitos Humanos (FBDH). Aproveitamos para conversar sobre o edital das concessões florestais (Figura 30), o que para mim foi um primeiro contato com a percepção de alguns balateiros e seus

familiares sobre esse assunto. Nos momentos de exibição dos filmes, também houve oportunidade para convidar quem pudesse se interessar na assembleia a ser realizada em poucas semanas. No final de março, foi realizada também uma reunião preparatória com representantes de balateiros, da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre e do Pepca/Sacaca/Ufopa (Figura 31).



Figura 29 – Exibição do filme “Balatais da Saudade” no estabelecimento comercial do presidente da Comunidade de Cuçaru. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 30 – Análise dos mapas das concessões florestais em Cuçaru. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 31 – Reunião preparatória com representantes de balateiros, a Associação Hortoflorestal e equipe do Pepca/Sacaca/Ufopa. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)

Além disso, foram enviados, nos transportes que fazem linha para as localidades onde vivem os balateiros, os editais de convocação, em um formato mais amigável de convite, procurando usar palavras mais conhecidas por pessoas da vida rural e com baixa escolaridade. A formulação de um Edital-Convite foi uma tentativa de traduzir uma formalidade jurídica para algo mais simples, de linguagem mais amigável, para ser recebido pelas pessoas. O convite, porém, não dispensava uma conversa direta dos parceiros locais, quando encontravam eventualmente balateiros que se deslocavam à sede municipal para receber dinheiro de suas aposentadorias, ou em busca de algum outro serviço, e também quando esses parceiros se deslocavam para o interior para realizar algum trabalho na zona rural. A principal dificuldade em realizar a assembleia e, por consequência, fundar a associação era que a maioria dos balateiros eram inativos, sendo poucos os que ainda participavam de expedições aos balatais.

No dia 9 de abril de 2014, a assembleia de fundação da associação dos balateiros aconteceu no pátio de uma casa particular, em Monte Alegre (Figuras 32 e 33), e as despesas de deslocamento dos balateiros do interior foram realizadas com recursos do FBDH. A assembleia contou com a participação de 63 balateiros, em sua maioria balateiros inativos. De acordo com Carvalho et al. (2018, p. 276), “57% tinham 81 anos ou mais, e 23% estavam na faixa de 71 a 80 anos, sendo que o mais novo somava 51, e o mais velho, 97 anos”. Estiveram presentes também membros da Associação Hortoflorestal de Monte Alegre e do Pepca/Sacaca/Ufopa, além de artesãos de balata de Belém, estes últimos preocupados em como as concessões florestais afetariam as suas atividades.

A programação foi dividida em dois momentos, uma reunião com o Ministério Público para tratar sobre as concessões florestais na Flota do Paru e a assembleia propriamente dita para

discutir a fundação da associação. Para a reunião sobre as concessões florestais, também haviam sido convidadas a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) e o Ideflor-bio, para tratar de dois pontos de pauta: a proteção aos balatais da Flota do Paru e as demandas dos balateiros para o estado. Contudo, esses órgãos não enviaram representantes, e apenas o Ministério Público se fez presente por meio da Promotora de Justiça Agrária. Na parte da reunião em que se discutiam as concessões florestais e a proposta de um termo de uso para compatibilizar a atividade madeireira, por parte da empresa concessionária, com o extrativismo tradicional de balata, por parte dos balateiros, foram manifestadas várias opiniões que expressavam a preocupação de balateiros quanto à retirada de madeira em áreas de balatais:

*Esse negócio dessa exploração de madeira dentro do balatal, eles destroem a madeira [queria dizer a árvore]. Esse negócio do governo dar consentimento pra Ibama (sic) entrar dentro de uma área que é nossa, é tua, é de todo mundo... isso é uma pilantragem. Você acha uma coisa dessa, que um governo pode fazer isso? Quer dizer que aí, você que mora aqui dentro do nosso território, você vai consentir esses sem vergonha que vem de fora entrar dentro da sua área e levar o que é seu? E aí? O que que a gente faz? Esse governo o que é que ele é? Ele é um governo ou é um saco de batata?*<sup>28</sup>

É preciso esclarecer que, no sistema federativo, diferentes órgãos compartilham competências na política ambiental, sendo compreensível e muito recorrente que várias pessoas confundam esses órgãos uns com outros, bem como suas competências institucionais. Na fala transcrita, o balateiro menciona o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), que durante muito tempo foi o principal órgão ambiental para a fiscalização e aplicação de sanções administrativas na esfera federal, mas que não tem nenhum envolvimento com o caso em estudo. Apesar desse equívoco, a fala é interessante no sentido de que o balateiro demonstra um entendimento muito razoável sobre como uma política de governo pode impactar um território coletivo, demonstrando preocupação com a espoliação dos recursos naturais nele existentes. Essa fala expressa de maneira simples e resumida a sensação de abandono pelo Estado, que falhou em garantir aos balateiros o direito sobre a área e o acesso ao recurso do seu trabalho. O extrativista não estava alheio ao processo político em curso e tinha expectativas de uma atuação estatal na garantia dos seus direitos.

Na parte da reunião dedicada à discussão com os órgãos estatais, a Promotora de Justiça Agrária foi a única representante do Estado que aceitou o convite para participar do debate. Nesse sentido, a presença da promotora na reunião serviu para ouvir as queixas dos presentes, insatisfeitos com o abandono do Estado, e dar-lhes alguma esperança de proteção de seus direitos culturais e socioambientais. Isso foi reforçado e ficou muito evidente na apresentação da Promotora de Justiça

---

<sup>28</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

(Figura 34), logo após um artesão questionar por que os órgãos ambientais, tendo sido convidados, não estavam presentes. Nas palavras dela:

*Eles foram convidados. A gente fez uma reunião em Belém... Deixa eu me apresentar, então, já que eu comecei a falar. Eu sou Promotora de Justiça, sou do Ministério Público do Estado do Pará. Eu sou promotora agrária, então todos esses conflitos envolvendo a terra, envolvendo os recursos naturais em cima dessa terra, quando a gente discute território, aí o promotor agrário está autorizado a acompanhar o caso, então eu abri aqui um estudo, um procedimento dentro do Ministério Público do Estado. Eu até vi que o [representante dos artesãos] mandou um ofício, eu vou recuperar o que é que foi feito lá por Belém, somar com o nosso trabalho pra acompanhar o caso dos balateiros aqui de Monte Alegre. Agora, a gente sabe que tem balateiro também em Almeirim, em Alenquer, em toda essa região, mas foram vocês aqui que provocaram, que estão falando na defesa da balata, então a gente abriu um procedimento pra acompanhar o caso e nós pedimos em Belém uma reunião, faz uma semana mais ou menos, foi dia 08 de abril (sic), e lá em Belém foram representantes do Ideflor, que é um instituto que acompanha, que faz a gestão da floresta pública, porque essa floresta que está aí, ela não é minha, não é do seu P., não é do D., não é da L., ela é pública, ela é do Estado. É claro que as pessoas que moram aqui sempre puderam usar esse recurso e precisam continuar usando, só que agora o Estado, por meio do Ideflor, resolveu fazer uma concessão florestal. O que é uma concessão? É uma licitação para explorar a madeira, porque antes aqui a pessoa tava acostumado a cortar madeira rasa, abrir um pedaço de terra, e a concessão florestal não é isso, não é tirar toda a cobertura vegetal, não é tirar toda e qualquer árvore, eles fazem um estudo, um inventário, para escolher quais são as árvores que eles vão tirar e aí a balata não pode estar nessas espécies que vão ser tiradas porque vão acabar com ela, com essa atividade, que vai parar lá em Belém com os artesãos. Então é isso que a gente quer proteger. Proteger a balata, primeiro pelo seu valor cultural, pelo seu valor imaterial, pelo sentimento que a gente tem por essa atividade, por essa árvore, pelo produto que ela sempre contribuiu para a economia local, pela história dela aqui na região e também porque ela tem uma continuidade hoje através do artesanato e todo esse processo tem que ser respeitado, inclusive pelo próprio estado, pelos próprios órgãos públicos, então é essa a nossa luta, só que pra isso é importante que vocês se organizem, porque não é uma coisa do seu P., do seu J., do seu D., tem que ser uma organização pra poder lutar, pra poder participar da reunião e dizer: “olha, eu não estou falando só por mim, eu estou falando por todos vocês aqui, e isso tá legalizado por meio de uma associação. A proposta, hoje aqui na nossa reunião, seria tratar se vocês querem fazer uma associação, primeiro, porque quem tem que querer somos todos nós que estamos aqui, se essa associação vai ser só dos balateiros ou também se vai abrigar os amigos dos balateiros, como os*



*artesãos, as pessoas aqui da cidade, os parentes dos balateiros, porque alguns já faleceram, já morreram, que queiram ajudar a proteção da balata e de todo esse processo, de toda essa cadeia produtiva que ainda existe, vai que lá na frente a gente descobre que a balata é usada pra outras coisas também e aí se volta, se reaquece o mercado da balata, então a gente precisa proteger, não só pela história, mas pensando também no futuro.*<sup>29</sup>

A fala da Promotora de Justiça Agrária na assembleia acaba por resumir a posição do Estado em diferentes aspectos. Ela apresenta as concessões florestais, o que já havia sido feito pelos assessores do grupo no início da assembleia ou mesmo em reuniões preparatórias, mas com o conceito legal de que a floresta é do Estado e as concessões florestais servem para o manejo sustentável da madeira. Além disso, ela fala da associação como a forma de organização social capaz de fazer frente ao avanço madeireiro sobre as balateiras ou mesmo alguma ilegalidade, que seria o caminho para quem é da região e conhece o lugar estabelecer condições para a atividade madeireira por meio do termo de uso, via representação de uma pessoa ou grupo que participaria das futuras reuniões em nome da associação, pois era a forma como as instituições trabalhavam. Ela fala também da possibilidade de a associação poder vir a apresentar projetos para captar recursos.

Provocados por palavras como “proteção” e “luta” da associação, alguns balateiros reagiram de uma forma bem pessimista quanto à capacidade e ao interesse do Estado de realizar as ações de fiscalização, o que restaria, em seu entendimento, para o próprio grupo de balateiros, idosos e com várias limitações. Um deles questionou: “Quando a senhora fala de proteger a balateira, quem vai dizer se entra um trator lá dentro? A senhora está lá fiscalizando? Aí você tem que ter um fiscal pra limitar o negócio. Porque se a senhora deixa ele só lá, ele faz o que quiser”<sup>30</sup>. Outro balateiro complementou esse raciocínio quanto aos limites da organização social e os custos de uma ação direta por parte dos balateiros:

*Eu lhe pergunto o seguinte: se o governo não pode embargar eles, nós pobre podemos fazer? O que acontece é o seguinte, a associação... aquele senhor... vai e topa com eles cortando uma balateira, nós nos reunimos aqui e vamos lá embargar, que ele só não deu conta. O que acontece? Nós vamos morrer tudinho. Até que chegue o ponto de o governo mandar uma força, a nossa já se acabou.*<sup>31</sup>

A Promotora de Justiça explica que não está falando de força física, mas de mecanismos jurídicos e estratégias preventivas para evitar prejuízos aos grupos de balateiros, citando como

---

<sup>29</sup> Fala da Promotora de Justiça Agrária na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>30</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>31</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

exemplo aquilo que estava sendo discutido para o Termo de Compromisso celebrado entre Estado, um concessionário e balateiros, o qual prevê que representantes de balateiros poderão acompanhar técnicos da empresa para auxiliar a identificar a balateira quando for realizado o inventário ou uma contrapartida da concessionária para tornar menos custosas e árduas as expedições futuras ao balatal. Ainda assim, diante de tudo que precisava ser feito para uma ação legal dos balateiros para continuar seu ofício, o que estava tão distante das vivências de homens acostumados com o trabalho braçal e pouco habilidosos com a burocracia estatal, um terceiro concluiu: “É pouca força pra muita resistência”<sup>32</sup>.

Os balateiros estavam preocupados com o manejo florestal em áreas com incidência de balateiras, com as reais intenções de madeireiros, agora legalizados pelo mecanismo das concessões florestais, e com a ação de fiscalização do Estado. É preciso diferenciar a exploração madeireira ilegal, com a qual estavam acostumados a conviver na Flota do Paru e, por isso, o receio em ter que enfrentar esse tipo de atividade com esforços próprios, uma vez que a repressão é violenta e tem risco de morte. No entanto, a concessão florestal pressupõe um manejo sustentável da madeira sob controle do Estado, que agora estaria atuando, promovendo e impulsionando a extração de madeira. Eles não teriam meios de impedir ou de se impor; afinal, estiveram à margem do reconhecimento estatal durante muito tempo, e agora estão com idade avançada e várias limitações para fazer frente a uma ação institucionalizada. Para eles, seria melhor que não existissem as concessões florestais, pois menos riscos correriam as balateiras, mas era muito difícil se impor dessa forma. Eles aceitaram as concessões florestais e se colocaram a pensar no termo de uso como um instrumento que lhes garantiria o acesso à floresta para continuar a sua atividade. Para isso e outras ações que lhes foram sugeridas na assembleia, era importante ter a associação. Nas palavras de um balateiro ainda em atividade, que representa o reduzido, mas importante, grupo de balateiros ativos:

*Olha... eu trabalho e tô na ativa quando chega o tempo que a gente vai. Só que é como a gente relatou ainda agora, se o pessoal apoia ou não apoia, porque existe muita dificuldade nisso. Muitos dizem, “ah, pra mim não interessa mais isso”. Pra nós que estamos na ativa interessa, sim. Eu gostei do que a Doutora falou que a gente não vê só agora o presente, mas vê o futuro, de repente... tão bom isso aí... me interessa.*<sup>33</sup>

Enquanto ele falava, outros balateiros diziam no fundo: “me criei na balata”<sup>34</sup>, uma maneira recorrente de expressar a memória da atividade e a importância que ela teve para milhares de homens na região da Calha Norte. Nesse sentido, os presentes ficaram muito interessados em poder realizar

---

<sup>32</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>33</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>34</sup> Fala de vários homens que não são possíveis identificar na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

medidas de valorização do seu trabalho para a história local e em possibilidades de captar recursos para comprar uma sede visando à instalação de um futuro museu da balata, que contasse às atuais gerações quem foram esses homens que viveram tantas aventuras na floresta. Além disso, alguns ainda alimentavam esperanças em conseguir a pensão vitalícia de soldado da borracha, agora por meio de uma entidade que teria mais poder político, contra todas as improbabilidades de sucesso. Nas palavras de um filho de balateiro:

*Bom dia, para quem não me conhece, quase todo mundo me conhece, sou filho de balateiro, meu pai é o L. Pra quem conheceu ele, L. lá do Cuçaru, do Henrique Souza [grande patrão que aviava o trabalho de muitos balateiros]. Eu vou fazer uma colocação pra ele, para falar sobre o significado de uma associação, que benefícios poderá trazer pra eles, porque hoje se está começando o trabalho, começou o trabalho há bastante tempo, já tem um livro, um filme, já tem o segundo livro, de que é que foi o balateiro. Foi uma profissão, foi uma atividade que nunca foi reconhecida e hoje está na mão de vocês, que estavam nessa atividade ter uma fonte de renda de vocês, então hoje, com uma associação criada. Eu trabalho com três associações, posso dizer pra vocês que ela trará benefícios, sim, mas primeiro aqui se tiver uma união, para vocês criarem uma associação de balateiros. Qual é o benefício que ela trará pra vocês? O reconhecimento do trabalho de vocês, de quem foi e de quem é agora balateiro. Eu tenho certeza que muitos balateiros aqui conseguiram se aposentar pela balata e muitos não. E com essa associação criada vocês poderão lutar, porque uma associação vai ter o CNPJ, tudo legal, bacaninha, vocês vão provar que vocês eram balateiros e quem são aqueles que estão na atividade. Poderá até abrir um caminho, não vou dizer que vocês vão conseguir, mas poderá abrir caminho para lutar em cima dos órgãos competentes para que possa até conseguir uma aposentadoria àquele que não conseguiu. Porque hoje deu por encerrado, quem conseguiu conseguiu, mas nasceu uma luz lá no fundo do túnel, porque hoje só consegue as coisas se tiver uma organização, se não tiver, não consegue. Então, como eu falo da associação lá do assentamento, da comunidade, associação do esporte, porque hoje qualquer coisa... “cadê a associação? Tá em dias?” Mas vocês tenham bom senso de escolher uma diretoria que tenha interesse pra lutar pelos objetivos, não só da diretoria, mas em prol de todos. De vez em quando reunir, colocar isso e aquilo, porque são vocês, balateiros. Não adianta colocar outras pessoas, tem que ser vocês, balateiros. Colocam outras pessoas que tenham conhecimento pra ajudar e pra chegar; porque ela tem um custo, ela vai ter um custo, um custo jurídico, um custo tudo, pra chegar o ponto de vocês. Então era isso que eu queria falar pra vocês.<sup>35</sup>*

---

<sup>35</sup> Fala de filho de balateiro e presidente comunitário de Cuçaru, na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.



Figura 32 – Abertura da Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 08 de abril de 2014, em Monte Alegre. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 33 – Participantes da assembleia de fundação da Associação de Balateiros da Calha Norte. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 34 – Promotora de Justiça Agrária se manifestando na Assembleia. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 35 – Discussão da minuta de estatuto social. De Jéssica Rossy (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)

No segundo momento, foi deliberado sobre a fundação da associação e seu estatuto social. A Promotora de Justiça deixou o local da reunião, e o grupo de balateiros e colaboradores presentes passaram a debater a configuração da entidade. Para tornar as questões do estatuto social mais acessíveis para baleiros, foi criada uma metodologia específica. A minuta do estatuto de 2010 estava projetada na parede, com propostas de modificação sugeridas pela equipe extensionista que prestava assessoria jurídica. Em paralelo a isso, uma colega conduzia perguntas que eram essenciais para a instituição, como para que serve a associação e quem pode participar dela. Ela escrevia as respostas

de balateiros em cartolinas de papel afixadas na parede (Figura 35), que depois levaríamos para Santarém a fim de finalizarmos o estatuto social com as novas contribuições da assembleia. Os demais colaboradores tiveram a função importante de ponderar sobre questões práticas do extrativismo tradicional de balata e sua comercialização, enquanto eu ficava disponível para responder questões legais sobre a criação e gestão da nova entidade.

Um ponto importante sempre foi a composição da associação, uma vez que havia poucos balateiros ativos e seriam eles os principais interessados na assinatura de um termo de uso. A proposta para superar essa dificuldade foi retomar o modelo anterior, que congregava balateiros ativos e inativos, além de familiares e pessoas interessadas em contribuir com os objetivos estatutários da associação, os quais abrangiam a valorização das práticas e história de trabalho com a balata. Uma preocupação no sentido de quem poderia se associar, estando essa possibilidade aberta para pessoas que não trabalhassem com balata, foi o risco de filiação de pessoas ligadas aos padrões tradicionais ou que explorassem, de alguma forma, o trabalho de balateiros. Nas palavras de um balateiro ativo: “depende do jeito que ele vai entrar, se ele quer entrar como patrão pra fazer como antigamente, fica difícil pra nós”<sup>36</sup>. O mecanismo para ter controle sobre essa situação foi realizar a aprovação das filiações em Assembleia Geral e colocar como um dos objetivos da entidade a proteção dos balateiros, que representam o grupo mais vulnerável em toda a cadeia produtiva da balata e seu artesanato, o que deve ser respeitado pelos membros da entidade.

A associação tem a particularidade de congregar as duas extremidades dessa cadeia produtiva como membros: os balateiros, que extraem balata nas condições mais adversas da floresta; e os artesãos, cujos trabalho e renda dependem exclusivamente da balata. Para os balateiros, importa terem garantias de que receberão os valores acordados para realizar seu trabalho de forma satisfatória, podendo comprar itens de extrema importância para a sua segurança e a mínima qualidade de vida no tempo que estarão no balatal. Por sua vez, aos artesãos interessaria comprar a maior quantidade de balata pelo menor preço possível, o que aumentaria a sua renda. São grupos que teriam interesses opostos, com os quais se deveria ter cuidado de não reproduzir a lógica de aviamento, mas que estariam representados pela mesma entidade, unidos pelo objetivo comum de proteger os balatais e dar continuidade aos respectivos ofícios. Por isso, a preocupação com a qualidade de trabalho de balateiros, mesmo porque, sem balateiros para tirar a matéria-prima na floresta, não tem artesanato de balata, portanto artesãos dependem dos balateiros. Representando os cinco artesãos, um deles expressa que “tem interesse na preservação e fazer uma associação que tenha força para brigar contra o governo. A doutora falou aí, o governo baixa a lei e a gente aceita se quiser”<sup>37</sup>. O que foi prontamente respondido por um balateiro ativo: “Até porque vocês não podem ficar longe da gente, porque

---

<sup>36</sup> Fala do balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>37</sup> Fala de artesão na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

vocês são afetados diretamente por isso aí”<sup>38</sup>. Ao que o artesão replicou: “Com certeza, a gente trabalha há mais de quarenta anos com balata, quando falta balata a gente não sabe fazer outra coisa”<sup>39</sup>.

Ainda na discussão dos objetivos da entidade, debateu-se como a associação poderia ajudar na economia da balata. Foi discutida a possibilidade de plantar a balateira na Serra Azul, área rural mais afastada do centro urbano de Monte Alegre e vizinha às unidades de manejo florestal, porque teria uma altitude semelhante a dos balatais na Floresta do Paru. Para os balateiros, seria interessante a dispersão da árvore em uma região mais próxima da cidade, diminuindo os custos das expedições, porém era preciso esperar pelo menos 20 anos até que a balateira estivesse pronta para uso, isso se desse certo a ideia de plantar a balateira. Foi pensado também que a nova entidade buscasse parcerias para desenvolver pesquisa e apoio no manejo, produção e comercialização do látex, e em possíveis treinamentos para reprodução das práticas de extrativismo e artesanato. Nesse ponto da assembleia, o enfoque estava em como a associação poderia contribuir para a continuidade e a expansão das atividades econômicas de artesãos e balateiros, o que depende indiscutivelmente do interesse pela matéria-prima por parte de algum segmento de mercado. Uma dúvida recorrente quando se pensa associação para esses grupos também foi levantada na ocasião, relativa à autorização da associação para vender balata ou artesanato, e foi explicado pelos colaboradores que ela tem a finalidade de representação política, sendo vedado por lei lucrar e repartir o lucro entre os seus membros. O papel da associação seria, então, apoiar a comercialização e talvez buscar novos mercados, mas não comercializar diretamente.

Outra questão importante era a eleição da diretoria da associação. Era preciso que a diretoria envolvesse balateiros ativos, pois eles seriam as pessoas mais qualificadas para falar sobre a vida e o trabalho no balatal nas reuniões que estavam acontecendo para compatibilizar o extrativismo tradicional e o manejo madeireiro, ou seja, eram as pessoas que poderiam dizer o quanto o trabalho com a balata poderia ou não ser afetado pelo avanço das concessionárias na região. Eram poucos os balateiros ativos, não chegava a dez o número de homens envolvidos nas últimas expedições de balata e os que estavam sendo cotados para as futuras. Além disso, a maioria desses homens tem baixa escolaridade e pouco conhecimento sobre o funcionamento dos aparelhos burocráticos do Estado, poderiam se perder facilmente na discussão ou sequer se interessar em fazer parte delas. Uma opção do estatuto social era permitir que familiares, artesãos e colaboradores compusessem o quadro da diretoria, porém ainda era preciso que pessoas com um grande conhecimento da floresta pudessem representar qualitativamente a entidade nessas discussões com o Estado.

---

<sup>38</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>39</sup> Fala de artesão na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

Uma associação pode ter um número grande de diretores. Em média, eram previstos seis cargos: presidência, secretaria e tesouraria com os respectivos vices que assumiriam a função nas ausências do titular. Além disso, havia previsão de mais seis pessoas no conselho fiscal, órgão externo que deveria fiscalizar os atos da diretoria e as finanças da associação. Como tínhamos poucos balateiros dispostos a participar da diretoria, eu tinha feito a proposta na assembleia de reduzir esse quadro pela metade, eliminar a previsão de vices e reduzir o conselho fiscal pela metade, assim tendo uma diretoria com 3 membros: presidente, secretário e tesoureiro, onde o secretário poderia substituir o presidente nas suas ausências, algo que era essencial prever, uma vez que muitos dos balateiros chegam a exercer atividades em outras áreas de floresta, em outros estados, ficando meses sem comunicação. Da mesma forma, sugeri a redução do conselho fiscal para 3 membros, ficando um número ímpar que permitisse desempatar alguma deliberação. Para a diretoria, essa proposta foi rejeitada pelo grupo, eles entendiam, que tendo mais gente, poderiam melhor dividir o trabalho. Em verdade, eles ficaram bastante inseguros em assumir a diretoria. Se pudessem, deixariam essas funções para parceiros e assessores, mais acostumados com esse tipo de serviço, enquanto os balateiros ficariam livres para fazer o trabalho na floresta, o que entendiam muito bem e gostavam de realizar. Para o conselho fiscal, foi aceita a redução pela metade dos seus membros. Também foi alterado o tempo de mandato da diretoria, previsto inicialmente para dois anos, foi cogitado três e passou para quatro anos, com possibilidade de reeleição, pois os presentes acreditavam que teriam mais tempo de trabalho.

Após as discussões sobre a previsão de composição da diretoria e conselho fiscal no estatuto social, foi dado um intervalo na assembleia e os assessores deixaram o local, para que os balateiros conversassem e discutissem entre si, e pensassem quem poderia assumir a nova entidade sem ingerências externas. O nome de uma pessoa já havia sido sugerido em outras oportunidades e também já havia sido mencionado na assembleia, pois ele era o líder dos balateiros ativos, quem liderava as expedições e a negociação com os artesãos sobre as encomendas, o pagamento e a compra do que fosse necessário para levar para o balatal. Ele também era um dos mais articulados entre os balateiros, capaz de acompanhar e se colocar nas reuniões com o Estado, alguém que reivindicava direitos e interesses do grupo em um contexto tão diferente do trabalho das turmas do balatal. Assim, o líder dos balateiros ativos foi eleito como presidente da associação e um balateiro aposentado e um balateiro inativo a vice-presidência. Os demais cargos da diretoria foram preenchidos por familiares e assessores.

Na assembleia de fundação, também foi discutida a proposta de termo de uso, o que eu descreverei no último capítulo. Agora quis enfatizar como foi criada a Associação de Balateiros da Calha Norte, nome sugerido por um artesão e assumido pelo grupo como uma possibilidade para o crescimento e consolidação da entidade, uma vez que abria as portas para balateiros e familiares de



outros municípios da Calha Norte, que poderiam se juntar a eles para cumprir os objetivos da associação.

## Os primeiros anos da associação e a insurgência dos artesãos

O primeiro desafio da associação foi o registro dos seus atos constitutivos para que passasse de uma existência de fato a fazer efeitos no mundo do direito. Na assembleia de fundação estiveram presentes mais de 60 balateiros, em sua maioria inativos como relatado, porém a lista de frequência feita no dia não foi aceita pelo Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Monte Alegre. De acordo com o que me foi relatado, os funcionários do cartório exigiram que as pessoas subscritas na lista de frequência tivessem as suas assinaturas previamente reconhecidas e apresentassem cópias autenticadas dos seus documentos pessoais, o que gerou dúvidas e demandou algumas idas dos assessores ao cartório na tentativa de fazer a inscrição<sup>40</sup>. Essa exigência, além de ser uma formalidade muito distante da vida daqueles homens acostumados com a vida rural e os trabalhos na floresta, postergaria e encareceria o registro da associação. Fazer o cadastro de assinatura de cada um dos que estiveram presentes na assembleia de fundação demandaria o deslocamento deles de vários pontos da zona rural do município exclusivamente para isso, o que seria um investimento pessoal para cada um desses senhores, com pouquíssimos efeitos práticos. Acabaram assinando a ata registrada no cartório apenas as pessoas que estavam mais acessíveis, que já tivessem o cadastro ou estivessem mais próximo do centro urbano<sup>41</sup>.

Na sequência, estive no Cartório de Monte Alegre para tentar auxiliar com o registro dos atos constitutivos da associação. Foi curioso observar o quadro de avisos do cartório (Figura 36), que estava localizado próximo às fileiras de cadeiras destinadas às pessoas que esperam atendimento. Nele, estão afixados documentos notariais para lhes dar publicidade, cópias impressas de leis, uma matéria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a viagem de crianças e adolescentes para o exterior, um documento esquecido por alguém e uma nota do próprio cartório sobre normas e burocracias. Possivelmente, a nota foi colocada ali em resposta ao descontentamento de cidadãos que recorrem aos serviços notariais. O seu conteúdo retira o peso da burocracia do cartório e o deposita na norma, que é algo maior e distante dessa população, tão distante que o cartório precisa também fixar cópias de algumas delas em seu mural para dar conhecimento, como se isso fosse o bastante para tornar o seu conteúdo acessível para todos. É certo que o cartório deve seguir as normas para o cumprimento de sua função pública em conformidade com o princípio da legalidade, porém não é tão simples dissociar o descontentamento com a norma com o da prestação do serviço.

---

<sup>40</sup> Informação prestada informalmente por membro da Associação Hortoflorestal em reunião comigo em Monte Alegre para tratar do registro da Associação.

<sup>41</sup> Informação prestada informalmente por membro da Associação Hortoflorestal em reunião comigo em Monte Alegre para tratar do registro da Associação.

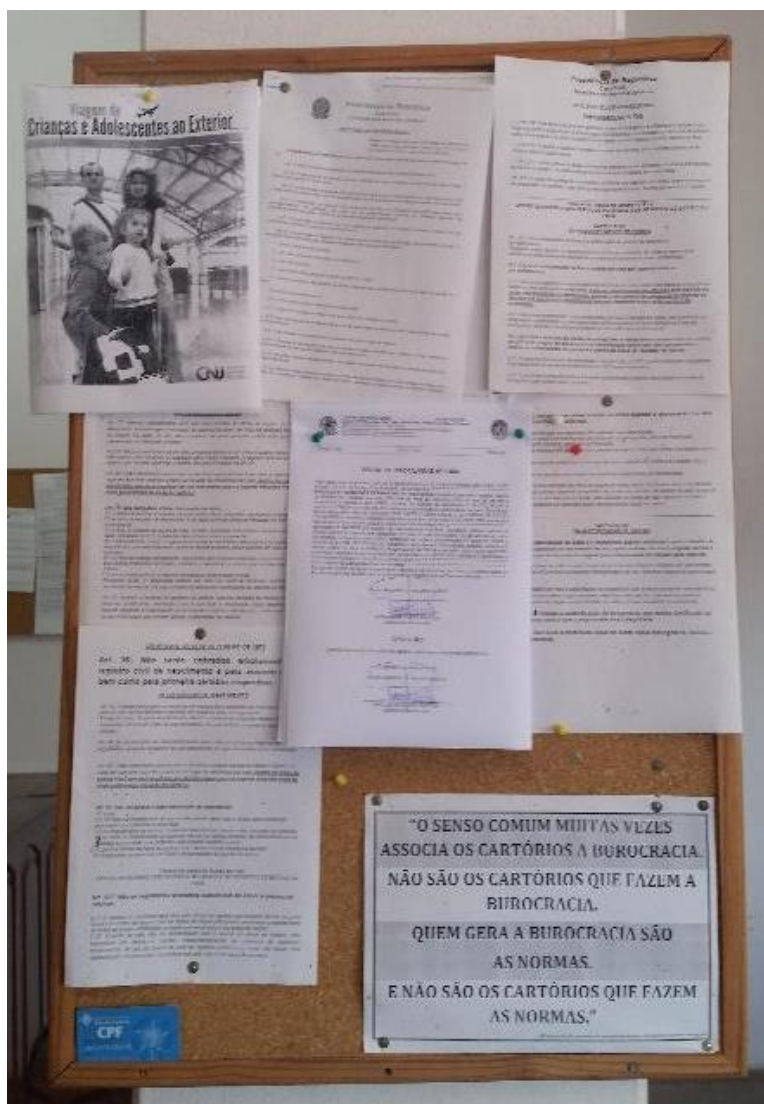


Figura 36 – Quadro de aviso do Cartório de Notas de Monte Alegre – Pará. De Bruno Mileo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)

De certa forma, o cartório e seus servidores interpretam e aplicam normas com base nas suas condições socioeconômicas, superiores à da maioria da população brasileira, mais ainda em um município no interior da região amazônica que tem baixos índices de educação formal. Além disso, as normas deixam uma margem de discricionariedade para a atuação dos notários, o que faz cartórios se diferenciarem em todo o país quanto ao nível de organização e qualidade de atendimento. Com efeito, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) é a mesma em todo o país, mas existem alguns cartórios que são mais organizados e eficientes do que outros em diferentes municípios brasileiros. Não obstante, cartórios e seus servidores personificam também uma norma, que pode ser entendida como injusta; e a burocracia estatal, que pode igualmente ser percebida compreensivelmente como excessiva pelas pessoas. Essas são críticas válidas ao funcionamento de um órgão público.

Quando as pessoas buscam o cartório, pretendem obter documentos de validade pública para solucionar alguma questão de suas vidas, portanto esperam celeridade e eficiência para poder

seguir com os seus propósitos, sendo muito pertinente que exijam um bom encaminhamento para a sua demanda, afinal isto faz parte de um exercício de cidadania no estado de direito. Com efeito, um cartório estaria dentro do conceito de “checkpoint”, o qual Escóssia (2019, p. 25-26) explica, a partir dos estudos de Jeganathan, como “um lugar de sentido, onde os usuários são escrutinados e o que eles dizem é considerado ou não verdade – para, a partir da verdade aceita e oficializada, ser concedido a cada usuário um documento que se tornará chave para acesso a direitos”. Diante disso, seria mais útil o Cartório de Monte Alegre pensar em meios de melhorar o atendimento e viabilizar os pedidos das pessoas do que assumir uma pretensa imparcialidade na aplicação da norma. Afixar esse tipo de nota serve para desarmar eventuais críticas e, talvez, desencoraje um cidadão a procurar o cartório, considerado um espaço público hostil para muitas pessoas.

Ademais, o cartório faz parte do aparato burocrático e, como tal, é interpretado por uma corrente sociológica como um meio de coerção estatal. Recorrendo a Weber (1964), o direito e a burocracia estão relacionados às formas de racionalidade que são orientadas por fatores econômicos e políticos. Sobre o assunto, Ferreira (2019) explica que o direito é entendido por Weber como um instrumento de dominação e coerção estatal, pois geralmente está em descompasso com a realidade da maioria das pessoas. A nota do cartório desqualifica uma crítica como algo menos importante por vir do senso comum, assim evidencia mais um distanciamento entre conhecimento técnico-científico e o senso comum no caso de estudo, ao invés de tentar integrá-los a partir de uma ecologia de saberes, na qual o conhecimento técnico-científico se torne um conhecimento prudente ou um novo senso comum como preceitua Santos (2005).

Superadas as dificuldades iniciais, os documentos constitutivos da associação foram registrados no Cartório de Monte Alegre, o que juridicamente significa a criação e personalização da entidade, muito embora o grupo não tenha conseguido se organizar para solicitar a inscrição no CNPJ<sup>42</sup>, no Ministério da Fazenda. Não o fez até o presente momento, o que significa que a associação dos balateiros tem capacidade jurídica para contrair direitos e obrigações, mas não tem ainda a personalidade contributiva. Na prática, a existência da associação serviu para que o grupo se fizesse representar, agora por uma diretoria devidamente constituída, em algumas reuniões com o Ministério Público e com os órgãos ambientais, assinando formalmente atas e um termo de ajustamento de conduta. Depois da assembleia de criação, pouca coisa aconteceu na vida da entidade, não tendo nenhum efeito, nem mesmo simbólico, para seus membros, o que deixou alguns deles incomodados.

Dentre os associados, quem mais teve interesse em movimentar a associação era o grupo de artesãos, que viam na entidade uma possibilidade de captar recursos para as futuras expedições, com o que se precisava ter algum cuidado. Como foi ressaltado no tópico anterior, a associação reunia

---

<sup>42</sup> Da mesma forma, CNPJ é a sigla do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, vinculado a Receita Federal do Brasil.

dois grupos de trabalhadores da balata com interesses opostos no que se refere à comercialização, sendo necessário proteger os balateiros para que não viessem a ser explorados em acordos que reproduzissem o sistema de aviamento. Por sua vez, os artesãos eram os únicos compradores de balata, cuja renda dependia exclusivamente do artesanato, e era uma obrigação deles pagar pela matéria-prima trazida pelos balateiros independente de haver qualquer projeto. Entretanto, os artesãos nunca apresentaram aos balateiros uma proposta concreta de como fariam essa captação de recursos e quais as contrapartidas que a entidade teria se viesse a participar de algum edital para essa finalidade. Apenas demandavam documentos e alguma posição do presidente da associação, o que era visto com certa desconfiança, até porque os artesãos tinham débitos com os balateiros referente à última expedição, o que foi sanado apenas mais recentemente.

Em dado momento, os artesãos manifestaram vontade de criar outra associação, formada exclusivamente por artesãos e balateiros, alegando a presença de membros que não estavam na categoria de trabalhadores da balata na associação recém-fundada. Na minha interpretação, essa foi uma estratégia para tentar ter um controle maior sobre um ente representativo das duas categorias, assim eles poderiam ter acesso mais facilitado aos documentos para tentar a captação de recursos que almejavam, sem o ônus de discutir com os membros do ente que já estava constituído. Com efeito, uma nova associação poderia ser diferente, com novo estatuto e objetivos próprios, nova diretoria que poderia ter uma representação maior de artesãos e seus familiares. Eles chegaram a marcar uma reunião em Monte Alegre para tratar do assunto, sem comunicar a todos os membros da associação e sem informar exatamente a pauta a ser discutida. Soube depois, pelos próprios artesãos, que eles já haviam convidado advogado e contador para tratar da fundação de uma nova associação, disseram que contavam também com o apoio de um político que ajudaria a custear as despesas com as taxas de cartório e outras obrigações para a constituição do novo ente. Essa iniciativa não foi bem recebida pelo líder dos balateiros ativos, que foi muito firme com os artesãos sobre esse assunto, opondo-se à criação de outra entidade e enfatizando que artesãos não podem querer ser os novos patrões, que eles teriam que ser parceiros dos balateiros, pois sem balateiros não teria artesanato.

O líder dos balateiros tinha muita consciência sobre a necessidade de manter a autonomia do seu grupo e colocava limites às propostas feitas pelos artesãos, pouco interessantes para os balateiros, a exemplo da entrega de itens *in natura* para as expedições em vez de valores para que os próprios balateiros comprassem itens em quantidade e qualidade que julgassem adequadas para os meses que passariam no balatal. Como dizia ele, na floresta não tem supermercado nem farmácia, então eles tinham que levar tudo de bens industrializados ou manufaturados o quanto bastasse para a sua vida no balatal, e apenas os balateiros poderiam decidir sobre o que lhes conviria para ter melhores condições de vida e trabalho na floresta. Cabe ressaltar que devido à natureza do trabalho que realizam, não se pode considerar que os balateiros fizessem exigências supérfluas ou vultuosas, mas queriam poder estabelecer a quantidade dos itens manufaturados e medicamentos que precisam

durante o tempo e que estão em alta floresta, a qualidade dos equipamentos de trabalho e proteção pessoal, a condição de frete da matéria-prima e outros assuntos que são elementares para que eles desenvolvam o trabalho de forma segura e menos sacrificante.

O líder dos balateiros se negou a participar da tal assembleia organizada pelos artesãos e o assunto repercutiu entre balateiros, artesãos e colaboradores. No final, o artesão que tem um papel de liderança desse grupo diria que eles fundariam outra associação que passaria a realizar expedições ao balatal, mesmo sem a participação daquele grupo de balateiros ativos. No entendimento do artesão, esse era um direito que eles tinham de se organizar de maneira diferente e acessar o recurso natural na Flota do Paru, em que pese às discussões sobre um termo de uso para o extrativismo da balata estivessem acontecendo com o grupo que fundou a primeira e, até então, única associação de trabalhadores da balata. Cabe explicar que esse tipo de cisão é bastante comum em entes coletivos na região, quando um grupo se desentende com outro sobre questões inconciliáveis ou mesmo por dificuldades no relacionamento. O grupo insatisfeito funda uma nova entidade, com objetivos um pouco diferentes do anterior, mas que, na prática, compartilha a representação de uma categoria. Assim, associações com objetivos próximos convivem e disputam entre si por capital político em uma localidade, quando não concorrem com cooperativas e sindicatos no espaço público.

A insurgência dos artesãos contra a associação não prosperou, mas eles tinham razão sobre a entidade estar paralisada há tanto tempo e sobre o fim do mandato da diretoria, sendo necessário convocar novas eleições. Isso viria acontecer pouco tempo depois, no mês de julho de 2018 (Figuras 38 e 39). Considerando as dificuldades e os esforços para reunir todos, o instrumento de convocação reuniu uma gama de assuntos e tinha pauta extensa (Figura 37). A assembleia geral de junho estava prevista para discutir sobre a continuidade ou não da associação, um pouco pela provocação feita pelos artesãos, mas também por todas as dificuldades em fazer ela funcionar. Também foi o momento para rediscutir o estatuto social e reduzir o número de órgãos e procedimentos, para que a entidade não ficasse tão “pesada” para aqueles homens. Por fim, a homologação das afiliações, o que não havia sido feito desde a primeira assembleia; a eleição da nova diretoria e questões que permitissem a associação de funcionar como o cadastro no CNPJ e a contribuição de uma anuidade.

Para que tudo corresse bem, semanas antes da assembleia eu estive em Monte Alegre, para consultar o Cartório de Monte Alegre sobre valores e pormenores do registro da ata para evitar novos desentendimentos. Naquela oportunidade, acompanhei o presidente da associação na visita aos balateiros ativos, uma vez que eles seriam grandes interessados nos assuntos da associação devido à assinatura do termo de uso. Antes disso, o presidente da associação tinha ficado responsável por conversar com os membros e distribuir os Editais-Convites para os associados e interessados. Essa atribuição de organizar e convocar uma assembleia era uma grande novidade também para o presidente da associação, que então seguia um protocolo próprio e as normas do estatuto social para

reunir e conversar com os seus companheiros sobre os assuntos comuns, já não basta mandar um recado por algum conhecido.

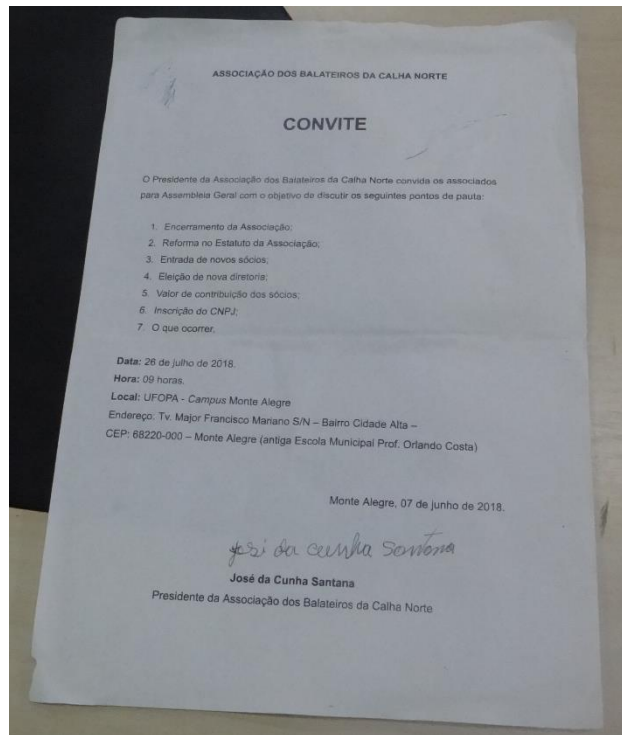


Figura 37 – Convite-Edital de convocação para Assembleia Geral. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)

A segunda assembleia não chegou nem perto da primeira, no que se refere à participação. Se a primeira conseguiu reunir mais de 60 balateiros, muito graças a um grande trabalho de mobilização com apoio dos assessores e dos recursos do FBDH; a segunda, realizada com esforços próprios, reuniu 14 pessoas, dentre as quais quatro assessores, alguns familiares de balateiros, a maior parte do presidente da associação. Depois descobriríamos que, mesmo tendo tido o cuidado de ajustar o horário da associação conforme a disponibilidade de transportes coletivos de áreas rurais para o centro de Monte Alegre, muitos se atrasaram e começaram a chegar na cidade no turno da tarde, quando a reunião já havia se encerrado. Apesar do baixo quórum, foi aproveitada a oportunidade de conversar sobre as questões indicadas.

Sobre a continuidade da associação, ponderada pelos assessores, os presentes entenderam que seria um retrocesso que ela deixasse de existir e aceitaram mudanças no estatuto visando à sustentação da entidade, incluindo a substituição do modelo com 6 diretores (presidente, vice-presidente, secretário, vice-secretário, tesoureiro e vice-tesoureiro) pelo modelo com 3 diretores que havia sido deixado de lado na assembleia de fundação (presidente, secretário e tesoureiro, sendo que o secretário assume quando for necessário o presidente se ausentar), considerando que eram poucas pessoas dispostas a assumir cargos na associação. Tentando traduzir os significados jurídicos e os procedimentos formais, foram bem-vistos ajustes nas competências e formas de convocação de

assembleias ordinárias e extraordinárias. Dali também foi tirado o encaminhamento de procurar a ajuda de um contador para tirar o CNPJ e atribuído um valor acessível como contribuição anual dos sócios para tentar arcar com as despesas da entidade, dentre as quais as taxas para registros no cartório. A reunião durou o turno da manhã, sendo bastante objetiva nas manifestações e encaminhamentos.

Em síntese, a Associação de Balateiros da Calha Norte foi fundada em 9 de abril de 2014. Desde então, realizou dois encontros do grupo para tratar de interesses dos balateiros, quais sejam a discussão da minuta do regulamento de uso, em 29 de maio de 2017, e questões do seu próprio funcionamento em 26 de julho de 2018. Além disso, a entidade serviu para representar o grupo em reuniões organizadas pelo MPE para tratar do Tac, o qual foi assinado pelo vice-presidente da associação. Nesse sentido, a criação da associação serviu para o estado ter a segurança jurídica de estar se relacionando com os balateiros, pois eles tinham agora como apresentar uma ata de fundação do ente e posse de uma diretoria quando da assinatura do Tac. No entanto, a expectativa, que justificou a criação da entidade, era assinar o Termo de Uso, o instrumento jurídico que passaria a regular a entrada dos balateiros na Flota do Paru e lhes reconheceria o direito a continuidade do extrativismo tradicional de balata, o que não aconteceu até a data de apresentação desta tese de doutoramento.



Figura 38 – Assembleia geral da Associação de Balateiros da Calha Norte, na UFOPA – *Campus* de Monte Alegre em 26 de julho de 2020. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 39 – Assembleia geral da Associação de Balateiros da Calha Norte, na UFOPA – *Campus* de Monte Alegre em 26 de julho de 2020. De Ana Paula Araújo (Acervo Pepca/Sacaca/Ufopa)



## PARTE III: DISCURSOS SOBRE FLORESTA E GESTÃO

## Capítulo 7 “O laboratório é o dedo”, mas “a gestão é de cuspe”: duas representações da floresta<sup>43</sup>

---

O termo floresta assume sentidos diferentes em cada contexto de enunciação, podendo designar o espaço geográfico onde se concentram árvores ou, ainda, um ente juridicamente definido em função de seu aspecto utilitário e da modalidade de uso que admite (público ou privado), sentido este que predomina na linguagem de Estado, codificada pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Segundo a definição legal, as florestas públicas são áreas de domínio público que têm como objetivo básico usos múltiplos sustentáveis dos recursos florestais, bem como pesquisa científica com ênfase no manejo florestal. São usos múltiplos objetivados para uma finalidade utilitária de produção econômica ou acadêmica. A modalidade de florestas públicas tolera a permanência de povos tradicionais que residam na área no momento da sua criação, porém os usos tradicionais não consistem na sua finalidade principal, diferentemente das reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável. Ademais, pesquisa, visitação e educação ambiental são permitidas nas florestas públicas, desde que estejam em conformidade com os seus objetivos e sejam previamente autorizadas pelo órgão ambiental nos termos da legislação vigente. De forma a organizar e regular as atividades antrópicas no interior das unidades de conservação de uso sustentável, deve existir um plano de manejo, documento técnico a ser elaborado com participação social e acompanhamento pelo conselho consultivo, sendo este um colegiado formado por representantes de órgãos públicos e diferentes setores da sociedade.

Não obstante o estatuto legal, a floresta é também um espaço geográfico onde fenômenos naturais e sentidos sociais atribuídos ao lugar extrapolam os contornos jurídicos. O presente capítulo tem como objetivo apresentar duas classes de representações sociais elaboradas em torno da Floresta do Paru, seja como parte integrante do território tradicional dos balateiros, seja como unidade de conservação a ser gerenciada pelo Estado. Os contatos diretos com os balateiros propiciaram acesso a conhecimentos, crenças e práticas que o Estado dificilmente contempla. A distância entre os sentidos da floresta que emergem da experiência vivida e do aparato burocrático é evidenciada na afirmação do balateiro que inspira o título deste capítulo: “o laboratório é o dedo”, em clara alusão ao modo nativo de produção de conhecimento, necessári-

---

<sup>43</sup> O título deste capítulo remete a afirmações feitas por duas pessoas entrevistadas na pesquisa: um balateiro e um gestor da Flota do Paru. Como pretendo demonstrar no texto, as duas afirmações aludem a diferentes, senão divergentes, representações da floresta feitas pelos extrativistas e pelo Estado.

amente empírico, enquanto o Estado opera a partir de abstrações, gerindo a unidade de conservação à distância, com base em normas criadas fora do espaço social vivido da floresta.

## Sobre os balateiros e o seu território

De acordo com levantamentos e registros biográficos realizados por Carvalho (2013b) junto a dezenas de ex-balateiros em áreas urbanas e rurais dos municípios de Alenquer, Almeirim e Monte Alegre, a maior parte deles natural da própria região, o trabalho com a balata lhes foi ensinado por parentes mais velhos que os levavam para a floresta. Em entrevista, o Vice-presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, um balateiro inativo, me relatou como iniciou o trabalho com a balata:

**Pergunta:** *E quem lhe ensinou a tirar balata?*

**Resposta:** *O meu irmão. É fácil de aprender, depende é da boa vontade, tudo nesse mundo você só aprende se você tiver vontade, até a própria leitura, né? Eu aprendi com ele. Ele deixava nós cortando no toco da balateira, nós cortava o dia todo. O fabrico tudo, sabe quantos blocos nós fazia? O máximo era quatro, bloco de 90 quilo, mas era uma ajuda pra ele, pra nós sobreviver e aí depois que nós aprendemos, aí nós aprendemos a subir, a cortar de cima, pronto, aí maneirou. A gente come tudo quanto, é jabuti<sup>44</sup>, é mucuã<sup>45</sup>, é guariba<sup>46</sup>, é tudo... Tudo que pulasse a gente comia, porque não é muito farto, não. Até a fruta dela a gente come, é boa, é leitosa. Mas a gente passa bem, não passa mal. É sacrificoso, se você pensar... Nós saía de Almeirim, viajar três meses pra chegar pra onde ia trabalhar e quando voltava, com 8 dias, você estava na boca do Paru, peso de correnteza, de cachoeira.... E com balata, era assim. Agora, pra subir era muito sacrificoso, conforme a distância. Até num lugar chamado Maguari, era três meses. Quando passemos a colocação da Canaquara, uma cachoeira grande, pra lá multiplicou, já foi pra quatro e um quebrado, quase cinco meses e aí a gente trabalhava pouco, porque um serviço que quando chove não trabalha, porque a água dissolve o leite tudo, tem que ser só dia de sol quente. Trabalho grande a balata, ela dá muito, só que... Na época, dava resultado, porque o ramo era aquele mesmo. (incompreensível) vender o quilo de 4 cruzeiro, era muita vantagem. Balateiro que fazia como eu conheci vários, que fazia 1.200, até 2 toneladas. Tinha um por nome Cravo, que morava aqui no Mãecuru, ele chegou a bater 2.200 quilos, era o melhor balateiro que tinha, que eu conheci, que os*

---

<sup>44</sup> Réptil de carapaça, exclusivamente terrestre, nativo da América do Sul. As duas espécies mais comuns no Brasil são jabuti-piranga (*Chelonoidis carbonaria*) e jabuti-tinga (*Chelonoidis denticulata*). (Wikipédia, 2022)

<sup>45</sup> O muçuã (*Kinosternon scorpioides*) é uma pequena espécie sul-americana de cágado. (Wikipédia, 2022)

<sup>46</sup> Primata da família *Alouatta*, conhecido também como bugio. (Wikipédia, 2022)

*outros eram de 1.200, 1.300, 1.800, mas ele não. E assim a gente ia levando a vida, mas que é um pouco sacrificoso a balata. Mas a gente venceu. Agora já está dando mais trabalho da balata é a aposentadoria pra mim.*

Quando a economia da balata estava aquecida, no período entre as décadas de 1930 e 1970, eles trabalhavam sob o sistema de aviamento que era caracterizado pela superexploração do trabalho e pela posse informal de áreas públicas em favor de particulares. Ainda que estivessem sob domínio estatal nos registros fundiários, particulares se apossavam das áreas públicas para a exploração econômica de recursos naturais como se fossem privadas, o que é amplamente conhecido na região, apesar de que pouco se fez no sentido de coibir a prática. Carvalho (2013b) explica que os encarregados contratavam de forma verbal mateiros, gateiros e balateiros experientes para uma viagem de exploração, com o objetivo de localizar áreas que pudessem ser exploradas economicamente e, quando encontravam, demarcavam o local, com a abertura de picos e montagem de acampamento em alta floresta em nome do patrão, o que era respeitado pelos demais. Em entrevista, o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte se recorda das viagens de expedição e organização do espaço da floresta quando a economia da balata se encontrava aquecida:

**Pergunta:** *Mas o que que definia por exemplo que um balatal era você e a sua turma que ia explorar ou era outra pessoa? Era quem chegasse primeiro? Cheguei ali em uma área de balatal, aquele balatal é a minha turma que vai explorar e não outra turma, o que que definia isso, o que que decidia quem era que explorava?*

**Resposta:** *Era lógico que um patrão daquele ali, ele botava duas, três turmas de explorador, né? Dois, três pesquisadores. Aquela área que tu pesquisou ali, aquilo ali o outro não entrava lá, não. [P: Você pesquisou, é você que vai explorar...] É a sua turma que vai trabalhar lá. [P: E era organizado pelo patrão?] Com certeza. [P: Aquela área era do patrão X?] Era, era. Então onde é que vai ser, nós arrumamos três colocações dentro do Igarapé do Marcaú. Um foi lá no Sete Preto, lá tem várias colocações. Outra no Igarapé do Arapari, outra lá mais em cima no Jabuti, então lá tá explorado, no caso, pelo meu pessoal. Outra pessoa não podia entrar lá porque estava marcado já o pessoal que trabalha lá.*

**Pergunta:** *Entendi. Então quando explorava marcava de quem era?*

**Resposta:** *É, já sabia, aqui é exploração do Fulano, aqui já tem o dono, o cara vai trabalhar aqui. Porque ele já deixava cortar o pique lá, cortado. Chegava lá, tu já via que tinha andado gente lá. Agora, se de lá pra frente, tu pegasse lá da onde a gente parou, do outro lado dava geral, aí tu já ias colocar de lá pra frente já.*

*[P: Então se não tivesse marcação podia explorar?]*

*Podia, podia. Podia, os barracos ficavam sempre, a gente visitava uns aos outros assim.*

**Pergunta:** *E tinha balateiro de patrão diferente ao mesmo tempo na floresta?]*

**Resposta:** *Tinha, tinha, com certeza. "Ah, está trabalhando com quem?", "Ah, estou trabalhando com Alfredo Gantuss e tu?", "Eu tô trabalhando com o Moreira, com o Antônio Moreira. E tu?", "Eu estou trabalhando com o João Pantoja". Outro, "eu tô trabalhando com o Zé Leão", esse José Leão... Nesse tempo, um bocado de gente aviava ali. Outro, "eu sou aviado da Inês Sabá". Outro, "sou do João Soldado de Alenquer" e assim...*

O balatal é acima de tudo um espaço de sociabilidade, onde os balateiros contavam uns com os outros para poder sobreviver. Por isso, na atualidade, muitos ex-balateiros não precisam mais ir aos balatais, porque não vivem mais dessa atividade e a idade está muito avançada para esse tipo de esforço. Mesmo assim, apesar do trabalho árduo e das dificuldades para chegar e viver na floresta, vários desses homens dizem que sonham com o balatal ou manifestam vontade de estar lá mais uma vez, dizem que ainda seriam capazes de subir em uma balateira de menor porte e ainda cortar balata, mesmo que não consigam tirar ou carregar a mesma quantidade de látex de antes. Em Monte Alegre, tomei conhecimento de casos assim, inclusive de um filho de balateiro que levou o seu pai bastante idoso até um balatal mais próximo e de fácil acesso para realizar a vontade dele de pisar no balatal antes de morrer. Para além das informações naturais e geográficas, o balatal é um local de muitos sentidos atribuídos por esse grupo de homens.

No espaço do balatal, as relações que se estabeleciam eram entre sujeitos humanos e não-humanos. Em entrevista, o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte adjetivava a árvore como se fosse uma mulher: "Tem aquelas que eram mocinha na época que a gente trabalhava, hoje elas estão formadonas". A atribuição de qualidades humanas às espécies naturais é conhecida por animismo, sendo um fenômeno social discutido por Castro (1996), que problematiza o tema pelo viés do perspectivismo ameríndio, aceitando o pressuposto de que, segundo cosmologias não ocidentais, o mundo é habitado por diferentes espécies de sujeitos ou pessoas, humanas e não-humanas, cujas relações não conseguem ser explicadas pela dicotomia moderna entre cultura e natureza. Sob o enfoque do perspectivismo ameríndio, aceita-se algumas concepções da natureza não como objeto, mas sujeito da relação social. No caso do balateiro, a relação que ele estabelece com a árvore pode ser marcada por cooperação, caso ela tenha determinadas características que facilitam o trabalho na extração do látex; ou ela ser comparada também a uma mulher farta ou generosa que lhe entregue o leite para que ele produza a balata.

Faço nota para a questão do animismo quanto ao perspectivismo ameríndio para caracterizar o grupo e a sua visão de mundo, mas é preciso ter cuidado. No direito ambiental, existe

atualmente um debate sobre o direito da natureza, onde espécies naturais são consideradas sujeitos de direito e podem figurar no polo ativo de processos judiciais. Há críticas a essa corrente, à medida que existem disputas na questão ambiental sobre o que é melhor para a natureza e, portanto, diferentes interpretações sobre o que se deve fazer na prática. Trazer o direito da natureza no caso de estudo pode importar em uma balateira intocada, que nem o balateiro poderia manejar, mesmo sendo uma prática de baixo impacto ambiental que não mata a árvore, ou a digressões sobre como o estado interpreta esse direito da natureza enquanto projetos de manejo ambiental. Entendo que os recursos ambientais devem servir, de forma sustentável, para a melhoria de vida dos grupos humanos. Em verdade, a discussão que proponho não se relaciona aos possíveis direitos da natureza, e sim ao acesso mais equitativo e justo ao ambiente, para que grupos vulneráveis, de comunidades tradicionais, possam continuar suas atividades, que são sustentáveis ou possam se tornar sustentáveis, para poder sobreviver econômica e culturalmente.

Na entrevista que me concedeu, o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, classificou a balateira conforme a qualidade do látex extraído: a balateira mansa é aquela que dá um látex de boa qualidade que permite melhor o trabalho com ele, enquanto a braba é um látex de qualidade inferior por ser muito grudento e difícil de manusear. Essas qualidades são igualmente humanas, inclusive os mesmos adjetivos são utilizados para classificar o balateiro conforme o nível de experiência no ofício, sendo manso aquele que é mais experiente e brabo quem está começando, ainda a ser treinado por seus companheiros. A forma de diferenciar uma árvore da outra, ele explica, é “picar” o tronco para fazer um pequeno corte e obter um pouco do látex para manusear, porque o “laboratório é o dedo” (Figuras 43, 44 e 45). Nas mãos do extrativista, o látex da balateira mansa forma uma bola mais facilmente, o que não ocorre com a balateira braba que cria uma liga nas mãos. Esse é um método desenvolvido em décadas de trabalho com as balateiras, aprendido com quem lhes ensinou o ofício, solucionando uma questão prática no cotidiano de trabalho na floresta.

Em campo, alguns balateiros enfatizaram que não são todos os técnicos e engenheiros que conhecem a balateira, que é preciso ter tido contato alguma vez com a árvore para poder dizer se é mesmo uma balateira. Sobre esse assunto, ainda existe bastante distanciamento entre os conhecimentos científico e tradicional. O conhecimento científico tem métodos e classificações próprias (Figura 46). Acredita-se que o nome popular da balateira recaia principalmente sobre a *Manilkara bidentata*, porém existe a possibilidade de outras espécies serem abrangidas pela categorização popular, uma vez que ainda não foram realizados estudos suficientes para a identificação de quais outras espécies catalogadas pela ciência moderna são reconhecidas popularmente como balateiras, nem mesmo durante a fase preparatória para as concessões florestais.



Figura 40 – Balateiro demonstrando equipamentos de trabalho, incluindo um capacete emprestado da concessionária da UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 41 – Balateiro demonstrando a subida na árvore para fazer os cortes na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)





Figura 42 – Balateiro demonstrando a subida na árvore para fazer os cortes na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 43 – Balateiro fazendo corte na árvore para testar o látex na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 44 – Corte na árvore para testar o látex na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 45 – Balateiro testando o látex para classificar como mansa ou braba na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

Quando o problema foi colocado pelos balateiros em uma reunião, um deles lembrou que um técnico especialista em madeira havia dito que não existia balateira em Monte Alegre, que só existiria na região de Almeirim, o que causou risos entre os presentes. Um dos presentes disse: “Ele não conhece nem a linha do Equador”<sup>47</sup>, em referência à extensão do território trabalhado pelos balateiros, quando andavam para além das fronteiras brasileiras para tirar balata no tempo que essa economia estava aquecida. Outro diz que: “Só quem conhece a balateira é o balateiro que cortou, só ele que sabe qual é a balateira, os outros não vão saber qual é”<sup>48</sup>.

Como demonstrado nos capítulos anteriores, os balateiros não participaram dos processos sociais e políticos para as concessões florestais. Com exceção da reunião do Conselho das Flotas, em 2012; daquelas que foram organizadas pela Associação Hortoflorestal, em Monte Alegre em 2014; e da reunião realizada pelo Ministério Público para a assinatura do Tac em 2015; as deliberações aconteceram sem a participação dos balateiros. As reuniões da Comef

<sup>47</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

<sup>48</sup> Fala de balateiro na Assembleia de fundação da Associação dos Balateiros da Calha Norte, em 09 de abril de 2014, na cidade de Monte Alegre.

aconteceram em Belém, sem previsão do deslocamento para a participação dos balateiros. Das vezes que se tentou a ida de um representante do grupo para falar sobre a questão da balata, o principal líder estava envolvido com outros trabalhos em área de floresta e não fazia sentido deixar de realizar atividades que lhe remuneravam e garantiam a sobrevivência para participar de eventos na capital do estado com os agentes da burocracia estatal.



Figura 46 – Técnico coletando folhas para estudo de identificação botânica na UMF. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

Na maioria das vezes, os interesses dos balateiros foi defendido por colaboradores que tinham mais facilidade com a linguagem jurídica e os seus rituais oficiais, assim como por artesãos que se encontravam em Belém e conseguiram se fazer presentes nas reuniões. Isso não significava que os balateiros estivessem alheios à discussão, uma vez que eles estavam em diálogo continuado com essas pessoas que colaboravam com seus interesses. Em verdade, faltou o Estado ter meios mais efetivos para consultar e dialogar com o grupo de balateiros, o que nunca aconteceu no transcorrer do caso estudado. Quando perguntei ao líder dos balateiros sobre como percebeu esta situação, ele respondeu:

***Pergunta:** E história da balata, quando o senhor soube que os balatais seriam dentro da Flota do Paru?*

***Resposta:** Aí ficou desesperador, né? Porque o tempo que nós fundamos a Associação, aí partimos pra cima, porque nunca o governo fez isso, liberou as madeiras pra*

*trabalharem, considerando que a gente não existia, os balatais não existiam. O tempo todo que eu estava trabalhando lá dentro, eu soube que eles tinham enviado parece que 10 pessoas, os técnicos para fazer teste... realmente isso já estava rolando, eles foram pra lá e não encontraram as árvores balateiras disque, não acharam, acharam árvores parecidas, mas não encontraram. "Você está totalmente enganado, vocês passaram foi por cima das balateiras, por debaixo, pelo meio..." Mas que existe, existe, mas se nós trabalhamos lá, como é que não existe? E nós trabalhamos lá há mais de 50 anos.*

## Sobre a gestão ambiental da Flota Paru

No caso da Flota Paru, que possui extensa área territorial e relatos de muita atividade humana no seu interior, é possível que muitos usuários de recursos florestais não a conheçam pelo seu nome ou não consigam localizar os seus limites. Durante a fase exploratória da pesquisa, aconteceu de encontrarmos pessoas que trabalham na área de influência da Flota, mas não conseguiam precisar os seus limites territoriais, o que é compreensível se for considerar o distanciamento do conceito legal e do conceito do espaço geográfico. Aconteceu, por exemplo, de eu entrevistar um grupo de extrativistas que manifestou bastante conhecimento sobre o conceito de unidade de conservação e floresta pública, advindo de oficinas realizadas por organizações não governamentais ou reuniões com os órgãos ambientais, porém não sabiam precisar se entravam ou não na Floresta do Paru, porque esses limites não estavam postos. Para eles, a Flota seria o espaço geográfico no entorno do rio Paru, porém onde começa e termina essa ou outra unidade de conservação não é tão evidente para quem não está orientado por um GPS. Essa dificuldade ficou clara na fase exploratória da pesquisa de campo, quando ouvi representantes do PDS Serra Azul, em Monte Alegre, e de uma comunidade extrativista de Almeirim.

**Pergunta:** *O que você sabe sobre a Floresta do Paru?~*

**Respostas:**

- É uma reserva. A floresta é grande e não conhece toda, mas a área que estão é de concessão florestal.*
- É uma área do Estado onde foram feitas as concessões para extração de madeira.*
- É uma floresta sustentável.*
- É uma reserva florestal que fica na costa do assentamento.*
- Ouviu falar muito pouco, não tem ideia do que falar no momento.*
- Que deve preservar a floresta para não ser destruída. Conhece as áreas das castanhas onde trabalham e o fundo do terreno.*
- Que é muito maltratada, por isso tiveram vários cursos sobre como cuidar da floresta.*

- *Sabe pouco. Área reservada para concessão de madeira de forma legal e planejada.*
- *Sobre a madeira que ela tem e os animais da floresta.*
- *Tem projeto de manejo e concessões, existem 25 comunidades, tem gente que coleta castanha de Almeirim e Laranjal do Jari, tem gente que trabalha com minério.*

**Pergunta:** *Onde fica a floresta do Paru?*

**Respostas:**

- *Começa na divisa do assentamento.*
- *Em vários municípios da Calha Norte, grande parte em Monte Alegre.*
- *Fica a 8 km do assentamento, de São Francisco, próximo à Flona da Mulata.*
- *Fica no final do assentamento, pega a margem de Óbidos, Alenquer e Prainha.*
- *Não sabe exatamente, mas viu em alguns mapas. Fica na região do Alto Paru, não é distante da comunidade.*
- *Não sabe onde fica, às vezes viu pelo mapa.*
- *Não sabe, apenas que é no alto Paru, mas nunca foi lá.*
- *Não sabe, porque nunca entrou.*
- *Não sabe.*
- *Nesta área. Perto de Oriximiná, Óbidos e Laranjal do Jari, encosta com a Flona da Mulata.*

Pelas respostas, entendo que as pessoas entrevistadas demonstram algum conhecimento sobre os conceitos legais, em níveis que os diferenciam da maioria da população, mas ainda variam de uns para outros entrevistados. Percebeu-se que uma parte considerável dos entrevistados não demonstra domínio sobre os limites da unidade de conservação, o que dificulta saber se entram ou não nesses limites para realizarem as suas atividades socioeconômicas. Percebe-se diferença entre as respostas dos residentes no assentamento PDS Serra Azul, vizinhos às operações florestais identificadas por placas e limitadas por portões, e os residentes na comunidade extrativistas de Almeirim, que entram em área de influência da unidade de conservação para extrair castanha, porém não sabem a localização ou os limites de seu território, utilizando como referência mais comum a região do Alto Paru. Com efeito, o Ideflor-bio colocou placas de identificação na principal estrada que lhe dá acesso, a qual passa por dentro do PDS Serra Azul. Em visita de campo realizada em 2016, algumas dessas placas começavam a ser tomadas pelo mato, o que demonstra, até de uma forma simbólica, um pouco da dificuldade em colocar a lógica burocrática do estado em ambiente de natureza selvagem.



Figura 47 – Placa de identificação da Flota do Paru na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 48 – Placa de identificação da Flota do Paru na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)



Figura 49 – Placa de identificação da UMF na estrada de acesso. De Bruno Mileo (Acervo: Pepca/Sacaca/Ufopa)

Apesar das importantes funções ecológicas que realizam, existe pressão social para que as unidades de conservação produzam riquezas condizentes com os custos em garantir a sustentabilidade de extensas áreas, como se percebe no comentário do gerente da Flota Paru durante entrevista:

*Quando eu falo para alguns prefeitos e coloco os números, indico pra eles: como é que isso não produz? Conversando com o prefeito e ele se queixando que não tem retorno econômico da floresta, porque ele queria que o município dele tivesse manejo florestal, tivesse mais concessão. Eu digo "não, porque essa área da unidade de conservação que está no seu município, não tem vocação pra exploração...". [Ele segue reproduzindo uma fala do prefeito] "Ah, porque Monte Alegre ganha da concessão, porque o Ideflor explora lá. Almeirim ganha. E nós? Por que nós não temos exploração de florestas no nosso município?". Eu digo "porque a floresta que temos no Município tem áreas de população tradicional que coletam castanha". [Mais uma vez, reproduzindo uma fala atribuída a um prefeito]"E não dá pra tirar? Porque no meio dos castanhais tem cedro, tem ipê, não dá pra tirar essa madeira?". "Não porque isso vai comprometer a produção das castanheiras, então tem poucos estudos ou os estudos que existem dizem que manejo florestal no meio de castanhal dá uma truncada aí".<sup>49</sup>*

<sup>49</sup> Entrevista com o Gerente da Floresta Estadual do Paru, na sede do Ideflor-Bio, em Santarém, em 16 de janeiro de 2019.



No desenvolvimento do seu raciocínio, o técnico do Ideflor-bio argumenta como esse dilema entre a conservação ambiental e produção econômica pode ser um falso dilema, usando como exemplo a produção de castanha-do-pará de um fragmento da Flota Trombetas que, segundo ele, costuma produzir 20.000 barricas de castanha por ano, considerando que a barrica chegou a custar 800 reais, em Almeirim, e 750 em Oriximiná no ano de 2017; ano atípico para a safra da castanha em que a produção foi muito elevada e melhor remunerada. O argumento defendido pelo gerente da Flota e, compartilhado por segmentos sociais que defendem o conservacionismo como uma alternativa sustentável para o desenvolvimento local, pauta o desconhecimento e o pouco investimento em políticas agroambientais voltadas para a “floresta em pé”, como se costumam enfatizar.

A entrevista com o gerente da Flota Paru aconteceu em 16 de janeiro de 2019, quando assumiam o poder os novos governos eleitos na esfera federal e estadual. Ele é um técnico de carreira, com formação em sociologia, que respondia pelas três Florestas Estaduais da região da Calha Norte, quais sejam Flotas de Faro, Trombetas e Paru. Naquele momento, já era noticiada com preocupação a desregulamentação da área ambiental na esfera federal, sendo esta pasta assumida por um ruralista que tem protagonizado episódios de explícito descaso com a conservação ambiental. Na esfera estadual, assumiu um novo governo que, na data da entrevista, ainda não tinha anunciado quem assumiria a presidência do Ideflor-bio, portanto o órgão estava havia quinze dias sem alguém que ocupasse o seu cargo mais elevado de comando. Nesse cenário, merece destaque uma resposta do técnico sobre as dificuldades da gestão ambiental:

***Pergunta:** Já dá pra sentir um pouco de como é que vai ser esse novo governo? No âmbito federal, a gente já vê alguns acenos no sentido de facilitar licenciamento... Uma até desregulamentação da...*

***Resposta:** Pro governo do Estado, ainda não. Porém, como isso acontece em efeito cascata, sem dúvida nenhuma deve repercutir... Se tu alteras uma lei no âmbito federal, essa lei, as benesses dessa lei, elas vão acontecer no âmbito estadual e municipal. Então instituições como Ibama e ICMBio, que estão sim sob ataque, sob avaliação no seu modo de fazer, instituições que já trabalhavam abaixo da sua capacidade de dar resposta, então muitas unidades de conservação sem chefes, sem infraestrutura, sem recurso, fazendo, e essa é uma fala minha, fazendo gestão com cuspe, fazendo gestão mesmo na lábia, fazendo gestão mesmo estabelecendo uma rotina de parceria constante com os Municípios, com os conselhos gestores das unidades de conservação, então apoiados mesmo pela sociedade civil organizada para poder manter a unidade de conservação funcionando, então algumas unidades de conservação, como é o caso do estado do Pará, com um único gerente para várias unidades, um único gerente com até quatro unidades de conservação, cada unidade de conservação com um conselho gestor, cada unidade de*

*conservação com um plano de execução. Algumas unidades, alguns blocos de unidades, o gerente gerencia uma unidade de conservação de proteção integral e, ao mesmo tempo também, uma de uso sustentável com as mais complexas ações acontecendo no seu interior e no seu entorno. Aí vai dizer que essa unidade cumpre o seu papel para o qual ela foi criada, a sua vocação? Aí tu vais olhar pra isso e vai dizer "não, não está cumprindo". Se tu não estabelece indicadores ou uma avaliação real do porquê que não está funcionando, tu vais dizer então não deveria nem ter sido criado. Aí ela se torna, como alguns prefeitos da Calha Norte, dessa região aí, afirmam que as unidades de conservação são um "empecilho" para o desenvolvimento, engessam a economia local, "nós poderíamos ser uma referência, grandes produtores de soja e ficamos aqui com apenas 15%, 10% só do território do município economicamente viável, os outros 80% estão destinados aos macacos e aos sapos". É essa a leitura que representantes da política local fazem das áreas protegidas.<sup>50</sup>*

O técnico do Ideflor-bio faz um verdadeiro desabafo sobre as dificuldades enfrentadas para implementar a política ambiental de Estado. É conhecida a restrição de recursos humanos e financeiros para gerenciar uma grande extensão de florestas que guardam vários aspectos desconhecidos quanto à diversidade biológica e social. De certa forma, essas restrições são inerentes a uma política que centraliza no Estado e em seus quadros burocráticos a gestão das florestas, muito embora disponha de instrumentos de participação social por meio de conselhos e audiências públicas, mas que excluem muitas pessoas que não conseguem entender e se situar nesses espaços. Mesmo quando ocorre a participação, ela é mediada pelo Estado, pois existe a preocupação de que uma participação popular mais direta na gestão leve à degradação ambiental. Essa característica de centralização está presente até mesmo no nome do cargo exercido pelo técnico responsável pela floresta, que é um gerente. Isto remete às fábricas modernas e aos seus meios de organização da produção, nos quais um trabalhador de confiança do patrão fica encarregado de todos os outros, ordenando o tempo de trabalho e solucionando problemas para não afetar a produção.

Ocorre que a floresta é um espaço de múltiplos significados, onde nem todos estão sob domínio estatal, uma parte deles não está nem mesmo sob o domínio humano. Existe o aspecto da produção econômica e da aplicação do poder de polícia tão afeitos ao Estado, isso é inegável. Em paralelo a isso, a floresta é um espaço social onde grupos se encontram e relacionam, condicionados ou não pelas leis estatais. Ainda como um espaço social, essas pessoas que ali vivem atribuem significados diferentes para a floresta que não se confundem entre si nem excluem necessariamente a produção. Para alguns poderá ser casa, para outros local de lazer; pode remeter

---

<sup>50</sup> Entrevista com o Gerente da Floresta Estadual do Paru, na sede do Ideflor-bio, em Santarém, em 16 de janeiro de 2019.

às memórias do passado ou, ainda, ser um local relacionado ao sobrenatural. Sobre este último aspecto, existem inúmeros exemplos na cosmovisão amazônica sobre entes fantásticos que habitam as florestas para proteger, como o curupira, ou malinar como a ianga, descrita por balateiros como um bicho invisível que assobia e maltrata outros bichos (Entrevista de Adelson Braga Macedo em Carvalho, 2011). Ademais, a floresta é um sistema ecológico, onde processos biológicos acontecem conforme lógicas próprias, sem se sujeitar à gerência humana. A política ambiental tem a face de dominação do homem sobre a natureza, o próprio nome atribuído, de gestão ambiental, é reconhecer isso. Como gerenciar esse universo vasto, desconhecido, distante ou mesmo ignorado pelo Estado?

No entanto, em extensivas áreas de terra, é impossível sinalizar adequadamente onde começa e termina a unidade de conservação, assim como é difícil informar corretamente quais atividades passam a ser proibidas em quais espaços físicos. Isso pode estar bem explicado no plano de manejo, quando este apresenta o zoneamento ambiental a partir de mapas, mesmo assim exige algum conhecimento para a leitura das cartas cartográficas, o que não é uma habilidade comum para a maioria das pessoas. Uma parte significativa de usuários da floresta é composta por mateiros e extrativistas com pouco ensino formal que entram na área para acessar os recursos naturais. Eles detêm muitos conhecimentos sobre a floresta e formas de orientação na mata, porém baseadas em outras técnicas, onde as referências são características naturais do lugar, como a identificação da vegetação ou cursos de água; ou espaços de ocupação humana do passado ou do presente, como pistas de pouso e acampamentos que foram locais de passagens ou encontros durante expedições passadas.

Ademais, é uma dificuldade conter o fluxo de pessoas que conhecem a área e a utilizam sem restrições desde muito tempo. Para muitos dos residentes da região, eles continuarão a frequentar as florestas onde sempre foram, simplesmente porque não identificam se ali é ou não uma unidade de conservação, sem que o Estado os possa conter. Outros sabem que estão em unidade de conservação e que a atividade é ilegal, mas sem fiscalização em tempo real ou consequências negativas mais imediatas, não vão parar as suas atividades econômicas. Desse modo, as proibições legais do estatuto de unidade de conservação acabam por recair no grupo de pessoas que pretende o uso dos recursos florestais sob as circunstâncias da legalidade e precisam comprovar isso ao Estado, em suas atividades de fiscalização no local ou em postos aduaneiros, ou a um mercado específico que passa a exigir comprovativos de sustentabilidade ambiental.

## Capítulo 8 “Quem, quando e onde” na gestão florestal

---

Uma questão que causa preocupação no caso estudado diz respeito aos direitos das comunidades locais de utilizarem recursos naturais em florestas públicas. Não raro, as unidades de conservação são pensadas em sobreposição aos territórios de residência ou trabalho desses grupos, obstaculizando o acesso a recursos naturais essenciais para os seus modos de vida e produção e, por conseguinte, inviabilizando, em alguma medida, a sua reprodução cultural e material. Sem embargos, a criação de uma unidade de conservação e a implementação das concessões florestais acabaram por inserir novos atores e formas de se relacionar com as comunidades locais, as quais passam a ter que lidar com a racionalidade jurídica e os instrumentos próprios da gestão florestal para continuarem a acessar recursos naturais. Entre esses instrumentos, está o termo de uso.

Servindo ao propósito de regular os usos de florestas públicas, o termo de uso permite que o Estado discrimine previamente as pessoas que pretendem ingressar nas florestas e os recursos naturais que pretendem utilizar, e verifique se os usos propostos estariam em conformidade com os objetivos mais amplos de conservação ambiental, estabelecendo as condições e as responsabilidades pelo uso do recurso natural. Por esse motivo, em inúmeras reuniões e nas entrevistas que realizei, era comum ouvir dos representantes do Ideflor-bio que precisavam saber previamente “quem, quando e onde” extrairia balata para autorizar a entrada na floresta. Esse era quase um enunciado mágico dos agentes burocráticos, recitado em meio aos rituais oficiais de reuniões, audiências e assembleias sobre o assunto. Se um “Abre-te, sésamo” era dito, na ficção fantasiosa das mil e uma noites, para que Ali Babá tivesse acesso facilitado à caverna onde eram escondidos os tesouros; no realismo fantástico do Estado perante os balateiros de Monte Alegre, “quem, quando e onde” poderia criar uma barreira invisível e, até o momento, uma formalidade intransponível que poderia impedir esses homens de andar onde eles sempre o fizeram livremente.

Este capítulo final tem como objetivo tratar sobre a gestão ambiental e o termo de uso a partir de informações obtidas em entrevistas realizadas com representantes das entidades envolvidas no debate, nomeadamente: o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, o vice-presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, a diretora de Gestão de Florestas Públicas (Ideflor-bio), o gerente da Floresta Estadual do Paru (Ideflor-bio) e a Promotora de Justiça Agrária (Ministério Público do Estado do Pará). Esses atores foram selecionados para enfatizar diferentes discursos sobre o termo de uso, cada um a partir do seu papel institucional, com enfoque na relação entre comunidades tradicionais e Estado, considerando o MP como um agente de estado para os efeitos da análise. De forma complementar, referencio entrevistas com dois líderes da Cooperflora, que tiveram experiências na discussão do termo de uso com o Estado.

## Alguns discursos sobre um termo de uso

O termo de uso está previsto na esfera federal no artigo 18 do Decreto nº 6.063/2007, que regulamenta a LGFP no que concerne às definições das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam produtos de uso tradicional para as comunidades locais (Art. 17, LGFP). Na esfera estadual não havia previsão específica sobre o assunto, portanto a lei federal é aplicada como regulamento geral. Durante a pesquisa de campo, o Ideflor-bio elaborava uma proposta de política para o manejo florestal comunitário e familiar, a qual regulamentaria o manejo florestal não-madeireiro. Um texto de decreto estava em fase de consulta pública em junho de 2018, e havia uma minuta de Instrução Normativa à qual me foi disponibilizado o acesso.

A questão neste capítulo não é sobre a legalidade do termo de uso, que existe e é válido no ordenamento jurídico brasileiro, mas a forma como o Estado dialoga com comunidades locais e implementa esse instrumento junto a elas. É importante problematizar como ocorre esse diálogo, em especial quando se trata de grupos que realizam atividades sustentáveis dentro de unidades de conservação. Acredito que seria importante promover uma verdadeira tradução intercultural (Geertz, 1998; Santos, 2007) e que as medidas adotadas fossem compatíveis com a realidade socioeconômica dessas pessoas interessadas, uma vez que o termo de uso tem consequências para os pequenos grupos de usuários que precisam acompanhar a lógica jurídico-formal da gestão florestal.

Quando perguntei aos entrevistados sobre o que era o termo de uso e para que ele servia, as respostas variaram. Como seria esperado, os agentes estatais deram respostas mais formais à pergunta. Fundamentaram o termo de uso na legislação e desenvolveram argumentos relativos aos desdobramentos da norma no seu trabalho. Em que pesem vários relatos de que a existência de balateiros fora negada por alguns técnicos do órgão ambiental, os agentes de Estado não negaram o direito dos balateiros em acessar a floresta nas entrevistas que me cederam, apesar de divergirem sobre como se efetuariaria esse direito, na minha interpretação das respostas, limitarem sua abrangência. Devido à formação jurídica e à natureza do seu trabalho, a Promotora de Justiça Agrária me respondeu mais precisamente sobre a definição do termo de uso dentro do ordenamento jurídico, sendo possível apreender os limites que ela considerava para esse instrumento jurídico quanto ao ordenamento territorial de florestas. Ao que ela demonstra, trata-se uma opção que soluciona as questões mais imediatas:

***Pergunta:** Você já pensou qual a natureza jurídica do termo de uso?*

***Resposta:** O termo de uso é uma autorização precária, porque a propriedade, em termo de domínio, é do Estado, da terra, terra pública destinada e você tem uma autorização precária pra usar um recurso natural, diferente se você cria um território, se você cria ali, uma Resex, que é uma unidade de conservação destinada ao uso extrativista daquela*

*associação, é uma proteção maior do que um termo de uso. Agora, criar uma Resex é uma coisa que demora muitos anos e que, no contexto político atual, não é muito viável, vamos dizer assim, então eu acho que a gente tem que trabalhar com escala, acho que o primeiro ato precário, mas é mais imediato, um termo de uso. Se você realmente tem condições de buscar isso dentro dos órgãos ambientais, dentro do próprio Ideflor, onde hoje se estuda a criação de novas unidades de conservação, e afetar aquela área, recategorizar, porque ela já é unidade de conservação, mas recategorizar para uma reserva extrativista, você aumenta o grau de proteção para a comunidade. Porque unidade de conservação as duas já são, eu só vou afetar para uma associação, aí ela deixa de ter uma autorização precária e passa a ter uma unidade de conservação, quer dizer, uma segurança jurídica maior pra ela.*

No caso dos balateiros, sempre foi uma questão a forma como seria garantido juridicamente o acesso ao recurso dentro da Flota do Paru. Em conversas iniciais com servidores do Ministério Público, ainda na época que o caso foi levado para essa instância, alguns defendiam o modelo das Reservas Extrativistas, que ficou muito difundido com as reivindicações do movimento dos seringueiros por um acesso à terra que possibilitasse a continuidade da sua atividade extrativista (Almeida, 2004). Enquanto categoria de unidade de conservação, as reservas extrativistas são terras públicas que têm como objeto atividades de baixo impacto ambiental por comunidades tradicionais que podem viver e trabalhar na área mediante um contrato de cessão de direito real de uso, segundo a Lei do SNUC.

Por ter norma jurídica expressa sobre a questão das comunidades tradicionais e experiências prévias de gestão, a reserva extrativista teria mais robustez na garantia de direitos para a continuidade de atividades extrativistas em comparação com o termo de uso, que é um instrumento jurídico mais recente e para uma situação de tentar compatibilizar atividades diferentes em uma floresta pública. No entanto, o caso dos balateiros tem as particularidades de eles não residirem na área de floresta e de praticarem uma atividade em declínio, motivos pelos quais não se conseguiria justificar a criação de uma reserva extrativista especificamente para a extração de balata. Além de poucos, como já demonstrado, eles não conseguiriam ter o nível de organização e mobilização necessário para a criação e, menos ainda, para a gestão de uma reserva extrativista.

Os colaboradores e assessores dos balateiros chegaram a cogitar a possibilidade de que eles somassem suas demandas com a de outros grupos extrativistas que precisassem retirar recursos na Flota do Paru, porém não havia qualquer articulação entre eles e outros grupos, e talvez não venha a existir. Durante a fase exploratória da pesquisa, foi difícil encontrar outros grupos que estivessem em condições afins aos de balateiros. Os grupos com que tive contato estão

em outro nível de organização, exploram recursos não-madeireiros diferentes, em áreas distintas e têm as próprias dificuldades para superar. Evidentemente, não esgotei as possibilidades durante a pesquisa, mas busquei por grupos que se evidenciaram nas relações com o Estado nessas discussões sobre o acesso ao recurso. Pela via da construção da política pública, o Estado teria mais possibilidades de identificar e estimular outras economias não-madeireiras na floresta, mas o termo de uso foi o que se apresentou dentro dos limites do que era possível fazer em favor dos balateiros. Assim, continua a Promotora:

***Resposta:** ...então eu acho que são escalas jurídicas de proteção e de reconhecimento de direitos diferenciados, mas o termo de uso é uma autorização precária. A natureza jurídica dela é essa, mas é melhor do que nada, é melhor do que não ter autorização e ser invisível, porque o termo de uso, qual é o grande legal dele? Ele te torna visível pro Estado, você existe pro Estado, enquanto que é o caso bem emblemático dos balateiros, eles eram invisíveis, eles não existiam, então eles foram da invisibilidade para um termo de uso. É um passo pequeno, mas em termo de estado, o estado tem que engolir, é dizer que eles existem e não podem fazer qualquer coisa sem, pelo menos, comunicar, se não tem esses acordos, então talvez o passo seja pequeno, mas é um passo importante, porque o pior é não existir, então o termo de uso faz com que eles existam, ainda que seja um termo precário, talvez no tempo da tua pesquisa e no tempo hoje foi o que foi possível fazer, talvez eles merecessem até uma Resex, mas como eles não moram e tem aquela questão e tal, a gente não conseguiria sustentar isso, eu teria que ajuizar e demoraria talvez um tempo que eles não tem também para ficar discutindo, eu penso que foi o que deu pra fazer nesse momento e é uma construção importante na medida que dá visibilidade para esses atores que estavam invisíveis no processo. É um reconhecimento do Estado que eles existem e se o Estado viola isso, eles podem ir até na Corte Interamericana, porque o estado fez um acordo de uso comigo, ainda que seja precário, mas ele me reconhece e ele sabe que eu uso aquela floresta, então é um documento precário, mas é um documento que atesta algumas coisas importantes: existência, negociação com o próprio estado, porque a terra é do estado, juridicamente a terra é do estado, a terra é pública, a terra não é da comunidade tradicional, deveria ser, mas aí é um outro caminho que talvez os balateiros não pensaram ou não se propuseram ainda a brigar que é uma Resex, que seria uma Resex, a natureza dele seria de Resex.*

Na continuação da resposta da Promotora Agrária, percebo os limites do direito estatal em dar resposta aos balateiros. Em primeiro lugar, porque ele não consegue reconhecer a noção ampliada de território do grupo sem esbarrar na relação jurídica entre o titular de domínio e o estatuto jurídico da terra (Scott, 1998; Ost, 1995). Enquanto o território é uma categoria ampliada, na qual os sentidos atribuídos por um grupo a um espaço físico são múltiplos e não

necessariamente o restringem a outros grupos, a relação jurídica é limitada a um titular exclusivo que decide o que pode ou não ser realizado na terra. Por essa definição, o Estado decide sobre a terra e o grupo de balateiros, assim como outros usuários sujeitam-se a essa vontade, ainda que tenham direito à floresta. A resposta que o direito estatal dá é limitada, também, porque não necessariamente confere reconhecimento ao grupo que o demanda. Foi o que aconteceu com os balateiros durante os procedimentos para criação e gestão da Flota do Paru, a todo tempo desconsiderados até mesmo em interações diretas em reuniões. No termo de uso, então, pouco adianta eles figurarem como uma das partes que assina o documento sem que a política ambiental os reconheça no plano de manejo e em ações que lhes permitam de fato exercer o direito à floresta.

Nas entrevistas com os representantes do Ideflor-bio, identifiquei duas posições que convivem dentro do órgão conforme a área de atuação do departamento técnico e a política pública que fomenta. Uma dessas posições é representada pelo discurso do gerente da Flota do Paru, que se mostrou entusiasmado para que o termo de uso seja pensado no âmbito de uma política ampliada para a extração de recursos naturais não-madeireiros dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável. Na entrevista, ele se refere muito à minuta de Instrução Normativa que foi elaborada com esse objetivo e pensa o termo de uso como um instrumento que pode fornecer informações até então desconhecidas dessas economias locais.

***Pergunta:** E o que é o termo de uso e qual a importância para a gestão de uma unidade de conservação, de uma floresta estadual?*

***Resposta:** O termo de uso ele está previsto na lei de gestão de florestas públicas, ele está previsto no Sistema Nacional de Unidade de Conservação, no SNUC. Ele é um documento que reconhece a presença de populações tradicionais, a atividade de populações tradicionais no interior da unidade de conservação. Então esse reconhecimento garante direitos, ele garante que a política pública aconteça, funcione, né? Mas, apesar de previsto na lei, ele não tem uma forma de se materializar, nós executamos o primeiro do Estado que foi para uma cooperativa em Almeirim, uma cooperativa de extrativistas que trabalha com castanha, camu-camu, cacau nativo, açai, então, ao fazer isso, nós criamos de certa forma um modelo para a aplicação da lei. Após isso, o nosso jurídico, considerou que tínhamos que amparar isso em uma Instrução Normativa, apesar da minha insistência em dizer que seria uma redundância, porque já existem outras ferramentas até mais sofisticadas que já determinam isso, não é? A Política Nacional de Populações Tradicionais já aponta pra isso, pro reconhecimento dessas áreas de extrativismo. A Lei de Gestão de Florestas Públicas, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Plano de Manejo dessas unidades, ele já diz onde tiver população tradicional que seja garantido, respeitando a legislação vigente e aí, naquele momento, isso foi dois anos atrás, em 2016, "ó... uma instrução normativa para apontar para algo que já existe..."*



*mas o nosso jurídico insistiu de dizer "ó, a instrução normativa é interessante para especificar melhor o objeto voltado para unidade de conservação". Então, eu e a minha equipe elaboramos uma minuta de IN e apresentamos, isso está tramitando, existe inclusive algumas orientações de que essa instrução normativa deveria ser submetida a consulta livre prévia e informada; consultar outras instituições, academia, as universidades, órgãos de fomento ao extrativismo. A minha opinião e essa é a minha posição como profissional é a de que nós não estamos inventando nada novo, primeiro essa IN até nem seria necessária, como eu disse seria uma redundância, já que já existe amparo legal pra isso. Ia haver consultas para discutir se o Estado deve ou não cumprir aquilo que é a sua obrigação, essa também é a minha interpretação, de que não é necessário. Então o termo de uso, na verdade, ele é só e apenas um reconhecimento do Estado de quem, onde e como determinado produto não-madeireiro florestal está sendo coletado e que respeite aspectos da tradição, do modus que determinada população milenarmente faz uso da floresta.*

Na política ambiental do estado do Pará, o termo de uso não teve o mesmo grau de institucionalização do que as concessões florestais. Como vimos, o intuito de viabilizar as operações madeireiras por particulares nas florestas públicas é um projeto antigo que remonta à colonização do continente africano e, no Brasil, ao projeto de ocupação e exploração dos recursos naturais do bioma amazônico durante o regime autoritário militar. Em verdade, foi um projeto que se adaptou ao contexto mais recente, preocupado com a sustentabilidade ambiental e a direitos reivindicados por povos tradicionais em reação a um histórico de violências históricas. Ainda que adaptado, o projeto teve tempo e interesse político de ser pensado e institucionalizado em alto nível, pois foram criados aparato burocrático e instrumental jurídico para a sua realização em décadas de discussão. Por sua vez, o manejo florestal não-madeireiro de base comunitária ou familiar ainda se encontra em discussão por meio de decreto ou, no caso do termo de uso, por Instrução Normativa. É curiosa também a observação do gerente da Flota do Paru sobre a posição da procuradoria jurídica quanto à necessidade de consulta prévia informada nos termos da Convenção 169 da OIT para a publicação da Instrução Normativa, uma vez que a mesma preocupação não existiu para as concessões florestais em andamento na Flota do Paru, nem mesmo depois da emergência do grupo de balateiros nesse processo, isto é, do grupo de extrativistas tradicionais reconhecido pelas autoridades entrevistadas dentro do conceito de comunidade tradicional. Para que as concessões florestais continuassem, bastaria assinar um termo de uso.

Em entrevista, o gerente da Flota Paru explicou que o termo de uso da Cooperflora saiu antes da Instrução Normativa por ser uma demanda mais antiga, mas que, a partir daquele momento, os termos de uso ficariam condicionados a esse documento legal que ainda dependia

de aprovação, pois estava aguardando parecer da Procuradoria Jurídica. Ele acredita que o termo de uso seria um instrumento jurídico mais voltado para as florestas públicas do que a outras modalidades de unidades de conservação de uso sustentável, e defende que o termo de uso e os seus procedimentos devem ser simples para que sejam acessíveis às comunidades locais. Além disso, ele acredita que o termo de uso pode ser um instrumento para produzir informações sobre as economias de recursos florestais não-madeireiros em razão dos usuários terem que informar previamente sobre as atividades que desenvolvem na floresta e, depois, apresentar um relatório sucinto sobre a produção, contribuindo para a gestão florestal em um aspecto que ainda é pouco conhecido e poderia ser usado, inclusive, como argumento para justificar economicamente a conservação da floresta, evidenciando que ela gera trabalho e renda. Além disso, tem a perspectiva de que o termo de uso poderia ser um documento para atestar a procedência do recurso florestal e o cumprimento das normas ambientais, uma vez que ficaria documentada a autorização estatal para essas atividades econômicas, o que poderia ser utilizado por comunidades locais para fins de acesso ao crédito em instituições financeiras. Outro aspecto que ele mencionou é o termo de uso contribuir para a fiscalização ambiental.

***Pergunta:** E deve ter um impacto também na fiscalização do produto florestal?*

***Resposta:** Sim. Tu identificas quem está acessando, quem está entrando na Unidade de Conservação. Isso como estratégia de conservação e como estratégia de proteção, isso é muito bom, porque nós exigimos que seja apresentado um planejamento mínimo, não precisa ser sofisticado de como aquele produto vai estar sendo manejado e de qual é a quantidade que está sendo retirada. Assim, ano após ano, vai começar a ter um registro de volume de produto, porque aí quem sabe a gente consiga, que é uma dificuldade que nós temos, de dizer o quanto a floresta em pé ela é produtiva e que não é só a madeira que consegue pagar as contas da floresta em pé, porque a gente tem essa questão de que a madeira, a exploração madeireira ela é o carro chefe da produção econômica do produto florestal, então mostrar isso e mostrar também que um hectare de floresta em pé vale mais do que um hectare de soja.*

Em entrevista com a diretora de Gestão de Florestas Públicas de Produção do Ideflorbio, ela diz que entende o termo de uso como um contrato entre o Estado e os usuários da Flota do Paru, previsto desde a Lei do SNUC e tratado novamente pela LGFP. Ela explica que o termo de uso pode ser utilizado em situações mais abrangentes, de entrada na unidade de conservação, mas que a Diretoria deve acompanhar apenas as situações dentro de unidades de manejo florestal. Nesse sentido, ela percebe o termo de uso como uma excepcionalidade, quando a regra é o manejo florestal por meio das concessões florestais. Nas UMFs da Flota Paru, essa excepcionalidade se justificaria no caso dos balateiros, devido ao valor histórico e cultural da atividade, e no caso do PDS Serra Azul, pois é um assentamento vizinho da unidade de conservação que tem objetivos

de conjugar a produção agrícola com outras atividades de baixo impacto ambiental, mas ela entende que não seria o caso de ampliar a compatibilização para outros usuários.

A diretora considera o termo de uso como um instrumento importante para compatibilizar atividades de manejo florestal madeireiro e não-madeireiro em unidades de manejo florestal, o que é algo recente e sobre o qual ela tinha receio inicialmente, pois poderia ser perigosa a entrada de terceiros em área de manejo florestal, especialmente após a retirada da madeira, pois poderiam restar cipós ou troncos que poderiam colocar em risco a segurança dessas pessoas, mas que entende ser perfeitamente possível nos casos em apreço, pois se trata de atividades que ocorrem em períodos diferentes, sendo a safra madeireira no verão e a do extrativismo não-madeireiro no inverno, não havendo problemas também porque esses produtos não eram de interesse do concessionário que pretende extrair madeira porque é mais lucrativo. De todo modo, é importante destacar que os editais para as concessões florestais preveem a autorização ao concessionário para explorar recursos florestais madeireiros e não-madeireiros em tempo integral, sendo que a exploração dos recursos madeireiros lhe é garantida com exclusividade.

A diretora cita o caso do PDS Serra Azul, pois ela considera que os assentados começaram a extrair castanha como uma atividade econômica oportunista, aproveitando os altos preços que o produto alcançou no ano anterior à entrevista, porém, sem conhecer a atividade em profundidade, fizeram escolhas que colocavam em risco a própria segurança, entrando na floresta antes do período recomendado para que os ouriços de castanha estivessem todos no chão, expondo-se a possíveis acidentes de graves consequências. Ela também relata preocupação quanto à relação entre os funcionários das concessionárias e as demais pessoas que entrassem na unidade de manejo florestal, por isso exigiria que os extrativistas informassem com antecedência o período de pretensa atuação na unidade de manejo florestal para que o órgão possa intermediar a entrada com o concessionário. Nesse sentido, ela considera importante existir uma entidade que possa indicar quem são as pessoas autorizadas a entrar na unidade de manejo florestal e se responsabilizar pelo que elas façam na área, considerando associações e cooperativas como as entidades que possam assinar o documento do Termo de Uso e desempenhar esse papel.

Por sua vez, os balateiros não se detiveram muito em uma definição do instrumento jurídico, mas explicaram sobre o seu direito de entrar na floresta e refletiram sobre as consequências de não terem um documento. A resposta de um balateiro ativo à pergunta sobre o termo de uso resume a visão geral: o melhor era que não existisse essa formalidade, porém era importante fazer o documento para evitar problemas com a fiscalização quando precisassem ir aos balatais. Em reunião ou entrevista, eles comumente reivindicam o direito de entrada na floresta devido à antiguidade de sua atividade e a relevância dela em suas histórias de vida. É muito comum dizerem que “se criaram na balata”, que aprenderam com o pai ou algum outro parente quando ainda eram pequenos, que aprenderam com a floresta.

Durante a pesquisa de campo, o presidente da associação teve destaque pela sua capacidade de falar sobre assuntos mais formais, enquanto outros balateiros me diziam que falasse com ele para saber mais ou o que ele decidisse estaria bem. Um deles, que não era formalmente associado, não soube me responder sobre o termo de uso ou a associação. Em entrevista, perguntei novamente ao presidente sobre o termo de uso, se ele seria algo positivo para os balateiros e a continuidade da atividade.

***Pergunta:** Das últimas reuniões, saiu aquela proposta do termo de uso, que a ideia do termo de uso é definir quem, quando e aonde é que vai... o que o senhor acha desse termo de uso? O senhor acha que ele ajuda o balateiro? É possível fazer o termo de uso? Ele complica mais do que ajuda?*

***Resposta:** Eu acho que, pra nós, ele complica mais do que ajuda. Porque eles estão acabando com a nossa liberdade. Porque até hoje o balateiro trabalha livremente, como nós acabamos de comentar. Porque aquela área ali pertence a nós. Aquele material pertence a nós. Eu acho que o governo está fazendo assim, tá dizendo que aquilo ali é dele. Ele está liberando pra gente trabalhar aquilo ali, mas é tudo empresadinho, então acaba com a nossa liberdade.*

Ele vai além e faz referência à Lei do Babaçu Livre no Maranhão, o que outros membros já haviam mencionado na assembleia geral de fundação da associação. Essa norma permite que mulheres conhecidas como quebradeiras de coco entrem em qualquer propriedade privada que tenha a palmeira de babaçu para poder acessar o coco com o qual fazem farinha e óleo para comercializar, entre outros subprodutos (Shiraishi Neto, 2006. Almeida, 2006). Penso que ele foi muito sagaz ao fazer essa associação, afinal se o direito estatal permite que outros grupos entrem em fazendas privadas para realizar o seu trabalho, como o Estado vai negar o acesso em uma floresta pública em outro contexto? Ele prossegue em seu raciocínio e compara o direito do balateiro ao território com o direito de povos indígenas às suas terras. Os balateiros não são considerados um grupo étnico, mas faz sentido quando se pensa o indígena como aquele que está no terreno onde se realiza uma política ambiental.

***Pergunta:** E por que o senhor diz que o balateiro tem direito a ir na área? Por que o senhor define isso como um direito do balateiro?*

***Resposta:** É porque nós nascemos e nos criamos foi produzindo aquilo lá. Acho que toda pessoa, se nasceu em um local, se criou daquilo ali... Tiro uma base ali do Maranhense, o maranhense foi o coco do babaçu, lá no Maranhão. Hoje eles ganharam o direito de exportar até pros Estados Unidos, pra qualquer canto do mundo. Porque eles nasceram e se criaram quebrando coco ali. E nós fizemos isso aqui também, nós nascemos e nos criamos cortando balata. Meu pai criou nós, foi cortando balata. Eu não estudei, eu fui*

*cutar balata. Então eu acho que nós, afinal de contas, nós somos brasileiros, nós temos nosso direito também na área. O índio não tem o direito na área dele? Eu acho que o nosso trabalho, nós somos balateiros, somos os índios da floresta também.*

O grupo de balateiros se insere no conceito de povos tradicionais para o qual se atribuem direitos coletivos quanto ao território e ao uso dos recursos naturais, assim como direitos culturais devido às particularidades dos seus modos de ser, viver e fazer. Nesse conceito, a tradição está mais voltada para o aspecto político na afirmação de uma identidade que se opõe às formas de produção e modos de vida hegemônicos do que a uma referência à continuidade de um tempo histórico ou ao repasse transgeracional de uma prática. De fato, ela está mais relacionada a compartilhar referências e modos de vida no presente do que à reprodução do que era feito no passado histórico (Almeida, 2006). O gerente da Flota do Paru elabora essa questão:

**Pergunta:** *Qual foi a dificuldade? Eu acho que você já falou um pouco quando falou da questão jurídica, mas se tiver algum outro nível de dificuldade para a institucionalização do termo de uso pelo Ideflor...*

**Resposta:** *Hoje essa, que é uma dificuldade, inclusive, no campo jurídico e é uma dificuldade no campo das ciências sociais, da antropologia, que é essa caracterização de população tradicional. Quem é que tem direito realmente a explorar a floresta segundo o frio texto da lei, ali quando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação diz “das populações que faziam uso ou que habitavam determinadas áreas anterior a criação da unidade de conservação, eles podem permanecer executando ali a sua atividade”. Existe uma confusão, eu chamo de confusão entre população tradicional e pobreza tradicional na Amazônia, então esses são conceitos bem distintos e determinados segmentos, principalmente da academia, gosta da pobreza tradicional, tem um APEGO eu diria a essa questão da pobreza tradicional de dizer “não, vamos MANTER da forma que é, não pode variar, isso aqui não”, cristaliza e cultura não cristaliza, cultura é dinâmica. Então a substituição do Jamanxi ou do paneiro para carregar a castanha na costa, subindo e descendo serra, morro, por um quadriciclo na floresta e uso de EPI (capacetes, luvas, botas), isso não vem em detrimento ao cara estar descalço, com chapéu de palha na cabeça, dormindo em cima de árvore para se esconder de onça, isso não caracteriza tradição, isso caracteriza pobreza, isso é uma outra... Mas esse é um posicionamento meu, dessa dificuldade de leitura que aí também influencia uma tomada de decisão no campo jurídico.*

No caso dos balateiros, entretanto, o vínculo com o passado sempre foi destacado, inclusive para enfatizar o fato de terem direito aos balatais. Não obstante, eles desafiam as definições mais conhecidas de comunidade tradicional e os instrumentos jurídicos para titulação

de terras, porque não vivem na floresta e a sua identidade é acionada a partir de uma atividade sazonal. Eles se organizam coletivamente em turmas para as expedições que realizam para ir ao balatal, porém a convivência mais próxima se desfaz quando regressam para as cidades, o que não importa dizer que eles não tenham características e objetivos comuns enquanto um grupo, tampouco que deixem de se reconhecer uns aos outros como balateiros. Essa particularidade do grupo foi apontada pela Promotora de Justiça Agrária e pelo gerente da Flota do Paru como um ponto sensível no encaminhamento de uma solução jurídica para o caso, especialmente porque alguns técnicos negavam a identidade dos balateiros e a sua existência no presente durante os eventos para a discussão das concessões florestais.

***Pergunta:** A primeira coisa que eu queria te perguntar é se a gente considera que essa pretensão dos balateiros, na época, de poder entrar na floresta, inclusive em área de manejo florestal de concessionários, se a gente pode caracterizar como um direito, se você considera que essa pretensão é um direito...*

***Resposta:** Olha, eu acho que sim, porque, se a gente for considerar que essas populações tradicionais já acessavam e acessam historicamente essa floresta, elas já estavam lá antes da concessão. A concessão florestal é um ato discricionário, administrativo do Estado, de utilizar esse recurso público florestal de forma racional, né? Tem legislação que ampara, então é legal. Mas, nessa própria legislação, na Lei de Gestão de Floresta Pública, está previsto respeito às áreas de uso de populações tradicionais. Então eu acredito que a legislação ampara as populações que usam o território. O que se questiona no caso concreto dos balateiros é o fato de eles não morarem na floresta e sim usarem a floresta. Mas de eles terem acesso a floresta que historicamente eles utilizam para a sua sobrevivência, eu acho que isso é um direito que está previsto no nosso ordenamento, que está previsto na lei de gestão de floresta pública, que está previsto no decreto, tanto é que existe a possibilidade de se construir esse termo de uso, que são as regras, né? Para que esse uso desses recursos naturais seja claro, tanto para a comunidade quanto para o Estado. Mas eu acredito que a comunidade já usa a floresta, então a concessão que veio depois. Então eu acho que eles têm esse direito, sim, garantido.*

O consenso que existe atualmente sobre os balateiros terem direito de acessar a floresta foi construído ao longo dos processos para implementar as concessões florestais, nos quais as manifestações sobre a existência do grupo, feitas em audiências públicas ou correspondências oficiais encaminhadas aos órgãos ambientais, não surtiram efeito ou foram suficientes para que esse direito fosse reconhecido logo de início. O direito veio a ser reconhecido e garantido apenas no curso do Inquérito Civil que culminou na assinatura de um Tac/Termo de Compromisso que pacificou, em alguma medida, entendimentos sobre a existência dos balateiros e o encaminhamento da questão por meio de um termo de uso. No entanto, a forma de concretizar

esses direitos resta em dúvidas, haja vista o termo de uso ainda não ter sido assinado; e insegurança sobre se esse era realmente o melhor caminho para o grupo, considerando que ele era uma novidade que não estava ainda bem elaborada pelos órgãos ambientais. O termo de uso, na forma como ele foi apresentado como um anexo do edital das concessões florestais também foi uma construção institucional que se dá na dialética de diferentes posições internas, como explica o gerente da Flota Paru, sendo que a definição de povos tradicionais e o imperativo de dar uma resposta que contemplasse uma dimensão coletiva de direitos permeiam a elaboração do que viria ser o termo de uso na política ambiental estadual. Segue trecho da entrevista com o gerente.

**Pergunta:** *E como são avaliadas pretensões ao termo de uso? Você falou do caso da Cooperflora, do caso dos balateiros, mas como avaliar quais casos podem ser encaminhados para a formalização de um termo de uso ou não? E quais requisitos para cumprir esse termo de uso?*

**Resposta:** *Nós estamos considerando aspectos do reconhecimento como população tradicional ou atividade tradicional. E aí se agente vai enveredar por isso aqui na Amazônia, dizer assim o que é população tradicional na Amazônia, se tu vinculas a atividade a um indivíduo pode ser que tu corras o risco de extinguir uma atividade tradicional, né? Então, no caso dos balateiros, eu no processo de sensibilizar a diretora de Gestão de Floresta Pública, de Floresta de Produção, ela em um determinado momento ela disse “não, são quantos balateiros? Então a autorização vai ser para esses balateiros aqui, esses dez, são dez balateiros? então a gente pega o CPF<sup>51</sup> desses 10 e serão somente esses 10 que vão assinar, nós vamos dar um termo de uso para esses 10, ninguém mais vai coletar, esses aqui são os balateiros tradicionais.” Eu disse não, porque se vincular o termo de uso ao indivíduo, esses indivíduos se formarem ou transferirem esse conhecimento, repassar esse conhecimento para outro grupo ou pra outro indivíduo, esse outro indivíduo manter a forma de fazer (que é o que é determinante aí é a forma de fazer), aí eles não vão poder executar a atividade porque está vinculado ao indivíduo e não a atividade? Porque o que a gente tem o que é, esse balateiro, se ele mora em um apartamento no centro de Belém, lá numa área urbana, mas se ele sai de lá em determinado período do ano, adentra a floresta e coleta da mesma forma que os seus antepassados faziam, então naquele momento, para a execução da atividade ele está executando uma atividade de forma tradicional, então isso não descaracteriza como tradicional. Então uma das coisas então para a elaboração do termo de uso é garantir que a forma de fazer, que a atividade em si, ela tenha as características de uso tradicional, que seria aquele de respeitar o tempo, a resiliência, a capacidade de carga*

---

<sup>51</sup> CPF é a sigla do Cadastro de Pessoa Física, vinculado a Receita Federal do Brasil. A linguagem coloquial usa sigla para se referir ao conjunto de números que identifica uma pessoa física perante as autoridades tributárias e terceiros com quem realize um negócio jurídico.

*da floresta, manejar essa floresta de forma a perpetuar a espécie que está sendo explorada...*

Feitas essas considerações, a primeira questão a ser respondida na elaboração do termo de uso liga-se à necessidade de organização social em uma pessoa jurídica, colocada inicialmente para que pequenos grupos informais sejam reconhecidos pelo Estado e possam continuar com as suas atividades no interior da floresta. Isso abrange a necessidade de criação de entidades representativas, pois o órgão ambiental exige representante formal que possa assinar documentos e se responsabilizar pelos indivíduos que entrarão em área pública, mas sem que exista necessariamente afinidade com esse tipo de entidade e suas formas de funcionamento por parte de muitos grupos locais.

## Quem?

“O Estado só fala com CNPJ” foi uma frase dita pela gerente de Sociobiodiversidade do *Ideflor-bio*<sup>52</sup> quando me respondeu, em entrevista, à pergunta sobre as dificuldades estruturais para comunidades tradicionais se organizarem formalmente em entidades representativas<sup>53</sup>. A mesma pergunta, sobre a necessidade e a importância da associação, eu fiz a todos os entrevistados, preocupado em como aquela entidade poderia realmente servir para um grupo reduzido de balateiros entrar esporadicamente na floresta. Afinal, como exposto, no contexto de concessões florestais na Flota do Paru, o Estado exigiu que eles se organizassem em uma entidade capaz de identificar e se responsabilizar pelas pessoas que entrassem na floresta para extrair balata, uma atividade que sempre foi informal e realizada em um ambiente que a burocracia estatal não alcançava. Em que pese ter feito essa exigência, o Estado não se preocupou se eles precisavam ou tinham as condições necessárias para assumir essa forma de organização. Na lógica jurídico-formal, parecia ser o caminho mais reto e objetivo para a assinatura de um documento como o termo de uso, mas que se mostrou, na prática, cheio de rodeios para quem trabalhou a vida inteira à margem do Estado.

Afinal para que serve um CNPJ no meio da floresta, lugar em que não há formulários a serem preenchidos, contratos a serem assinados, nem mesmo fiscalização em tempo real que exija esse tipo de autorização? No cotidiano da floresta, as preocupações de balateiros são mais imediatas, isto é, realizar o seu trabalho, evitando os acidentes que animais ariscos e contratemplos climáticos possam causar, assim como garantir alimentação e abrigo. Não ignoro que o CNPJ é

---

<sup>52</sup> Vinculada a Diretoria de Gestão da Biodiversidade, a Gerência de Sociobiodiversidade desenvolve projetos para a valorização da cadeia produtiva local e, mais recentemente, estava conduzindo o processo de consulta pública da regulamentação, em nível estadual, do manejo florestal não-madeireiro.

<sup>53</sup> Entrevista com a Gerente de Sociobiodiversidade da Diretoria de Gestão da Biodiversidade, realizada na sede do Ideflor-Bio, em Belém, 28 em novembro de 2018.



utilizado para a emissão de guias florestais e notas fiscais, as quais podem ser objeto de fiscalização durante o transporte e a posterior comercialização desses produtos. Entretanto, essa é a lógica para um empreendimento com um volume muito maior de extração e, ainda assim, não são poucas as notícias daqueles que conseguem fraudar esse sistema. No caso do extrativismo tradicional de balata, a extração é bastante reduzida e comercializada única e diretamente para o grupo de artesãos, o que acontece por meio de acordos verbais, portanto eles não costumam emitir esse tipo de documento. Ademais, organizados em associação, eles sequer poderiam emitir notas fiscais, porque isto é vedado à natureza jurídica de uma entidade sem fins lucrativos.

A respeito da pergunta sobre a exigência de uma associação para assinar o termo de uso, outra técnica do Ideflor-bio, à frente da Diretoria de Gestão de Florestas Públicas de Produção, que é competente para a realização das concessões florestais, ressaltou os benefícios que decorrem da existência de uma associação, uma vez que possibilita a captação de recursos e aquisição de bens por meio de projetos<sup>54</sup>. Por outro lado, devo ressaltar que existe uma diferença enorme entre estimular o associativismo em ação conjunta com um grupo para realizar novos projetos e criar uma condição legal para que esse grupo a satisfaça sob pena de que eles não poderão mais realizar a atividade econômica que os caracteriza e a partir da qual eles afirmam a sua identidade coletiva.

Como pude constatar nas reuniões e entrevistas realizadas, os balateiros queriam continuar a entrar na floresta e acessar o recurso natural, mas não pretendiam se organizar em associação ou, pelo menos, não estavam preparados para isso. Na minha avaliação, o grupo não estava pronto para assumir as obrigações relacionadas com a gestão da entidade, tampouco esse era o melhor modelo de regulação da atividade extrativista devido ao pequeno número de balateiros envolvidos. Poucos deles tinham disponibilidade e habilidade para transitar entre cartórios e reuniões com representantes do Estado sobre o manejo florestal, o que requer não só o conhecimento profundo sobre a floresta e a vida nos balatais para defender os seus direitos, mas também a habilidade de expressar as características e necessidades do grupo em diálogo com representantes dos órgãos estatais, que se cercam de técnicas jurídicas e científicas para falar sobre a gestão florestal. No entanto, eles precisavam comprovar juridicamente a sua existência e assinar o termo de uso para não ficarem na ilegalidade. Sobre a associação, disse o vice-presidente:

***Pergunta:** Por que o senhor acha que é importante a associação?*

***Resposta:** Eu até aqui, não vou lhe dizer, eu não estou achando nada de vantagem, porque está com mais de ano que foi fundada essa associação, nunca teve uma reunião. Na hora, foi promessa que a gente ia fazer várias reuniões pra conseguir dinheiro pra comprar um terreno pra construir uma sede e isso nunca aconteceu, porque um sai prum lado e outro*

---

<sup>54</sup> Entrevista com a diretora de Gestão de Florestas Públicas de Produção, realizada na sede do Ideflor-bio, em Belém, em 25 de setembro de 2018.

*sai pra outro. Se reúne, por exemplo, o senhor marca amanhã uma reunião, vamos supor amanhã dá na rádio, todo mundo encosta, mas na hora pra ir trabalhar pra construir uma sede, não tem quem vá, porque as coisas tudo tá difícil. Agora se eles conversassem, os chefes que tem aí, os advogados que vem, porque tá vindo até promotora, federal... Se se interessassem, já era pra ter uma sede aqui, porque não fosse grande, né? Mas fazer a reunião todo mês, aí eu tinha uma fé que ia pra frente, mas até então eu não achei vantagem. (...). Quando não, eles pedem o telefone pra mim e tal dia vai ter uma reunião, vão anunciar na rádio e muitos trocar conversa um com o outro, avisando porque às vezes, uns não têm rádio, quando não, às vezes tem, mas não presta atenção e aí tem que ver se avisa, quando a gente vai, mas tirar disso não.*<sup>55</sup>

A entrevista com o vice-presidente foi uma das primeiras que eu fiz. Ele foi o balateiro com quem eu tinha tido mais contato até então por conta das questões que ele trazia para mim, como advogado, sobre processos para obter a pensão de soldado da borracha. Ele havia participado de reuniões importantes com o Ideflor-bio, representando o grupo na ausência do presidente quando ele estava em outros trabalhos na floresta. A resposta dele dá o tom deste capítulo.

Por sua vez, o presidente da associação me respondeu que “a associação, até hoje, ela é boa pra reunir, mas pra produzir, ela não está dando muito pros outros não”<sup>56</sup>. Entretanto, ele tinha uma perspectiva mais positiva sobre o ente, acreditava na importância dele para os balateiros ativos, como pudemos constatar nas palavras dele durante a Assembleia de fundação, e fazia planos de que a associação pudesse cumprir um papel relevante na reprodução da prática do extrativismo tradicional de balata, envolvendo os mais jovens, como um balateiro “brabo” que foi na última expedição e o próprio filho, para que aprendessem com os mais velhos a cortar balata nas próximas expedições. Era uma forma dos balateiros “mansos” ensinarem os ofícios aos balateiros “brabos”. O presidente pensava, por exemplo, na realização de cursos e oficinas para ensinar a tirar balata, porém a questão sempre foi que o mercado atual para essa matéria era muito limitado, exclusivo para a produção de artesanato. Sobre isso, ele também era mais otimista, acreditava que poderia aumentar o número de artesãos ou mesmo que tentativas anteriores, como uso da balata em produtos ortodônticos, pudessem dar certo e a economia da balata se reaquecer. Ele foi quem mais tinha se apropriado da ideia de associação, que entendia que já cumpria uma função importante na relação que estabelecia com os pesquisadores, pois só o fato de ter gente interessada em estudar sobre a vida dos balateiros já era um ganho, porque eles conseguiam algum

---

<sup>55</sup> Entrevista com o senhor Vice-presidente da Associação de Balateiros da Calha Norte, realizada em Monte Alegre no dia 11 de fevereiro de 2016.

<sup>56</sup> Entrevista com o presidente da Associação de Balateiros da Calha Norte, realizada em Monte Alegre, em 24 de janeiro de 2018.

reconhecimento sobre o seu ofício, primeiramente simbólico com a valorização e difusão da história e trabalho dos balateiros, depois a formação de alianças que conjugam diferentes expertises em favor do trabalho com a balata de modo a superar novas adversidades. Além disso, com uma visão ampliada, ele considera que esse movimento proporcionava benefícios para toda a cidade de Monte Alegre, que passava a ofertar serviços como hospedagem e alimentação para esse público acadêmico.<sup>57</sup>

Quando perguntei aos demais balateiros ativos sobre a associação, foi muito comum eles confiarem e remeterem a questão ao presidente, como fez um balateiro ativo muito conhecido pela sua habilidade apurada em se orientar nos rios e nas florestas, ao ponto de presidente e chefe de turma ter dito mais de uma vez que não iria em uma expedição sem ele<sup>58</sup>. Esse balateiro me respondeu em entrevista que não lembrava quando a associação tinha sido criada, mas que eu poderia procurar o presidente, porque “ele tem todos os papéis”.<sup>59</sup> Se o presidente confiava plenamente nesse balateiro para auxiliar na sua movimentação pelo balatal, a recíproca era verdadeira nos assuntos da legislação.

Entre os balateiros ativos, havia também um mais jovem, que em nenhum momento havia solicitado a sua afiliação à associação ou participado das assembleias, mas era considerado como um dos balateiros mais promissores para a próxima expedição; afinal ele não soube me responder nada sobre a associação ou sobre o termo de uso<sup>60</sup>. Na divisão interna do trabalho da balata, coube ao chefe da turma de balateiros ativos ser também o presidente da associação e responder integralmente por ela, acumulando os dois papéis, de liderar na floresta e nas burocracias do estado.

Os balateiros são homens cujos interesses estão voltados para o trabalho e a vida na floresta, onde eles têm muito conhecimento e autonomia para agir. Sobre a associação, eles sempre dependeram dos seus assessores e parceiros. A associação não teria existido se não fossem os assessores e se não tivessem aberto a filiação para amigos e familiares de balateiros. Os balateiros antigos estavam mais interessados em reviver as memórias de feitos gloriosos da juventude. Para a maioria dos balateiros antigos, o que interessaria mais era se a associação pudesse ajudar na obtenção da pensão dos soldados da borracha, o que não era possível por causa dos requisitos legais desse benefício. Os balateiros ativos mais queriam saber se poderiam ou não entrar na floresta para continuar a atividade, muito embora o próprio presidente alimentasse a

---

<sup>57</sup> Informações coletadas em conversas informais em diferentes momentos da pesquisa de campo, bem como parte delas repetidas na entrevista realizada com o presidente da Associação de Balateiros da Calha Norte, realizada em Monte Alegre, em 24 de janeiro de 2018.

<sup>58</sup> Informação obtida com pesquisador em conversa informal após a expedição que ele acompanhou em 2012 e resultou na publicação do relatório “Relatório Técnico sobre Extração e Uso de Balata na Floresta Estadual do Paru, Município de Monte Alegre, PA” (Carvalho, Kishi & Silva, 2012).

<sup>59</sup> Entrevista com balateiro ativo, em Monte Alegre, em 07 de junho de 2018.

<sup>60</sup> Entrevista com balateiro ativo, em Monte Alegre, em 06 de junho de 2018.

expectativa de poder captar recursos para as próximas expedições, por meio da associação. De todo modo, mesmo sendo quem melhor se relacionava com o universo acadêmico e estatal, ele dependia da assessoria sobre o que fazer com a associação que ele presidia. Em verdade, o presidente que era capaz de enfrentar felinos ferozes na floresta, pareceu a mim inseguro em momentos relacionados com a associação, como ele relatou sobre a viagem para um evento do FBDH, em São Paulo, no qual ele deveria falar sobre a Associação. Foi também um momento atípico, em que a capital paulista estava sofrendo muito com a violência urbana na repressão de manifestações cívicas, o que foi amplamente noticiado em redes nacionais e preocupou o balateiro, assim como preocupou falar sobre um assunto que ele não dominava tão bem.<sup>61</sup>

Em entrevista com a diretora de Gestão de Florestas Públicas de Produção do Ideflor-bio, quando a questioneei sobre o caso específico da Associação dos Balateiros da Calha Norte, se não era excessivo exigir que um grupo que exercia a atividade na informalidade passasse a ter uma associação e lidar com as responsabilidades inerentes a essa gestão, ela ressaltou o fato de ser uma entidade formada, em sua maioria, por pessoas que não retiravam balata, mas continuou defendendo a importância da associação para a organização do grupo e para que os mesmos possam alcançar outros benefícios, como a captação de recursos por meio de editais como, por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento Florestal<sup>62</sup>. O fato de a associação ser composta por pessoas que não eram balateiros, inclusive seus colaboradores e assessores, foi criticado pela referida diretora a quem participou das reuniões com os órgãos ambientais, sendo assim pautei essa questão em entrevistas com os outros atores. Sobre o assunto, o presidente me respondeu:

***Pergunta:** Numa reunião com o Ideflor, aí do termo de uso, das questões pra entrar... eu lembro que falavam assim "ah, aquela associação não é só balateiro, tem mais gente de fora do que balateiro... O que o senhor acha disso?*

***Resposta:** Não, não tem gente de fora, a Associação é dos balateiros mesmo, é papo esse negócio de que tem mais malandro de fora, quais são as pessoas de fora que tem na associação? Que não tem nenhum, não tem pessoa de fora... [P: tem os artesãos...] não, mas os artesãos fazem parte da balata [P: tem a Horto, tem a Ufopa...] Ah, é, mas a gente precisa desse tipo de gente. Porquê? Eu acabei de falar aí, por exemplo, nós precisamos de um advogado que nem você, nós precisamos da L. que é uma professora... como eu tô te dizendo, a minha faculdade é a floresta, eu entendo da floresta... Se você chegar, "Zeca, eu quero saber isso assim, assim", eu entendo, mas eu não entendo quais são as leis que você sabe, que você entende, então nós precisamos um do outro, então é por isso... Eles falam assim, mas ela não sabe, que lá, é cheio de tanta gente lá dentro deles também, né?*

---

<sup>61</sup> Entrevista com o presidente da Associação de Balateiros da Calha Norte, realizada em Monte Alegre, em 24 de janeiro de 2018.

<sup>62</sup> Entrevista com a diretora de Gestão de Florestas Públicas de Produção, Cíntia Soares, em 25 de agosto de 2018, na sede do Ideflor-bio, em Belém.

*[P: Do que? Do ideflor?] É, eles estão completo de tanta gente, mas tem conhecimento lá que eles veem por satélite, mas eles não sabe que nem nós conhecemos folha por folha aqui por baixo.*<sup>63</sup>

Por sua vez, a Promotora de Justiça Agrária também comentou na entrevista sobre a resistência do órgão ambiental e o papel dos assessores nas reuniões com o Estado:

**Pergunta:** *Houve um ponto mais delicado na discussão desse termo de uso com o Ideflor, com os representantes de comunidade? Algum ponto que poderia ser sensível nessa discussão?*

**Resposta:** *Sim, sim. Eu identifico sim que houve alguns momentos de dificuldade no diálogo quando a instituição, quando o Ideflor, ele tende a não reconhecer a identidade dos balateiros como população tradicional pelo fato de eles não morarem efetivamente na floresta, e sim acessarem a floresta sazonalmente para o extrativismo do látex. Então eu acho que esse ponto de sensibilizar os órgãos do Estado pra essa questão identitária, cultural, étnica, das populações tradicionais, também foi um aprendizado. Foi um gargalo, mas no final foi um aprendizado. Mas eu acho que esse ponto foi delicado. E também achei que um ponto delicado foi que a própria comunidade, os próprios balateiros, devido a idade, devido o acesso a informações, eles tinham dificuldade de dialogar com o Estado e com a empresa, para dizer o que eles queriam, o que precisavam. Se não fosse uma assessoria técnica, jurídica, da Hortoflorestal, (...) da Ufopa, (...), eles talvez nem conseguissem buscar os meios necessários, buscar o Ministério Público, buscar a discussão com o Iphan para atingir esse objetivo. Então realmente a população tradicional, ela não consegue por si só ter esse acesso. Eu senti essa dificuldade, eles sozinhos tinham dificuldade de expressar ou de concretizar esses direitos, esse desejo de acessar a floresta para poder tirar, para não perder uma cultura, então eles tinham dificuldade de conseguir traduzir isso para uma linguagem técnica, jurídica, que pudesse ser acessível aos técnicos do Estado. Essa dificuldade é realmente uma coisa para a gente refletir. Muito se questiona hoje que existem muitas ONGs, muitas pessoas para ajudar as populações, de que isso conduz, mas na verdade a linguagem do Estado é uma linguagem muito própria, né? E não é a linguagem que a população tradicional utiliza, então a gente precisa ajustar essa linguagem. E aí a academia tem um papel importante nisso, porque ela consegue traduzir esse direito e essa vontade dessas populações para os órgãos do Estado.*

Sobre o Ministério Público, pudemos abordar isso em capítulo anterior, quando se verificou que o órgão oscila entre uma posição mais rígida de que só haveria concessões florestais

---

<sup>63</sup> Entrevista com José Cunha Santana, em Monte Alegre, em 24 de janeiro de 2018.

depois de garantir os direitos territoriais de balateiros e outra, que concorda com a proposição do termo de uso como forma de compatibilizar concessões florestais para manejo madeireiro e extrativismo tradicional de balata. Pelo princípio jurídico da unidade, a posição do Ministério Público seria uma só, mas na realidade dos fatos existiram várias posições distintas no transcorrer do caso. Em alguns momentos, o Ministério Público esteve mais próximo do grupo dos balateiros, quando se colocou em defesa do direito de eles continuarem a cortar balata. Em outros, fez coro com alguns técnicos órgão ambiental, inclusive quanto à exigência de uma associação para assinar o termo de uso, como se pode depreender dos trechos transcritos abaixo da entrevista com a Promotora de Justiça Agrária:

***Pergunta:** E outro ponto, voltando também em uma coisa que você falou, tava aqui no meu roteiro, é a questão da formalização da associação, que você falou das dificuldades e tal. Mas, assim, pensar um modelo associativo para entrar na floresta pra usar recursos naturais, não é excessivo para esse contexto dos balateiros?*

***Resposta:** Pois é. Eu também me questionei muito dentro do processo dos balateiros. Por outro lado, eu entendo o Ideflor, o Estado, né? Quando ele diz como é que eu vou assinar um termo, publicar um termo com uma pessoa jurídica, com uma figura que não existe, como eu vou assinar um Tac com uma pessoa que não tenha juridicamente uma personalidade, pois se não vou ter que fazer um termo de uso para cada um deles, o que também não seria muito viável porque pode ser que algum seja, não tenha assinado, então... Realmente, juridicamente, pelo nosso sistema jurídico... Se bem que a gente tem o pluralismo jurídico, né? Poderia usar isso como um exceção, mas como o Estado é regido normalmente por normas do Direito Administrativo, que são normas muito taxativas no sentido do princípio da legalidade, no princípio de que o Estado tem que se relacionar com uma Associação por meio desses instrumentos, então tem que ter estatuto, tem que ter um registro do CNPJ, então acaba que fica difícil justificar não só para a procuradoria jurídica do Estado, mas principalmente pro Tribunal de Contas ou então para outros órgãos de fiscalização do próprio Estado, então há uma certa burocratização excessiva realmente. Por outro lado, a gente precisaria desenvolver essa pluralidade jurídica que existe a possibilidade no nosso ordenamento jurídico, mas que talvez precise ser desenvolvida, especialmente quando se trata de população tradicional, porque como o Estado só pode fazer ou deixar de fazer em virtude de lei, a gente precisaria de uma norma, uma lei que dissesse que em casos de populações tradicionais ou indígenas a representatividade, a legitimidade, pode se dar simplesmente por alguém que eles indiquem... como?*<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Entrevista com a Promotora de Justiça Agrária, realizada na sede do Ministério Público do Estado do Pará, em Santarém, no dia 15 de janeiro de 2019.

Semelhante ao Ministério Público, aconteceu com o Ideflor-bio que teve variações em sua posição sobre a necessidade de uma associação para a assinatura do termo de uso, de um técnico para o outro, bem como com o passar do tempo, quando o órgão começou internamente a discussão de uma instrução normativa para tratar do assunto. Com efeito, sigo o entendimento de que o estado não é homogêneo em seu corpo atuam diferentes forças que atuam em sentidos distintos (Santos, 2006; Jessop, 2008). Nesse sentido, quando me refiro ao Ministério Público ou ao Ideflor-bio, estou entendendo que existem diferentes entendimentos, alguns deles conflitantes, no interior de cada uma dessas instituições sobre o caso, mas que produzem acordos para fora delas. Agentes que têm uma perspectiva mais formal do órgão ambiental com os do Ministério Público, como também perspectivas pluralistas no interior desses dois órgãos estatais

Em que pese a criação de uma associação para assinar o termo de uso, a minuta da IN que trata da matéria flexibiliza o acesso para pessoas físicas ou jurídicas, o que torna vãos todos os esforços para a organização social de balateiros em uma entidade representativa. Em segundo lugar, não está clara qual a função da entidade para a gestão territorial, isto é, qual será o poder da associação em decidir sobre os balatais. Por exemplo, não se sabe se um outro grupo de balateiros que não seja membro da Associação de Balateiros da Calha Norte poderia acessar os balatais para fins de extrativismo ou outras finalidades, até mesmo para visitar locais de memória, como relatado anteriormente por pessoas locais, muito antes de existir essa exigência do termo de uso. Da mesma forma, não se sabe sobre como poderão ser encaminhadas as pretensões de comunidades locais para o uso de outros recursos florestais que possam existir em áreas sobrepostas ao balatais. Algumas indefinições são compreensíveis pela novidade do tema, mas injustificável é a demora em enfrentar realmente o assunto do manejo florestal não-madeireiro enquanto uma política pública voltada para as comunidades locais, ficando o tema no casuísmo das negociações dos termos de uso.

Essa questão de mais de uma entidade representativa estava mais presente no caso do PDS Serra Azul, onde a associação do assentamento concorre com a associação dos produtores rurais nas reivindicações para o Estado. No caso dos balateiros, aconteceu mais recentemente dos artesãos cogitarem fundar uma outra associação para extrair balata, ficando a questão de como ficaria a situação do termo de uso. Por um lado, os recursos da floresta devem estar disponíveis para o uso equitativo das comunidades locais, ainda mais que o extrativismo de balata pode envolver outras pessoas que possuem os conhecimentos para o manejo da árvore, o que é difundido entre dezenas de habitantes de Monte Alegre e ainda estaria justificada pela continuidade do artesanato tradicional da balata. Por outro lado, o grupo que fundou a associação assumiu os ônus de uma tentativa de diálogo com os órgãos ambientais, além do que o termo de uso se coloca como um instrumento de controle do estado para restringir o acesso a floresta sob a justificativa de diminuir a pressão dos recursos naturais com fins conservacionistas. Se a

intenção dos artesãos for adiante, como será encaminhada a questão? Serão iniciadas as conversas para um segundo termo de uso sobre a balata ou encaminhados a negociar com a Associação dos Balateiros da Calha Norte que teria direito exclusivo sobre os balatais? Entendo que os dois caminhos têm delicadezas que merecem ser melhor refletidas, o que ainda não aconteceu, porque nunca se pensou esse tipo de acesso como política pública.

## Onde?

A indefinição sobre o papel da associação na gestão territorial deixa margem para interpretações distintas. Em entrevista, o gerente da Flota do Paru manifestou o entendimento de que uma mesma área poderá ter diferentes termos de uso, conforme o recurso natural que explorem, sendo que a entrada e o trabalho das pessoas poderão ser organizados no tempo das safras, que ocorrem em tempos diferentes.

***Pergunta:** E como são avaliadas pretensões ao termo de uso? Você falou do caso da Cooperflora, do caso dos balateiros, mas assim... como avaliar quais casos podem ser encaminhados para a formalização de um termo de uso ou não? E quais requisitos para cumprir esse termo de uso?*

***Resposta:** ... Outra é respeitar a distribuição cultural dessas populações no local. Por exemplo, em Almeirim, tradicionalmente eles ocuparam a calha dos rios, com colocações de castanha. O termo de uso não é um instrumento de ordenamento fundiário, porque se eu determinar que o produto de um determinado território ou então, na verdade, se um território ele é pra uso exclusivo de um determinado produto, eu estou excluindo outras populações que também fazem uso do mesmo território, só que diferente de outro grupo. Por exemplo, tem um grupo que entra em determinado período do ano para coletar castanha, só que naquela área de floresta não tem só castanha, tem camu-camu, tem cacau, tem açaí. O grupo que explora castanha, explora castanha. Tem um outro grupo que fica somente no mesmo território, mas somente na calha do rio, muitas das vezes no mesmo período para coletar camu-camu, eles não concorrem, mas eles estão no mesmo território, então existe uso diverso no mesmo período só que para culturas, para produtos distintos, então por isso que o termo de uso não pode ser um documento de ordenamento territorial, para não dar exclusividade do uso do território, porque as famílias, os grupos, eles se organizam de formas diferentes para coleta e distribuição dos lucros do que é coletado.*

Por sua vez, a Promotora de Justiça entende que o termo de uso vincularia uma área territorial a uma associação, semelhante a um regime de propriedade privada em que um espaço tem um titular que poderá explorar a área:



***Pergunta:** Mas é exatamente esse o ponto, eles [produtores rurais da Matona em concorrência com a entidade representativa do PDS Serra Azul] poderiam ter acesso via outro termo de uso? Como é que você visualiza hoje o jogo do termo de uso? Eu sei que é novo, está recente...*

***Resposta:** Eu penso assim, que justamente por isso que o Estado quer essa delimitação, onde são os balatais que a Associação... Eu vou chamar a Associação do X, mas não é do X, é dos balateiros que foram construídos em Monte Alegre, diz que é a área que eles utilizam. Vamos imaginar que o pessoal do X, o pessoal lá, os balateiros lá, utilizem aquela beira lá do Maicuru, mas vamos admitir que outra comunidade entenda que tem balata do outro lado do rio Maicuru, eles só pediram, sei lá, do lado direito, mas então outra comunidade, então outros balateiros que surjam entendam que eles tem e utilizam balata do outro lado do rio, poderia se pensar, desde que não se coincidissem os território, se esses outros balateiros que surgirem, pleiteiam esse mesmo território, quando a gente for lá olhar, a gente vai dizer não, mas esse aqui já está autorizado para associação do grupo aqui do X, por isso que essa delimitação do território ela é exigida, porque ela também protege essa associação praquela área, se houver uma outra área disponível que eles utilizem, a gente pode, o Estado pode até pensar, nesse novo termo de uso pra outra área, mas eu penso que há essa necessidade de se delimitar o território como uma forma também de proteção, porque você faz um ato formal, você publica no diário oficial, é um termo de uso para a associação tal dos balateiros para uma determinada área Y e eles estão autorizados a usar ali, não estão autorizados a usar em outro lugar e aí abre esses espaços para outros que queiram, desde que comprove também que usa, também não é um loteamento, que é isso que eu digo, eu tenho que ter muito cuidado, porque as pessoas vão achar depois que é um loteamento, eu vou lotear aqui, vou lotear lá, falei não, isso aí é uma proteção para a população tradicional que efetivamente já usa, que usa antes da concessão, não é uma forma de se lotear para depois se ter algum benefício da empresa...*

Essas situações de concorrência entre a Associação e outros grupos pelo acesso ao balatal são apenas hipóteses levantadas para problematizar sobre os efeitos do termo de uso para a gestão territorial. Em verdade, o que existe é uma tentativa de compatibilização entre um extrativismo não-madeireiro e a operação florestal, o que foi explicado, pela diretora de Gestão de Florestas, como um caso excepcional e que não deve virar regra, o que pode ser inafastável a medida que as áreas de concessão se expandam na unidade de conservação.

As unidades de manejo florestal estão sob responsabilidade e uso exclusivo do concessionário, o que é definido em contrato assinado com o estado e está institucionalizado por uma política pública, como vimos. O termo de uso é uma permissão condicionada para que os

balateiros entrem para retirar balata, sendo a solução jurídica apontada depois de várias tentativas de invisibilizar o grupo de balateiros e sem que o Estado tenha de fato se colocado para o diálogo sobre os balatais. O presidente da Associação dos balateiros resume a preocupação do grupo quanto as operações madeireiras em áreas de balatal:

***Pergunta:** Por que essa era uma preocupação na época, né? Que começou a entrar as madeiras, já autorizadas pelo governo, da concessão...*

***Resposta:** Justamente, a preocupação era essa aí, porque quando a gente, quando nós soubemos que estavam entrando dentro dos balatais, aí dentro no nosso trabalho, aí nós nos preocupamos, porque a máquina onde ela passa ela quebra. Isso não adianta falar, que ela quebra. Ela arranca. Então é assim, pra tirar madeira, é tudo normal, mas aonde a máquina passa, ela quebra e não adianta falar, porque eu conheço isso aí, já andei muitas coisas por aí.*

Até o encaminhamento do caso para um termo de uso, alguns outros caminhos foram cogitados pelos atores que participaram do debate, falando-se sobre a dificuldade em desafetar de uma parte da Flota Paru para a criação de reserva extrativista que atendesse aos balateiros, devido a isto exigir um projeto de lei que não estava na agenda política e mesmo pelo caso do extrativismo ser de baixa incidência e, por isso, não justificar a criação de uma outra unidade de conservação que exigiria muito mais das pessoas para a sua gestão, inclusive com a criação de um conselho consultivo, o que seria demais para o que o caso exigia em concreto. Além disso, foi cogitado resguardar 10 quilômetros das margens dos rios como uma estimativa genérica de onde estariam presentes as balateiras.

Durante a discussão sobre a proteção das árvores e a garantia do território dos balateiros, causava estranhamento um grupo reduzido de homens reivindicar acesso a uma vasta área de florestas para uma atividade econômica de baixo volume que atende exclusivamente o artesanato. Assim, surgiam propostas de reservar uma área menor ou apenas alguns balatais que pudessem servir para a continuidade do extrativismo, porém essa não poderia ser uma solução adequada, uma vez que as balateiras se encontram dispersas na floresta e o grupo precisaria trabalhar com dezenas de árvores para atender as encomendas dos artesãos, inclusive precisando alternar as árvores que exploravam para dar tempo de elas se recuperarem para futuras expedições, o que levaria décadas. O presidente da associação dos balateiros explica quando questionam a abrangência do território do grupo em relação a uma atividade sazonal e de pouco volume:

*Pra tirar o leite pra poder trabalhar, é 20 anos. Por exemplo, tu tiras esse ano, daqui há 20 anos tu vais tirar de novo nela. [Pergunta: Uma árvore de balateira dá mais ou menos quanto de leite?] Tem árvore que ela dá daqui um quilo, quando ele está bom, boa, ela dá um quilo, uma lata; tem outras que dá mais de uma lata, mas isso aí também não é*

*tipo uma vaca no campo, não é todas que dá todo aquele tanto não. Tem umas que dá boa, boa, dá bem, né? Tem outras que vai dando, mas pouco, tem umas que dá seis quilo, cinco quilo, oito quilo, dez quilo, até quinze quilo ela dá. [P: E talvez por isso, não sei, você falou que lhe perguntaram por que balateiro queria toda aquela área...] Foi, isso nos foi questionado isso aí. Pessoal do governo botou, porque que nós queria essa área toda aí. Porque era tão longa essa área, de onde a gente fala, foi daqui do monumento do lago azul até a pedra lisa, é longe. Disseram por que que nós queríamos isso tudo. (...) O que eu estou vendo aí é que vocês pensaram que nós estamos grilando terra ou com olho pra grilagem, não, nós não queremos isso não e também nós não estamos querendo brigar com governo, brigar com empresário por causa disso não, nós estamos querendo só o nosso direito, nosso dever, nosso trabalho, nessa área que a gente trabalha. Nós só queremos o nosso produto que está lá, é onde nós começamos a trabalhar, que eu conheci o trabalho. É só isso que a gente quer, nós não queremos madeira, não queremos, nós defendemos só a área porque, no qual a floresta ela é protegida por outras árvores, não é só pela balata. Você quer saber por que nós estamos com essa ganância? Porque, no meu entender, você está chamando a gente de ganancioso, não é assim? É porque a balateira é o nosso trabalho, ela é o nosso trabalho anual, nós trabalhamos esse ano aqui, nós vamos arrumar uma equipe pra trabalhar esse ano aqui nessa região, no caso aqui no terra amarela, pro outro ano nós não podemos mais vir aqui pro terra amarela trabalhar, porque nós já trabalhamos aqui, nós só vamos voltar a trabalhar aqui com 20 anos, depois de 20 anos, tirar o leite daquelas balateiras que nós tiramos esse ano. Com 20 anos, já está compensada e ela vai doar o produto pra nós de novo, aí nós já vamos pra outro local. No caso, nós trabalhamos esse ano no lago azul, aí nós já vamos lá pro Paru, lá pro Marcaú. Trabalhamos no Marcaú, de lá nós já saímos pro Beré, Boa Sorte e assim vai mudando, cada ano é um local, então esse tempo a gente vai ocupando muita área... pra onde ela vai, a gente vai com ela, atrás dela, então é assim, por isso que a gente quer essa área toda, é por causa disso aí, porque nosso material de trabalho está lá, nosso produto está lá, nós não pode repetir o ano aqui usando aqui em cima, não; porque não aguenta, não dá. Então é por isso. Não é por terra, por nada não, é só pelo nosso trabalho que está lá, o nosso produto, o que produz do trabalho é lá.*

Diante do exposto, medidas como reservar áreas de balatais não fariam sentido sem informações específicas sobre a localização das árvores e sobre a qualidade do látex em cada uma delas. Para o planejamento do extrativismo tradicional da balata, pode ser necessário que o balateiro precise organizar expedições prévias para obter essas informações ou precise expandir a viagem para outros balatais que não estavam previstos inicialmente, porque não conseguiram

encontrar balateiras aptas em número suficiente para compensar a expedição naquela safra. É difícil informar previamente os locais a serem explorados, porque não se sabe sobre a situação dos balatais entre uma safra e outra (às vezes separadas por 2 até 4 anos), tempo em que a floresta sofre toda sorte de interferência ou modificações por causa natural ou ação antrópica. A floresta é um ecossistema vivo, onde os processos biológicos escapam ao planejamento humano.

Por sua vez, o estado também conhece pouco sobre os balatais. A falta de informações suficientes sobre os locais de extrativismo de balata foi colocada em mais de uma reunião da Comef (2014) na tentativa de rever as áreas destinadas a concessões, pontuada especialmente por representantes da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra), da Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará – Malungu e pelo Iphan nas reuniões em que se discutiu o caso dos balateiros. Nesse sentido, só resultaria em um cenário diferente se tivessem sido realizadas visitas em campo com a participação de técnicos do órgão ambiental e balateiros, o que estava previsto para agosto de 2013, porém nunca aconteceu. Sobre o assunto, o presidente da Associação dos balateiros se pronuncia:

***Pergunta:** E definir a área de balateiro? Pra colocar no papel assim, no documento, como é que faz?*

***Resposta:** Isso é o que a gente esperava que o governo ia pagar pra nós fazermos. Se o governo faz isso, não tinha governo melhor no Brasil do que no Estado do Pará, porque, pelos balateiros, nós íamos elogiar muito ele, né? Porque quando a C. falou, nós tivemos uma reunião aí que a C. falou que "Ah, tio, o governo, está exigindo que vocês demarquem o balatal", eu falei "Minha filha, o nosso balatal, ele é demarcado há 50 anos", as balateiras são todas marcadas, só não as que eram jovens que eu acabei de falar aí, mas as adultas estão todas marcadas, você pode chegar numa balateira daquela, se ela não tiver marca nela... eu aposto. Só corta se quiser, mas ela é demarcada. "Não, mas ele quer, pelo menos, dez pessoas, três técnicos e sete balateiros ou seis, por aí". Aí eu digo, não, se possível a gente vai até mais. Quem vai pagar as despesas? Ela disse "o governo". Ah tá. "Tio, se o senhor não tiver conta...". Eu digo "não, eu já vou abrir hoje", mas vou abrir hoje, ia chamar os meninos pra abrir e a gente vai. Vamos correr. E pode o governo preparar dinheiro pra depositar pra nós, porque isso pra demarcar não é assim. É longo o tamanho, o tamanho é longo. E aí o balatal pra ser demarcado, ele vai... a balateira não dá na beira do rio direto, só dá lá pro resto dos igarapés. Dá nas beiras, mas não é, a gente trabalha mais nas cabeceiras, pode pegar um garotão desses pra chegar na cabeceira, tu vais andar dias, mas se o governo está pagando, nós vamos. Ela foi embora, com oito dias já o governo reconheceu que o balatal era demarcado, tirou o nosso trabalho de ganhar o dinheiro, que na época, ia trabalhar pra ele e ele ia pagar pra nós... [P: o senhor queria que acontecesse essa demarcação?] Eu queria que fosse, porque,*

*com certeza, ele ia pagar bem a gente, né? Porque nós íamos passar o que? Nós íamos passar uns dois ou três anos pra demarcar esse balatal todo. É trabalho de ano, tá entendendo? Ele podia usar a tecnologia toda, primeiro que vai por cima, de helicóptero e tudo, pra nós ter que demarcar é terrestre mesmo, por dentro da mata, que por seja pé por pé. Se fosse pra demarcar...*

O presidente da associação me explicava que mapear os balatais era um trabalho árduo, devido à localização das balateiras que estão dispersas pela floresta e ao fato de a territorialidade do grupo se estender por uma grande área. Ele não nega a possibilidade do grupo trabalhar nesse sentido, mas seria preciso que a atividade fosse custeada e conduzida pelo Estado, considerando que exigiria que eles parassem qualquer outra atividade produtiva para empreender uma longa expedição pela floresta por tempo indefinido. Esse tipo de trabalho deveria ter acontecido nos estudos para a criação da unidade de conservação em 2006, na elaboração do plano de manejo em 2010 e no planejamento das concessões florestais em 2011, fatos da política ambiental financiados pelo Estado que somam pelo menos cinco anos de estudos sobre o território sem que se identificasse o grupo ou mapeasse a balateira. Como, então, o Estado poderia exigir do grupo que mapeasse os balatais em uma expedição única em agosto de 2013, e em tempo para iniciar os procedimentos licitatórios para as concessões florestais? O presidente da associação foi muito feliz ao se referir à ineficácia da tecnologia ser para identificar a balateira, o que exige os sentidos apurados do extrativista que conhece a árvore. Em correspondência oficial enviada ao Ministério Público, o Imazon (2014) explica como foi utilizada a tecnologia para os estudos sobre a área que justificaram a criação da unidade de conservação, aqueles que falharam a identificar os balatais e o extrativismo tradicional de balata, porque é uma atividade sazonal de baixo impacto ambiental. É o componente humano que identifica a balateira.

Em sua resposta, o presidente da associação continua o raciocínio com uma reflexão sobre as exigências do Estado e a assimetria no tratamento dos extrativistas em comparação com as atividades madeireiras. Comparando as situações, o Estado fez todos os estudos e disponibilizou as áreas para as concessões florestais em edital para qual os candidatos oferecem suas propostas, enquanto os balateiros deveriam indicar as suas áreas para excluir os balatais das operações florestais. Para o pequeno grupo de balateiro, ficou o ônus de comprovar que existem e demonstrar a extensão do seu território sob pena da atividade cair na ilegalidade, sendo que eles não poderiam mais ter livre acesso ao recurso natural como antes. Nesse sentido, ele reflete:

*...Então é por isso que eu estou achando, eu acho que nos atrapalha, porque aí acaba a nossa liberdade, não que nós não temos esse erro também, de não se legalizar pra entrar, não existe, nós não temos isso que o nosso trabalho não é errado. Lá nós não vamos derrubar árvore, não vamos destruir o verde, destruir árvore, nossa alimentação, nós só*

*pegamos a natureza mesmo, é só o necessário, a gente vive simplesmente só, então se chega aquele tempo de tirar e vem embora, fica tudo legalzinho, então é assim, eu acho que a exigência do governo tinha que exigir mais dos madeireiros, porque o madeireiro onde passa fica o rastro, dos balateiros fica, mas é nas árvores só e não ofende ninguém.*

A Promotora de Justiça Agrária também fala sobre a exigência dirigida ao grupo para delimitar as áreas de balatais:

**Pergunta:** *A minha dúvida é até que ponto isso prejudica, atribuir isso aos próprios balateiros, a própria associação poder converter o que seria essa área, indicar o que seria essa área, quando a gente teria outros instrumentos como o plano de manejo e o próprio órgão tem técnicos mais habilitados para fazer esse mapeamento no sentido formal.*

**Resposta:** *Por um lado, eu entendo, eu acho que é uma preocupação que a gente enfrenta aqui não só no caso dos balateiros, mas também quais são as áreas das castanheiras, por exemplo em Almeirim, dos castanhais em Almeirim utilizados pela comunidade, porque a gente sabe que existem vários castanhais, mas o Estado e o Poder Judiciário, ele precisa delimitar essa área e essa delimitação formal é uma necessidade que é puramente nossa, do Estado e do Poder Judiciário quando tem um problema pra resolver, não é da comunidade porque ela nunca precisou delimitar a área que ela explora, ela sempre explorou até onde a força de trabalho dela conseguia levar, então eles nunca tiveram a necessidade de fazer essa identificação, essa delimitação. E a identificação era muito pelo costume, não era por processos técnicos que nós usamos de identificação florestal, então há uma divergência aí dos saberes e do que eles conseguem identificar isso se aceito pelos órgãos públicos. De fato, essa é uma dificuldade também de comunicação e de saberes diferentes e de necessidades de escala diferentes, mas por outro lado não pode se deixar só na mão do Estado, porque se o Estado for lá e fizer o inventário, primeiro que muitos dos engenheiros florestais não sabem a diferença da manilkara normal para a manilkara bidentata, né? Ela existe, mas a população tradicional tem um conhecimento, um saber que conseguiria identificar a manilkara que interessa para a atividade deles, mas isso é necessário também porque de alguma forma se choca o interesse econômico da empresa que quer cortar a madeira, que quer cortar a árvore, com o interesse deles que querem só extrair o látex e aí eu não posso deixar só na mão da população tradicional que conseguiria identificar, mas não tem meios, não tem recursos, não tem dinheiro, não tem equipamento, não consegue traduzir o conhecimento dele, o saber dele, numa linguagem técnica que possa ser absorvido pelo Estado e pelo Poder Judiciário, mas eu também não posso transferir isso para o Estado porque o Estado não vai ter o mesmo olhar a mesma sabedoria, o olhar do Estado, o olhar do técnico branco, que foi formado...*

*ele não é o olhar da comunidade, então realmente eu acho que aí a solução seria juntar o saber tradicional da população com o saber técnico do órgão do Estado e aí os dois teriam que construir esse inventário juntos para ser um inventário honesto e atenda as demandas da comunidade, porque se eu botar um engenheiro qualquer lá, um engenheiro florestal qualquer pra fazer, pode ser que ele nem identifique nenhuma balateira, então eu acho que aí pra dar certo teria que se juntar o conhecimento, o saber tradicional com o saber técnico e aí produzir um inventário que nos ajude a proteger efetivamente a área com a linguagem técnica que o Estado reconheça, mas que não perca de vista o conhecimento, a sabedoria e o interesse dessa população, realmente eles sozinhos pra fazer um trabalho técnico eles não vão conseguir, mas só também o pessoal técnico sem o saber tradicional também não vão conseguir fazer um bom trabalho, realmente a gente vai precisar juntar esses dois saberes aí pra fazer alguma coisa que sirva pra gente e que também proteja eles.*

A Promotora continua a sua resposta afirmando que a delimitação territorial é uma exigência do Estado e não uma realidade de povos tradicionais que acessam a floresta de acordo com a sua força de trabalho e a têm como um espaço de convivência de usos e saberes sobre os recursos naturais. Ela chega a reconhecer como uma violação da territorialidade desses grupos humanos que têm outras visões de mundo e entendimentos sobre a natureza, porém assume que, na ausência de outros instrumentos que cumpram essa finalidade no ordenamento jurídico, essa era a forma de proteger a área, pois seria uma fragilidade não saber o que proteger e como proteger. Compreendo o raciocínio da promotora como algo mais amplo que a discussão do termo de uso, mas de um limite do próprio direito. Não obstante, penso que o Estado deveria ser chamado a si a responsabilidade para cumprir com a obrigação de desenvolver ações em favor de um grupo que está mais vulnerável. O diálogo de saberes não está acontecendo no decorrer do processo das concessões florestais e não será possível em um contexto de assimetrias de poderes, onde quem pode e tem condições de realizar os estudos socioambientais necessários para a política ambiental se exime e deixa ao encargo dos próprios extrativistas que se organizem e se mobilizem para reivindicar os seus direitos, sendo esses, no caso de estudo, um grupo de pessoas que viveu a margem do estado desde sempre, sob a exploração do seu trabalho e largados ao esquecimento. Os balateiros não estão alheios aos seus direitos ou ao papel do Estado, como pudemos ver em seus depoimentos, mas eles não têm meios proporcionais para opor resistência, se tivessem o teriam feito isso diante de outras injustiças históricas que sofreram. Sobre a perspectiva dos direitos de povos tradicionais ao termo de uso, o gerente da Flota Paru explica:

***Pergunta:** Qual a diferença de elaborar um termo de uso, como é o caso dos balateiros e do PDS, dentro de uma UMF, em relação a outros termos de uso que não estão na situação da concessão? Que cuidados tem que ter?*

***Resposta:** O direito das populações tradicionais ele antecede o contrato com o madeireiro. O estado, o empresário, as populações tradicionais, ela deveria ser visto como vários interessados sobre o uso do mesmo território, todos buscam governança sobre o mesmo espaço, então eu acho que o papel do estado é justamente de moderar esses interesses, não deixar que um se sobreponha ao outro. Temos que respeitar aspectos jurídicos, o contrato com a empresa madeireira pra concessão é de 30 anos, aí tu tens ali uma série de condicionantes pra ele. Não deveria haver equívocos, aí a Lei de Gestão de Florestas Públicas fala isso, o SNUC fala isso, que antes de destinar área pra concessão florestal, primeiro destinar as áreas de população tradicional. No caso dos balatais, infelizmente foi uma situação equivocada quanto a não identificá-los no período da realização dos diagnósticos de socioeconômica, pela sazonalidade, pelo intervalo de tempo de 3, 4 anos que eles ficam sem acessar as áreas de coleta de balata, creio que seja isso, então não foi identificado. No caso dos castanhais, os próprios moradores do PDS corroboram com isso que eu falo que esses castanhais eles tradicionalmente eles não acessavam, eles passaram a acessar a medida que foram havendo aberturas de estradas e ramais pelas madeireiras e aí foram identificando esses castanhais. Se já usavam, usavam de forma muito incipiente, com pouco volume por conta da dificuldade de acesso, aí melhorou o acesso, preço bom da castanha, então passaram a acessar e passaram a reivindicar o direito de coletar, mas direito esse que não foi negado. A única dificuldade, entre dar o termo de uso fora das áreas de concessão ou dentro das áreas de concessão, é o de respeitar os critérios de segurança territorial da atividade madeireira pra quem estiver dentro dos castanhais, tal como dentro da área de copaíba, porque se a atividade concorrer com o período de safra de madeira, a atividade vai ter que ser destinada em áreas onde não estejam acontecendo, por uma questão de segurança.*

Em outras perguntas que fiz ao gerente da Flota Paru, busquei entender como o Estado poderia ter apoiado a pretensão dos balateiros. Quando eu perguntei sobre a exigência dos balateiros identificarem o seu território para responder a minuta do termo de uso, ele respondeu que bastaria fazer um croqui e minimamente dizer a localização dos locais pelos nomes populares, o que estava previsto na minuta de IN que regulamenta o termo de uso dentro do Ideflor-bio. É importante lembrar que os balateiros, com a colaboração de assessores da Associação Horto-Florestal de Monte Alegre e da Ufopa, vinham elaborando um croqui a partir dos seus mapas mentais sobre a localização dos balatais, um trabalho contínuo que aconteceu em várias ocasiões de encontros e reuniões com um grupo, inclusive na presença do gerente da Flota Paru e outros representantes do órgão ambiental, durante a reunião organizada pela Associação Hortoflorestal em Monte Alegre, em 13 de abril de 2013. Naquele momento, a sugestão do Ideflor-bio foi organizar uma expedição aos balatais, a fim de identificar e mapear as balateiras. Ademais, se o



termo de uso se orientar pelos nomes populares de balatais e outros locais de referência para os balateiros, a gestão florestal continuaria às cegas sobre onde estariam os balatais, pois não conseguiria relacionar os topônimos às coordenadas geográficas. O gerente também menciona uma experiência que ele avalia como positiva, na produção de inventário de copaibeiras na Flota de Faro, onde os extrativistas são qualificados para o uso do GPS a fim de mapear as árvores. No caso dos balateiros, uma estratégia assim talvez não fosse tão efetiva, pois a atividade é realizada de forma sazonal, em um período que pode ser entre dois ou quatro anos, quando eles exploram alguns balatais de seu vasto território. Não obstante, seria uma iniciativa para tentar produzir alguma informação sobre a localização dos balatais.

Em outro momento, questionei ao gerente da Flota Paru se existiria alguma estratégia do órgão para auxiliar os extrativistas na elaboração do termo de uso, considerando as dificuldades de colocar no papel as informações exigidas pelo termo de uso, considerando o fato de ser um documento escrito em um formato jurídico de cláusulas que preveem obrigações e restrições para as atividades em questão. Sobre esse assunto, ele explicou que a minuta de IN adota um modelo mais simples de ficha de solicitação, na qual poderiam ser indicados os pontos de GPS, se houver, mas também os nomes populares, pois quem teria a obrigação de saber essa localização era o Estado, sendo um papel da Gerência da Flota garantir a identificação das áreas e dar o suporte para que essas populações elas acessem a floresta. Ele tem uma perspectiva muito positiva de que as atividades extrativistas de recursos florestais não-madeireiros contribuem para a conservação da floresta, uma vez que os extrativistas estão na área durante o período das safras e, por isso, contribuem com a fiscalização ao perceberem e denunciarem ameaças aos recursos florestais, assim como pode justificar economicamente a existência de uma unidade de conservação. Além disso, ele acredita no termo de uso como um instrumento capaz de produzir informação sobre a floresta e, quando pergunto sobre o que aconteceria após a assinatura do documento, ele acena com ações de monitoramento e fomento a cadeias produtivas, o que estaria em conformidade com a missão institucional do Ideflor-bio de promover o desenvolvimento florestal para além da exploração madeireira.

É válido ressaltar que a questão da valorização da cadeia produtiva da balata esteve em pauta na reunião de balateiros ativos e inativos realizada no dia 23 de março de 2014, quando um balateiro reivindicou apoio para a certificação quanto à sustentabilidade do extrativismo de balata e pesquisa sobre a vocação da balata como matéria-prima para outros fins além do artesanato (Associação Hortoflorestal de Monte Alegre, 23 de março de 2014). Essas propostas foram levadas para o órgão por meio dos colaboradores e pelo MP em reuniões e audiências públicas, mas nunca foram absorvidas pelo Ideflor-bio no sentido de apoiar a atividade econômica da balata. Em verdade, a mobilização do grupo dos balateiros, apoiados por colaboradores e pelo MP, foi no sentido de proteger a cadeia produtiva da balata de ações do Ideflor-bio que as colocava

em risco. Na perspectiva do presidente da Associação dos Balateiros, o direito originário aos balatais e a demarcação do seu território tradicional é explicado de forma mais direta:

***Pergunta:** E tem uma coisa que não é todo mundo que identifica né? Balateiro diferencia, mas não é todo mundo que consegue diferenciar...*

***Resposta:** Não, hoje, ela tá fácil pra eles identificarem, se não tem esse problema pra querer dizer as coisas da gente, porque ela é marcada, nós cortemos ela há muitos anos, 50 anos, ela é marcada. É tipo você ferrar um boi, ele morre e não sai aquele ferro do couro. E a balateira está desse jeito, ela é marcada. Tem as novas, que eram novas que já estão grande, que ainda são virgem, aquelas não tem marca. [P: Mas tem balateira virgem por ali também?] Tem, aquelas que eram mocinha na época que a gente trabalhava, hoje elas estão formadonas. São virgens, que elas não são marcadas. Não é porque nós não marcava, não podia marcar, cortar, porque eram novas. Só as adultas, adultas. Então essa aí eu até que sei, não foram preparar o conhecimento, é difícil de eles conhecerem, porque ela não é diferente das outras não, mas se não conhecer direito, não... Pra nós não, tem facilidade, porque nós conhece pela folha, pela casca, pela fruta.*

## Quando?

Na discussão do termo de uso, o tempo do extrativismo foi uma questão que não causou controvérsias. Pelo contrário, o fato de os balateiros realizarem o trabalho da balata durante o inverno, quando a árvore dá mais látex e o percurso fica menos árduo por causa das cheias dos rios, foi o ponto forte para a proposta de compatibilização por meio do termo de uso. Com efeito, os concessionários estavam mais interessados na exploração madeireira que acontece durante o verão, portanto isso evitaria possíveis acidentes ou conflitos que poderiam acontecer com a entrada dos balateiros nas UMFs, apenas se deveria ter um cuidado maior para que as operações madeireiras não deixassem tocos de árvore que pudessem impedir a navegação por pequenos rios e igarapés. Assim, faço uma digressão na proposta do capítulo para tratar, em tom de conclusão, sobre o tempo do próprio termo de uso, o instrumento indicado como uma solução jurídica para uma questão colocada em audiência pública no ano de 2011.

Quando entrevistei a diretora de Gestão de Florestas Públicas em 2018, perguntei sobre o porquê da demora do termo de uso dos balateiros e o que faltava. Ela me respondeu que o caso não pode ter andamento por causa do volume de trabalho da equipe da diretoria que era reduzida a três pessoas na época, mencionou eventos profissionais e pessoais na vida dos técnicos que os impediram de dar continuidade ao caso dos balateiros, porém pede que não sejam divulgados. Não obstante, ela diz que faltariam apenas alguns detalhes para a conclusão do termo, porém não especificou as pendências. Ela disse que isso seria discutido com o grupo na reunião proposta

para 2018, porque era um hábito dela reunir com os interessados para encaminhar as questões. Isso nunca aconteceu com os balateiros porque, segundo ela, quem estava presente nas reuniões eram apenas os assessores, então ela não teve oportunidade de conhecer os balateiros. Essa resposta me remete aos momentos que antecediam as reuniões ocorridas em Belém, em que se tentava localizar o líder dos balateiros para tentar que ele viajasse até lá, porém ele estava sem comunicação em zona rural para outros trabalhos. Não me recordo de ter uma proposta semelhante do Ideflor-bio ou tentativa de marcar reunião com os balateiros até 2018, ainda assim com pouca antecedência. Em que pese a diretora me responder expressamente que não duvida da existência do grupo e de ela ter comentado também em sua entrevista que era sobrinha do presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte, o fato de ela mencionar a vontade de conhecer os balateiros me recorda dos relatos sobre reuniões passadas em que era negada a existência de balateiros no presente. De outro modo, o gerente da Flota do Paru atribui a não assinatura do termo de uso a pendência de aprovação da minuta de IN:

***Pergunta:** Qual é a situação do termo de uso da balata hoje? Por que ainda não foi assinado? Qual é a situação dentro do órgão?*

***Resposta:** Essa questão da IN. Puramente, essa situação da IN. E, por conta disso, em algum momento, dessa discussão do termo de uso, dessa relação entre concessão florestal e a presença dos balateiros, foi do "quem são eles?", "onde eles estão?", aí são o quê? Cinco senhores, todos com mais de 50, 60 anos e aí houve essa insistência de dizer "não, mas eles tem que se organizar em uma associação", mas não tem uma associação, os caras vão lá a cada quatro anos, a cada três anos, vão lá, cortam a árvore, riscam, tiram, voltam e aí agora eles vão ter que se organizar em uma associação para poder ser enxergados? Já foi negada essa visibilidade para eles lá no passado quando foi feito o plano de manejo da unidade, aí agora ainda vem mais essa situação. Então, esse artigo dentro da IN veio justamente para... [P: qual artigo? desculpa...] da não necessidade de associação. Hoje, o do pessoal da balata está pendente apenas mesmo essa condicionante estabelecida pro termo de uso, que, inclusive, no despacho da nossa procuradora autárquica, o termo de uso da Cooperflora nem era pra ter sido assinado, por causa dessa IN e aí eu disse "olha, isso já está rolando há sete anos, então o Estado está deixando de cumprir o seu papel...", ela, pelo princípio da razoabilidade, ela aceitou, ela disse que, a partir desse, todos os outros tem que ter uma instrução normativa. Eu insisti que não seria necessário, mas tá.*

Na entrevista com a Promotora de Justiça Agrária, ela menciona que não está sendo rigorosa com os prazos estabelecidos no Tac, dentre eles o que previa a assinatura do termo de uso em 30 dias. Em parte, isso se deve a preocupação com o tempo que os balateiros precisariam para se organizar em associação e responder à minuta do termo de uso que foi publicada no edital

das concessões, temas que exigem realmente muito do grupo devido à novidade e à formalidade jurídica. No entanto, quando a pergunto sobre a reação dos concessionários quanto a assinatura do Tac, ela responde sobre os tempos diferenciados que se encontram nas negociações sobre o assunto, o que merece destaque:

**Pergunta:** *Você considera que o Tac enquanto instituto jurídico ele soluciona satisfatoriamente esse caso? Você enquanto promotora de justiça a frente do inquérito civil do caso, você sentiu algum limite que o instrumento jurídico te dava?*

**Resposta:** *Olha eu acho que o Tac foi uma boa solução para esse caso, né? Porque ele atendia a demanda da comunidade, da empresa, do Estado. Em alguma medida com uma certa celeridade, porque se gente ainda fosse discutir judicialmente. A dificuldade de implementação do Tac é que como ele é consensual, ele é um acordo, ele acaba dependendo dessas vontades institucionais e quando você tem uma decisão judicial normalmente você tem um prazo e é muito mais incisivo. Talvez o Tac pudesse ter uma cobrança maior para se ter... Mas isso as vezes não é o tempo da comunidade, então eu como promotora nesse caso eu espero um pouco essa demanda vir, porque as vezes eu posso estar criando uma cobrança e aí o Ideflor cobra da comunidade e a comunidade não tem o tempo, não dá a resposta no tempo que o Ideflor quer porque ele tem que responder para o Ministério Público. Então eu compreendendo essa dinâmica nesse caso e concreto eu fiquei mais light, vamos dizer assim, em relação às exigências de cobrar prazos e que tem que entregar, porque esse as vezes não é o tempo da comunidade absorver aquilo como uma necessidade, então respeitar esse tempo da comunidade eu acho que no caso concreto dos balateiros fez com que esse Tac fosse mais calmo em termos de prazo. Mas a gente tem ainda um procedimento aberto que agora ele está acompanhando o cumprimento do Tac, só que talvez ele não esteja tão assim incisivo porque também há uma questão de tempo aí, de disponibilidade também para ir, para fazer as reuniões, chamar todo mundo, então isso precisa ser observado também nesse caso. Mas eu acredito no Tac como um instrumento importante para demandas dessa natureza.*

**Pergunta:** *Você falou da relação com o Estado, não é? Com os órgãos do Estado. E com os concessionários?*

**Resposta:** *Com as empresas, não é? No caso em concreto, eu não vi muita dificuldade de relacionamento com a empresa. Ela fica em uma posição assim, eu quero uma atividade econômica, eu participei de um processo licitatório, para explorar aquela área. O empreendedor tinha uma visão de querer viabilizar o empreendimento. Ele não tinha nenhum óbice pessoal, não é? Contra a atividade das balatas ou de população tradicional. Ele queria viabilizar a atividade dele. Eu não senti nenhum empecilho*

*pessoal, mas ele queria uma certa pressa, ele tinha um tempo que era diferente do tempo de discussão com a comunidade ou então da burocracia do Estado. Então a gente tinha três tempos diferentes, o tempo da comunidade, que é um tempo maior, que é um tempo que precisa de certo tempo para amadurecimento, de discussão, compreensão. O tempo do Estado que é o tempo da burocracia. E o tempo da empresa que é o tempo mais acelerado, que ele queria já iniciar a atividade e queria resolver, não é? E pra ele tanto faz se era para comunidade, se era meia dúzia de balateiro, se era pra cinquenta, ele queria que se identificasse, se resolvesse, se delimitasse essa situação para poder ele ter a atividade dele econômica concretizada, porque tempo pra ele é dinheiro. Então eu acho que são tempos diferentes, mas eu não vi, no caso concreto, nenhum óbice da empresa em interagir com a comunidade. Ele só queria ter claro qual era o compromisso dele, o que era assim, o que ele precisava fazer para poder cumprir com aquele acordo. E eu achei também uma posição interessante porque uma empresa apenas concordou, teve essa postura mais aberta, de dialogar tanto com o Estado quanto com as comunidades e com o Ministério Público. Outras duas empresas que também estavam com o processo de concessão florestal resolveram não dialogar e essas empresas depois, inclusive, fui informada pelo Ideflor-bio que elas perderam a concessão, não é? Por outros motivos técnicos, não cumpriram algumas fases, alguns documentos técnicos junto ao órgão fiscalizador e eles não prosseguiram na concessão, inclusive essa empresa depois teve alguma informação do Ideflor que eu posso checar se ela continuou ou não.*

A resposta da promotora se fundamenta em uma discussão teórica sobre a dualidade entre modernidade e tradição, onde o tempo da modernidade é mais acelerado por estar marcado no ritmo da produção de massa na escala industrial, enquanto o tempo da tradição se orienta por ciclos naturais, por isso mais vagaroso no compasso de processos biológicos sobre os quais o homem não teria controle (Santos, 2017). Devido à relação próxima entre os homens que trabalham na floresta e vivem do extrativismo, é comum lhes atribuir esse outro tempo, o que é compreensível no planejamento de suas atividades e no desenvolvimento das técnicas de manejo. Não obstante, é necessário questionar essa dualidade de tempo, uma vez que os extrativistas vivem os tempos da natureza para organizar as viagens à floresta e planejar a safra da matéria-prima, mas eles se submetem a outros marcadores de tempo para organizar a sua produção, comercializar a matéria-prima, para a sua sobrevivência material e outros aspectos de suas relações sociais que não ocorrem nas florestas. Por este enfoque, um dos diretores da Cooperflora faz uma queixa sobre a demora do Estado do Pará ao lhe outorgar o termo de uso:

*Manter uma estrutura dessas, lá no interior, é uma coisa, praticamente impossível e você sabe que a educação, por exemplo, é a peça fundamental pra qualquer cidadão ou cidadão se desenvolver e qual é o nosso grande empenho, dentro de uma unidade de*

*desenvolvimento sustentável, melhores conhecimentos possíveis pra população para que saiba o que é a importância daquela área, isso que você acabou de colocar. Lá a empresa que trabalhou e ganhou a concessão, eles não estão nem preocupados com os balateiros, mas lá tem um grupo que sabe a grande importância que é a balata pra eles, aquilo ali eternamente vai ter condições pra eles. Então isso foi discutido na oficina, a castanha, o cumaru<sup>65</sup>, o cacau, o camu-camu, o açai, qual é a importância desse produto. Pra nós, esse é o desenvolvimento que tem sustentabilidade, que nós não precisamos adubar, não precisamos fazer investimentos altos pra que a gente possa sobreviver, isso é, pra nós, não temos nem dúvida, hoje o exemplo está aí a castanha tá dando 680 reais uma barrica de castanha, isso é coisa, pra nós, assustadora. Se não tivesse as unidades de conservação pra ser garantido por lei, que fosse garantida a situação do açazeiro, do cacau, do cumaru, da castanheira, da balateira, da sova, dessas peças fundamentais pra nós, não adianta nada, porque o rio vai secar, a floresta não existe mais, não vai ter os animais pra nossa composição alimentar, as terras não vão existir, porque uma terra sem água, é o que está acontecendo em outra parte do próprio nosso país. Essa é a experiência que nós temos, por isso que a gente trabalhou, faz parte do conselho e vem defendendo essa tese. Agora quero ser franco pra vocês que... e pedir uma ajuda... Se vocês puderem falar com o J., fala "J., o problema tá em você, por que que você ainda não resolveu a questão do termo de uso?" Não só para a Cooperflora, mas para toda população, todas as organizações de menor ou de médio ou de grande porte que fazem parte da Flota Paru, que se essa concessão já tiver... Concessão ou termo de uso ou qualquer... Lá tem os mesmos compromissos, as mesmas dedicações.*

Pelas respostas do Ideflor-bio e do Ministério Público, eu vejo os balateiros em um processo labiríntico (Santos, 2017), onde eles superam uma etapa, mas ainda existem várias outras até que tenham o seu direito efetivamente reconhecido. Eles chegam ao momento de serem reconhecidos como comunidades tradicionais titulares de um direito territorial a partir do valor histórico e cultural do seu ofício, mas para isso eles precisam assinar um termo de uso. Para assinar esse documento, eles precisam se organizar em uma associação, entidade com a qual eles não têm familiaridade e não conseguem engajar um número significativo de pessoas, mas que não foi uma opção deles, e sim uma exigência do Estado para ter segurança jurídica. Por eles não terem bases associativistas fortes, o termo de uso não foi concluído, mas o Estado lhes respeita o tempo para que eles possam se organizar, considerando as suas particularidades socioculturais, como relatou a Promotora de Justiça Agrária em entrevista. No entanto, as concessões florestais

---

<sup>65</sup> Vagem que é fruto da árvore de mesmo nome (*Dipteryx odorata*), tendo usos na medicina popular, perfumaria e gastronomia. O aroma é semelhante ao da baunilha, sendo conhecido como baunilha da Amazônia. (Wikipedia, 2022)

foram implementadas e estão em atividade. Enquanto isso, os membros da associação envelhecem e algumas lideranças importantes morrem sem que jamais venham a desenvolver o seu associativismo. Assim, o Estado moderno reproduz uma lógica de descaso com o grupo, muito semelhante de quando condicionou a pensão de soldado da borracha a provas materiais que o grupo nunca terá condições de apresentar, porque não tem esses documentos. O reconhecimento do Estado é apenas um discurso, que enaltece quem o reproduz e agradável para quem ouve, mas que deixa os balateiros em um lugar de esquecimento.

Nesse sentido, em um estudo etnográfico sobre adultos sem documentos, Escóssia (2019) explica a “síndrome de balcão”, onde as pessoas vivenciam a relação entre tempo e poder quando precisam esperar indefinidamente por um documento que é condição para acessar direitos, sendo que a espera se prolonga de forma a produzir efeitos de dependência e subordinação a onipotência do Estado. No caso dos balateiros, a espera sujeita o grupo ao poder do Estado de decidir sobre a floresta à revelia de quem viveu e trabalhou tantos anos nesse lugar, porém existe consciência sobre essa situação e alguma resistência dentro das possibilidades concretas do grupo. Em que pese a indefinição quanto ao termo de uso, os balateiros são atores e protagonistas da própria história, que continua ainda que não seja reconhecida juridicamente pelo estado, pois eles desenvolveram em sua trajetória histórica formas de autonomia e resistência para realizar o seu trabalho na floresta. Assim, o presidente da associação fala sobre a possibilidade de não ter um termo de uso para a balata:

***Pergunta:** Se a gente não conseguir avançar nessas conversas, o senhor acha que a atividade da balata vai ficar prejudicada, o senhor acha que não vai mais acontecer?*

***Resposta:** Não... Eu não sei, a não ser que eles... vão o quê? Vão fazer parede pra nós não entrar pro nosso trabalho? Nós vamos pro nosso trabalho. Nós vamos. A não ser que o governo diga, não, vocês vão ser indenizados para não entrarem mais aqui, porque senão nós vamos, nós sabemos por onde é, nós sabemos por onde nós vamos, por onde nós vem. [P: A atividade continua?] Continua, continua. Ela nasceu assim, se o governo entender que não deixar nós trabalhar, nós continuamos lá, trabalhando, porque é o nosso trabalho, é donde sai o pão de cada dia.*

## Conclusão

---

O caso de estudo permite observar uma relação entre Estado e comunidade local mediada pelo direito. A análise empreendida parte da concepção do Estado como um fenômeno moderno complexo, que tem funções diversificadas que ora se chocam, ora se complementam, o que caracteriza o polimorfismo estatal (Mann, 2012). Por exemplo, o Estado assume, ao mesmo tempo, os papéis de promover a conservação de áreas florestais, possibilitar o abastecimento dos mercados com recursos florestais madeireiros e não-madeireiros, garantir direitos a comunidades locais sobre as posses e os usos de áreas florestais, reconhecer o valor cultural de práticas tradicionais de extrativismo vegetal e de modos de fazer artesanato. Essas funções são assumidas por órgãos e departamentos com diferentes missões institucionais, procedimentos administrativos e políticas setoriais. Algumas delas podem ser contraditórias no sentido de que não podem ser realizadas ao máximo sem prejudicar outra. Com efeito, se o abastecimento de mercado com recursos naturais fosse levado ao máximo, haveria um prejuízo para a conservação ambiental, assim como o contrário também prejudicaria atividades comerciais e econômicas. Da mesma forma, um excesso de conservação ambiental ou do extrativismo em larga escala pode inviabilizar a continuidade de práticas tradicionais desenvolvidas nas florestas e a partir dos recursos naturais.

A realização das diferentes funções do Estado ocorre a partir de relações sociais existentes no interior e para além dele próprio, envolvendo acordos e conflitos entre os agentes estatais, assim como entre eles e segmentos da sociedade civil (Jessop, 2001A, 2006, 2007, 2008). As relações sociais levam para o interior do Estado condições de desigualdades e assimetrias de poder que favorecem discursos e ações alinhados com interesses hegemônicos, apesar de Jessop (2001A, 2006, 2007, 2008) reconhecer a possibilidade de obter resultados outros com ações estratégicas que aproveitem oportunidade conjuntural favorável. Assim, direitos territoriais, ambientais e culturais de grupos e comunidades locais foram reconhecidos na discussão de pautas ambientais sobre o uso sustentável dos recursos naturais. Apesar de não serem considerados prioritários no debate e na prática política, aproveitaram a emergência de preocupações mais abrangentes relacionadas aos usos e à esgotabilidade dos recursos naturais, colocando-se como uma alternativa à preservação intocada do ambiente. Um exemplo disso é a previsão de destinações de florestas às comunidades locais nas legislações ambientais obtidas por meio de um consenso pouco provável entre Estado, mercado e sociedade civil (Góis, 2011).

De acordo com Hanningan (1998), ainda que comportem indícios físicos e biológicos, os problemas ambientais são socialmente construídos de acordo com as vivências em sociedades, isto é, aquilo com o que elas se preocupam e priorizam em dado momento de sua existência. Nas sociedades modernas ocidentais, o início das questões relativas aos usos dos recursos naturais vem de preocupações utilitárias com a finitude dos mesmos, considerando que eram relevantes



para diversos usos industriais e comerciais (Albuquerque, 2009; Milaré, 2011). A partir dos anos 1970, com a emergência do movimento ambientalista, a concepção sobre a proteção ambiental mudou, estimulando a busca de mecanismos que mantivessem o equilíbrio ecológico de processos biológicos e interações sistêmicas em ambientes naturais, dando novos contornos às áreas protegidas com interesse ambiental (Santilli, 2005).

Como observou Scott (1998), na perspectiva moderna, a natureza é vista como um conjunto de recursos servíveis a fins utilitários em detrimento de outros sentidos e significados que a ela possam ser atribuídos por comunidades locais. O enfrentamento do problema ambiental é também moderno a partir da racionalidade técnica-científica, com a formulação de políticas públicas que o solucionem (De Leon & Vogenbeck, 2007). Para isso, pautam-se em “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (Teixeira, 2016, p. 2). Entretanto, o olhar dos agentes estatais reduz a diversidade social e ambiental àquilo que interessa aos quadros burocráticos estatais (Scott, 1998).

As soluções modernas priorizaram inicialmente restringir o acesso, proibir o uso por meio de mecanismos jurídicos-legais e punir quem descumprisse as normas (Foucault, 2008), a exemplo do que se percebia no texto dos códigos florestais. Posteriormente, com a construção de uma visão sistêmica do ambiente a partir dos conhecimentos sobre os processos biológicos e ciclos ecológicos que mereciam ser respeitados, foram criadas unidades de conservação ambiental que limitavam as fronteiras, zoneavam os espaços e prescreviam os usos permitidos conforme as suas características naturais, o que corresponderia predominantemente a mecanismos disciplinares, ainda que fossem baseados em lei e convivessem com outros mecanismos de proibição e punição (Foucault, 2008).

Um exemplo disso são as florestas públicas, unidades de conservação de uso sustentável que objetivam os usos múltiplos dos recursos naturais para fins de manejo florestal, educação ambiental e pesquisa. Criadas por lei, que define os seus limites territoriais de modo a isolá-las de outros espaços, e regidas por um plano de manejo, documento técnico que prescreve as ações permitidas no seu interior, as florestas públicas ficam sob controle e fiscalização do Estado. Como preceitua Scott (1998), a criação dessas áreas ambientalmente protegidas ocorre a partir do olhar e da classificação dos agentes do Estado, reduzindo a diversidade social e simplificando os processos ecológicos que ocorrem no seu interior. A delimitação da unidade em um mapa elaborado pelo Estado, o zoneamento das áreas conforme critérios técnicos-científicos que se sobrepõe aos conhecimentos tradicionais, e a classificação e a inventariação dos indivíduos baseiam-se em critérios pensados para viabilizar a burocracia do Estado, ignorando outros significados e sistemas classificatórios que operam nas florestas (Scott, 1998). A padronização de

medidas e a construção de mapas fazem parte de um processo de dominação e subjugação (Scott, 1998; Santos, 2017; Almeida, 2006).

Para cumprir com os objetivos de conservação ambiental, é compreensível que os Estados regulem o acesso às áreas de proteção ambiental e restrinjam o uso dos recursos naturais, inclusive este é um dever previsto no texto constitucional brasileiro. Entretanto, não faz sentido proibir ou restringir práticas tradicionais que são ou podem se tornar sustentáveis e não são incompatíveis com o objetivo de conservação ambiental. No caso ora analisado, o extrativismo tradicional de balata não foi previsto nos estudos prévios para a criação da unidade de conservação e a implementação das concessões florestais. Mesmo após a manifestação do grupo de balateiros e de seus assessores por diversos meios, através de correspondências ou participação em reuniões, eles não conseguiram efetivar o direito de entrar na floresta e retirar balata, o que é compreendido pelo grupo como algo absurdo, porque é um trabalho que vêm realizando livremente nos últimos 50 anos.

Apesar de Mann (2012) considerar o aumento da infraestrutura dos estados modernos como uma possibilidade da sociedade civil influir no poder do Estado, isso não se verifica no caso estudado, uma vez que os espaços de participação eram demasiadamente formais para o pequeno grupo de extrativistas envolvidos, exigindo deles um nível de organização mais alto que sua realidade social poderia suportar. Mesmo cumprindo exigências, a participação ainda dependeria da conjugação de ação estratégica e conjuntura favorável, como preceitua Jessop (2001A, 2006, 2007, 2008), o que escapa das condições ordinárias da maioria das pessoas na maior parte do tempo, levando à conclusão de que Weber acerta em relação ao aumento da dominação estatal.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas possui três mecanismos: a gestão direta, as concessões florestais e a destinação de florestas às comunidades locais. Este trabalho se dedicou principalmente ao estudo do processo de criação de um termo de uso para a destinação de áreas florestais às comunidades locais não residentes, em um contexto de concessões florestais. Tanto a destinação quanto as concessões são mecanismos relativamente novos no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, as concessões florestais têm um espaço privilegiado no texto legal e em seu nível de institucionalização pelo Estado. Com efeito, para implementar as concessões florestais, foram criados órgãos, cargos e aparatos no âmbito da administração pública.

Por sua vez, o termo de uso como instrumento de destinação das florestas a comunidades locais aparece em um único artigo do decreto que regulamenta a Lei de Gestão de Florestas Públicas. No estado do Pará, o termo de uso havia sido formalizado em apenas um caso no tempo da pesquisa de doutorado e outros dois casos estavam em discussão, sendo que eram casos em que o termo de uso aparecia de forma incidental na implementação das concessões florestais. É válido ressaltar que, para além do termo de uso, não existia legislação específica para o extra-

tivismo comunitário e familiar de recursos florestais não-madeireiros, apesar de existirem no estado inúmeras famílias que aproveitam frutos, cascas, seivas, sementes, cipós e palhas, entre outros produtos florestais, em usos variados para subsistência ou comercialização, e assim movimentam a economia local. Em 2018, o órgão ambiental estava realizando audiências acerca de um decreto para o manejo florestal comunitário e familiar, enquanto as concessões florestais vinham se apresentando como uma política pública na Amazônia paraense desde os anos 1970.

O Estado iniciou a implementação das concessões florestais para que o manejo florestal madeireiro ocorresse de forma sustentável em áreas de conservação ambiental sob o seu controle e fiscalização. Assim, pretendeu solucionar de forma técnica um viés do desmatamento ocasionado pela exploração ilegal madeireira, uma atividade relevante para a economia regional e nacional. As concessões florestais seguiram o modelo alemão das florestas científicas do século XVIII, o qual buscou formas de racionalizar o manejo florestal de modo a aumentar o controle do estado sobre os recursos florestais e potencializar a produção madeireira (Scott, 1998).

As concessões florestais foram levadas ao hemisfério sul como um projeto colonial para a exploração dos recursos florestais, apresentando problemas sérios quanto ao impacto no desenvolvimento local (Drigo, 2010). No Brasil, tentou-se a implementação desse modelo durante o governo militar, com a criação da Floresta Nacional do Tapajós (Ioris, 2008, 2014), mas ele só foi finalmente institucionalizado com a promulgação de Lei de Gestão de Florestas Públicas em 2006. A referida lei previu mecanismos para evitar a repetição de problemas socioambientais vivenciados no continente africano, buscou assegurar direitos a comunidades locais e pretendeu garantir que as concessões contribuíssem de fato com o desenvolvimento local através de contrapartidas aos municípios e comunidades locais. Contudo as concessões florestais ainda apresentam diversos problemas para as comunidades locais, como se verificou na bibliografia consultada e como se demonstrou nesta tese.

De fato, destacam-se assimetrias no que se refere à vontade política e à urgência para a realização dos mecanismos de destinação e concessão no âmbito da gestão florestal, assim como existe uma face diferente do direito estatal no sentido colocado por Santos (2017) quando aborda o direito dos oprimidos (do 99%) e o direito dos opressores (dos 1%). As concessões florestais se realizam com respaldo do direito dos opressores, têm alto nível de institucionalização e aparato burocrático próprio, que funciona razoavelmente para os objetivos aos quais se propõe, de modo que a solução de problemas se dá por meio da retórica jurídica ao discutir cláusulas contratuais e instrumentos de controle e auditoria. Por meio das concessões florestais, as florestas públicas são ofertadas a quem apresente melhores critérios técnicos, baseado na ciência ocidental, e melhor custo-benefício para a sustentabilidade ambiental.

Por outro lado, o termo de uso opera o direito dos oprimidos. Esse instrumento é destinado a grupos e comunidades organizados formalmente em associação ou cooperativa, como fatos excepcionais na gestão florestal, apesar do grande número de famílias que vivem dos recursos da floresta amazônica. O termo de uso se apresenta às comunidades por meio da violência simbólica, mediante a proibição iminente de entrada nas florestas para realizar os trabalhos que sempre fizeram sob pena de multas, apreensões e prisões. Além disso, o termo de uso apresenta uma burocratização excessiva para o público a quem se destina, colocando barreiras difíceis de transpor sem assessoria e auxílio de profissionais de diferentes áreas do conhecimento. Cabe a ressalva que esta conclusão deriva dos processos em curso observados durante o tempo da tese de doutorado, quando ainda não existia a minuta de Instrução Normativa sobre o termo de uso. Não obstante, cabe dizer que esse documento ainda estava em tramitação interna e sem nenhum nível de institucionalização até a conclusão da pesquisa.

No caso em estudo, o termo de uso foi proposto para que os balateiros acessem a floresta aproveitando a vontade política dos agentes estatais em realizar as concessões florestais, apaziguando um conflito que poderia atrasar as ofertas das unidades de manejo florestal, caso fosse levada ao judiciário para discutir a norma expressa da lei de que as destinações de áreas florestais devem anteceder as concessões florestais. Não foi para reconhecer um direito ao grupo de balateiros, tanto que depois que a concessão florestal aconteceu, o termo de uso foi deixado de lado e não foi assinado até o presente momento. Nas entrevistas que realizei, os agentes do Estado afirmaram o direito dos balateiros de entrarem na floresta, alegando o histórico da atividade extrativista e o seu valor cultural. Apesar de não o negarem, porém, é importante destacar que esse direito se perde em exigências e burocracias que não condizem com a realidade de um grupo reduzido de homens de idade avançada e sem educação formal para assumir os encargos que lhes são atribuídos com a criação de uma entidade representativa e a organização da atividade nos termos que foram exigidos pelo Estado. O direito dos balateiros ficou no discurso, enquanto vários deles morrem por idade ou doença.

Para reconhecer de fato o direito aos balateiros seria importante que o Estado assumisse as suas responsabilidades no caso. Por exemplo, realizasse os estudos de identificação botânica da balateira, já que não se sabe até o presente sobre quais espécies recai esse nome popular; atuasse no sentido de mapear as áreas de balatais para que essa informação pudesse servir efetivamente para a gestão florestal e evitar danos às balateiras; apoiar a atividade extrativa a partir das demandas do grupo no sentido de buscar formas para tornar menos sacrificante as expedições à floresta; investir em pesquisa sobre o látex da balata para que talvez ele pudesse ser inserido em novos mercados e contextos de comercialização que não ficasse restrito ao artesanato, uma vez que o apoio das cadeias produtivas é também uma frente de atuação do órgão ambiental. Essas reivindicações foram feitas pelos próprios balateiros e colocadas em ata de reunião que é do

conhecimento dos agentes do Estado, porém nada se fez em relação a isso. Tampouco foram previstas as atividades de extrativismo tradicional de balata no plano de manejo da Flota do Paru ou efetuada revisão desse plano, o que seria uma forma perene de resguardar o grupo de balateiros sobre a continuidade do ofício.

O Decreto nº 6.063/2007, que regulamenta a Lei de Gestão de Florestas Públicas, prevê que o termo de uso deve identificar os usuários, realizar estudos técnicos que caracterizem os mesmos como comunidades locais, constar a previsão dos usos florestais, além da previsão no plano de manejo. Entretanto, o decreto não previu a forma do termo uso. No edital das concessões florestais da Flota do Paru, o termo de uso foi apresentado como anexo na forma de um contrato, com a qualificação das partes e cláusulas que preveem obrigações recíprocas, além do tempo e vigência. Esse formato foi uma opção do Estado que encaminhou a solução da questão por meio do termo de uso. Em vez da forma e das exigências de um contrato, o Estado poderia ter adotado um modelo mais inclusivo, como um cadastro ou termo unilateral, o que não dispensaria uma atuação estatal mais preocupada em solucionar as questões dos grupos de extrativistas, com orientações e serviços que os ajudassem não apenas a regularizar as suas atividades, mas de fato apoiassem a cadeia produtiva, porém isso nunca esteve em pauta para o caso dos balateiros.

Além disso, o Estado não fez a inclusão do extrativismo tradicional de balata no plano de manejo da unidade de conservação, que é o documento técnico que define sobre os recursos florestais de forma mais estrutural e perene. Essa opção reflete o que Santos (2017) apontou como a contratualização das relações sociais a partir de vínculos menos estáveis e condições que tratam as questões como se fossem matéria privada. No mesmo sentido, Faria (2004A) elabora a ideia de um direito reflexivo no contexto das sociedades globais, segundo o qual direitos estão previstos em instrumentos normativos mais flexíveis às necessidades de mercado. No que concerne à previsão de proteção às balateiras em cláusulas editalícias ou contratos de concessão, essas medidas não resolvem satisfatoriamente o problema, uma vez que são instrumentos limitados às UMFs licitadas e aos concessionários vencedores, não garantindo proteção aos balatais na extensão do território e necessidade dos balateiros. A previsão no plano de manejo seria melhor, porque produz efeitos para situações mais amplas. No entanto, é imprescindível a revisão do plano de manejo para a inclusão do extrativismo tradicional de balata detalhando sobre essa atividade e as localizações dos balatais.

No caso estudado, a preocupação inicial de que as operações florestais e o extrativismo de balata não poderiam ser realizados no mesmo espaço não se confirmou, devido ao fato de o manejo madeireiro acontecer no período de estiagem, enquanto os balateiros ingressam na floresta no período de chuvas, o que facilita o seu deslocamento e o do produto por rios, além de ser mais propício para a retirada do látex. Assim, o termo de uso como um instrumento de compatibilização não era uma controvérsia a ser solucionada. Entretanto, para que ele venha a funcionar seria

importante uma atuação do órgão ambiental mais próxima dos extrativistas de modo a compreender verdadeiramente o trabalho realizado por esses homens para poder intermediar interesses e situações com os concessionários.

Em que pese a situação inicial de que técnicos do Estado negavam a existência de balateiros, alegando que era uma atividade do passado, essa informação não foi repetida nas entrevistas. Em verdade, uma técnica reclamou sobre não ter tido oportunidade de reunir com o grupo para dialogar sobre o caso, apenas com os seus assessores, porém é válido afirmar que ela nunca procurou o grupo para reunir, mesmo tendo relação pessoal com membros da diretoria do ente criado para atender a exigência do Estado para assinar o termo de uso. O órgão ambiental apenas se colocou aberto ao diálogo depois que o Ministério Público do Estado do Pará começou a acompanhar o caso e abriu o Inquérito Civil por meio da Promotoria de Justiça Agrária de Santarém. Mesmo assim, nunca chamou o grupo para o diálogo, à exceção de uma única tentativa por meio de correspondência oficial que os convocava para uma reunião com três dias de antecedência. Não era o instrumento adequado e nem tempo hábil para reunir com o grupo de balateiros.

Os balateiros sempre estiveram à margem do planejamento e da implementação das concessões florestais, participaram de uma única reunião com o órgão ambiental em que foram acertadas a realização de estudos botânicos sobre a balateira e uma expedição ao balatal, porém isso nunca aconteceu. Depois disso o grupo foi surpreendido por um parecer técnico que considerava que o relatório de uma curta expedição realizada por representantes de balateiros, Hortoflorestal e Ufopa cumpriria o requisito legal, porém se tratava apenas de uma expedição a alguns balatais mais próximos, não refletindo o território de trabalho dos balateiros. O parecer encaminhava a questão a ser solucionada pela formalização de um termo de uso, cuja minuta foi publicada em edital e discutida em audiência pública entre vários outros pontos de pauta.

O Estado não se preocupou em utilizar instrumentos mais apropriados para envolver o grupo de balateiros nas discussões sobre as concessões florestais, como seria o caso da consulta prévia nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Não houve nenhuma iniciativa por parte de Estado de apresentar de uma forma que fosse mais acessível aos balateiros o que era o termo de uso e como eles poderiam responder à minuta apresentada em edital. Em verdade, o modelo do termo de uso trazia colocava aos balateiros obrigações que eram do Estado, como era o caso de prever as áreas dos balatais nos estudos prévios para criação da unidade de conservação e, depois, nas unidades de manejo florestal que seriam objeto das concessões florestais. O grupo de balateiros ainda deveria fazer constar a informação das áreas acessadas, por escrito, em um documento que assumia o formato rígido de um contrato, o que significava uma barreira a mais a ser superada na busca de ter o seu direito reconhecido. Eles não tinham recursos financeiros ou aparato técnico para mapear as áreas, tampouco sabiam se seriam

aceitos os nomes populares pelos quais conhecem os balatais e outros locais de referência na floresta, o que só foi indicado como opção na entrevista que me concedeu o gerente da Flota do Paru, em 2019.

Por outro lado, é preciso problematizar qual serventia teria para o estado saber os nomes populares dos balatais sem saber precisamente (por meio de georreferenciamento) onde estão localizados. Como os técnicos evitariam a sobreposição com as unidades de manejo florestal e o corte das balateiras sem os estudos técnicos apropriados para que os nomes populares pudessem fazer sentido para o aparato burocrático do Estado e equipe técnica dos concessionários? Esse problema estava sendo vivenciado quanto a saber quais espécies correspondem ao que o grupo chamava popularmente de balateira. Como foi observado na visita à UMF feita em 2018, o presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte reconheceu como balateiras indivíduos que constavam no inventário anual como maparajubas. Sem a predisposição dos órgãos estatais em realizarem os estudos botânicos e o mapeamento dos balatais, os documentos preenchidos com os nomes populares são engodos que aparentam proteger os direitos socioambientais do grupo de balateiros, mas não conterão de fato o avanço sobre os balatais e o corte das balateiras. Isto é, dão um aspecto de proteção que serve apenas para pacificar a questão e desmobilizar o grupo de balateiros quanto às suas pretensões, consideradas legítimas pelos próprios agentes estatais nas entrevistas que concederam. O direito torna-se um discurso agradável de ouvir e reproduzir, e não uma prática cotidiana. A retórica jurídica serve para conformar as comunidades locais para algo que não é possível evitar, como adverte Santos (2017) sobre o direito dos oprimidos.

Como orienta Santos (2005), o direito é um dos espelhos sociais e este texto se desenvolveu no sentido de demonstrar como ele deixou de ser um reflexo da sociedade e ganhou vida própria, exigindo que a sociedade se adequasse ao seu formato. No caso em análise, a sociedade é representada pelo grupo de balateiros que se organiza formalmente para ser reconhecido juridicamente pelo estado. Na prática, os balateiros conseguiram informalmente realizar uma atividade coletiva, por gerações, ao longo das décadas, até que precisaram criar uma associação para se relacionar com o Estado e continuar a atividade, refletindo a imagem do direito, e não o contrário. Em vez de a pessoa jurídica ser pensada para viabilizar uma atividade em melhores condições, ela surge como uma dificuldade a ser superada para que as coisas continuem como estão, porque era preciso que alguém assinasse o termo de uso e fosse uma referência segura para o Estado saber quem são os balateiros e o que eles fazem na floresta. A princípio, os balateiros não precisavam de uma associação para realizar o seu objetivo comum, mas o Estado precisava que existisse uma pessoa jurídica para reconhecer a existência do grupo e poder se relacionar com ele nos atos de gestão.

Na época que a economia de balata estava aquecida, entre os anos 1930 e 1970, os balateiros trabalharam no âmbito do sistema de aviamento, o qual produziu a superexploração do seu trabalho mediante endividamento. Naquela época, o extrativismo de balata e as suas condições de trabalho eram amplamente conhecidas na região. O Estado nunca interveio para proteger os trabalhadores extrativistas ou mesmo coibir que os patrões lucrassem com a exploração de recursos naturais em terras públicas, que ainda não eram unidades de conservação, mas se submetiam ao regime jurídico de bens públicos. Com o declínio da economia da balata, alguns balateiros continuaram a atividade em menor quantidade e de forma sazonal para atender as demandas do artesanato de balata. A prática é sustentável devido ao baixo volume de látex extraído e a técnicas que não matam a árvore, mesmo porque o balateiro conta com a plena recuperação dela para futuras expedições. Nos últimos anos, o grupo de balateiros ativos estava em um processo de ganhar autonomia para realizar a atividade para que não incorressem novamente na exploração por endividamento. Para isso, foi essencial a atuação de órgãos de cultura que reconheceram o valor cultural do ofício e apoiaram o grupo. Todavia, o seu trabalho se tornou ilegal por não constar nas previsões do plano de manejo de uma unidade de conservação criada pelo Estado. Em vez de juntarem esforços para apoiar a cadeia produtiva da balata, os órgãos ambientais optaram por outra política que oferece lotes de florestas para particulares sem atentar para os interesses e demandas dos grupos de balateiros. O Estado que lhes permitiu a superexploração do trabalho no passado, agora ameaça a integridade do território e das balateiras.

O termo de uso ainda não foi assinado e alguns balateiros faleceram sem ver o reconhecimento formal ao seu direito. A associação dos balateiros teve pouquíssima utilidade desde a sua fundação, o que se resume a algumas reuniões e à assinatura de um Tac. O grupo de balateiros não tem entrado na floresta para retirar balata porque não tem recebido novas demandas, porém os estoques dos artesãos vão acabar em algum momento e eles necessitarão de matéria-prima, pois sua renda provém exclusivamente do artesanato de balata. Desde o primeiro ofício enviado à Sema por um artesão em 2009 até o último enviado pelo presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte ao Ideflor-bio, em 2018, para informar a disponibilidade do grupo em reunir, os trabalhadores da balata não têm uma resposta definitiva sobre quando terão o seu trabalho reconhecido e incluído na gestão florestal. Apesar de todas as dificuldades, o grupo fundou uma associação e elaborou uma proposta de termo de uso, porém o Estado, com todo o seu aparato técnico e burocrático, não institucionalizou o termo de uso e sequer reuniu com o grupo nesse tempo.

Esta pesquisa esteve delimitada no estudo da relação entre Estado e comunidade local, focalizando como foi a discussão do termo de uso da balata, mas deixa outras possibilidades para pesquisas futuras, entre as quais estudar o caso dos balateiros na perspectiva da relação entre o grupo e as concessionárias presentes na Flota do Paru. Não obstante, seria interessante pesquisar



sobre a formalização de outros termos de uso ou instrumentos similares na região ou outras localidades do Brasil.

## Referências Bibliográficas

---

- Albuquerque, G. P. (2009). *Análise de conflitos do sistema de concessões florestais no Brasil* [Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília]. Brasília: Universidade de Brasília.
- Allegretti, M. (2008). A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Julho/Dezembro de 2008, N. 18, pp. 39-59.
- Almeida, M. W. B. de (2004). Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Junho de 2004, Vol. 19, N .55, pp. 33-52.
- Almeida, A. W. B. de (2002). Os quilombos e as novas etnias. In O “DWYER, E. C. (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV.
- Almeida, A. W. B. de (2006). *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PPGSCA-UFAM/Fundação Ford.
- Alves, B. M. (2011). Lei de gestão de florestas públicas: concessão de Florestas Nacionais na Amazônia, Flona Jamari/RO. *Universitas Jus*, Brasília, Vol. 22, N. 2. Julho/Dezembro de 2011, pp. 339-416. Obtido de <https://doi.org/10.5102/unijus.v22i2.867>
- Aragão, M. A. de S. (2011). Pagamento dos serviços dos ecossistemas florestais: uma questão de sustentabilidade e de justiça. *Revista de Estudos Ibéricos: Iberografias*, n. 7, pp. 95-105.
- Aramburu, M. (1994). Aviamento, modernidade e pós-modernidade no interior amazônico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 09, n.25, p.82-99.
- Araújo, P. E. C. (2014). *Um Estado longe de mais: para uma sociologia com desastres* [Tese de doutoramento em Sociologia]. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Araújo, S. M. V. G. de (2008). Lei de gestão das florestas públicas: polêmicas e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Assis, J, R. de (2014). *Aspectos jurídicos sobre o extrativismo de balata em face das concessões florestais na Flota do Paru*. Relatório de atividades do Programa de Extensão Universitária – ProExt/Sesu/Mec.
- Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná (2011). *Concessão da Flona Saracá Taquera ameaça direitos das comunidades quilombolas*. Obtido em 12 de julho de 2011, de <http://www.abant.org.br/conteudo/005COMISSOESGTS/quilombos/ARQMO.pdf>
- Associação dos Trabalhadores da Balata e da Borracha de Monte Alegre (S.D.). Os balateiros e seus direitos: trabalho, território e memória. S. N. T.
- Balieiro, M. R.; Espada A. L. V.; Nogueira, O.; Palmieri, R. & Lentini M. (2010). *As concessões de florestas públicas na Amazônia brasileira: um manual para pequenos e médios produtores florestais*. Piracicaba: Imaflora; Belém: IFT.

- Bandeira, R., Veríssimo, A., Coslovsky, S., Pereira, J. R., & Quintella, R. (2016). *Relatório Técnico Imazon. Potencial econômico nas florestas estaduais da calha norte. Madeira e castanha-do-brasil*. Obtido em 07 de janeiro de 2016 de [http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/105903relatorio\\_tecnico\\_2010.pdf](http://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/105903relatorio_tecnico_2010.pdf)
- Barreto Filho, H. T. (2014). Gestão ambiental e territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil. In Little, P. E. (Org.). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, pp. 274-302.
- Barros, R. J. F. de; Gutemberg, A.; Nóbrega, H. J. de M. (2019). Poder disciplinar e biopoder em Michel Foucault. In OLIVEIRA, A. Q. de; Barbosa, L. B. da S. & Leite, L. S. M. (Orgs.). *Michael Foucault: reflexões acerca dos saberes e dos sujeitos*. Mossoró: EdUern, pp. 153-164.
- Becker, H. S. (2008). *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar. Edição do Kindle.
- Becker, H. S. (2015). *Truques da escrita: para começar e terminar teses, livros e artigos*. Rio de Janeiro: Zahar. Edição do Kindle.
- Bensusan, N. & Prates, A. P. (Org.) (2014). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IIEB.
- Bensusan, N. (2014). Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In Bensusan, N. & Prates, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IIEB, pp. 30-81.
- Brito, S., & Schuch, P. (2019). Dossiê burocracia, cotidiano e valores. *Revista Brasileira de Sociologia*, 07(15), 286.
- Bucci, M. P. D. (2001). Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In Bucci, M. P. D., Saule Junior, N., Arzabe, P. H. M., & Frischeisen, L. C. F. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo, Polis, pp. 5-16.
- Caldas, R. W. (Coord.) (2008). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG.
- Camelo, A. L. & Araújo, S. M. V. G. de (2005). *Comentários sobre o Projeto de Lei que regula a Gestão de Florestas Públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Cardoso de Oliveira, L. R. (2008). O ofício do antropólogo, ou como desvendar evidências simbólicas. *Anuário Antropológico/2006*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, pp. 9-30.
- Cardoso de Oliveira, L. R. (2011). A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia* v. 53, N. 2, p. 451-473.
- Cardoso, F. H. & MÜLLER, G. (2008). *Amazônia: expansão do capitalismo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Carneiro, M. D. S. (2011). Da certificação para as concessões florestais: organizações não governamentais, empresas e a construção de um novo quadro institucional para o desenvolvimento da exploração florestal na Amazônia Brasileira. *Boletim do Museu*

*Paraense Emilio Goeldi: Ciências Humanas*, v. 6, n. 3, p. 525–541. Obtido de <https://doi.org/10.1590/S1981-81222011000300004>

- Carneiro, M. D. S. (2012). Entre o estado, a sociedade e o mercado: análise dos dispositivos de governança da indústria florestal na Amazônia. *Caderno CRH*, v. 25, n. 64, p. 73–86. Obtido de <https://doi.org/org/10.1590/S0103-49792012000100006>
- Carvalho, A. C. A. de; Euler, A. C.; Pinto, E. R.; Costa, J. B. P.; Lira-Guedes, A. C. (2015) Cipó-titica: recurso florestal não madeireiro importante para a economia do Estado do Amapá. In: *Encontro Latino Americano de Universidades Sustentáveis*, 2., 2015, Porto Alegre. Desafios do desenvolvimento sustentável para universidades latino americanas após a década da educação e os objetivos do milênio. Porto Alegre: Escola de Administração. UFRGS.
- Carvalho, L. G. de & Mileo, B. A. P. (2013). Patrimônio cultural imaterial e conhecimentos tradicionais associados à diversidade biológica: a configuração de um novo campo de políticas públicas para fatos de natureza e cultura. In Carvalho, L. G. de (Org.). *Patrimônio cultural na Amazônia: inventários e intervenções*. 1ª Ed. Santarém: UFOPA, p. 57-91.
- Carvalho, L. G. de, & Silva, M. A. da. (2017). Os balateiros da Calha Norte: a emergência de um grupo diante das concessões florestais no Pará. *Antropolítica*, 42, 164–198.
- Carvalho, L. G. de, Souza, B. R. G. de, & Cunha, A. P. A. (2018). “Passaporte para a floresta”: a regulação do extrativismo de balata na Floresta Estadual do Paru, Estado do Pará, Brasil. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 13, n. 2, 261–291. Obtido de <https://doi.org/10.1590/1981.81222018000200002>
- Carvalho, L. G. de. (2011). *Memórias de trabalho: balateiros de Monte Alegre*. Iphan, CNFCP: Rio de Janeiro.
- Carvalho, L. G. de. (2013a). “Dor de balateiro é igual à de mulher esquecida”: memórias dos balatais do Pará. *Vivência: Revista de Antropologia*, 42, p. 89–100.
- Carvalho, L. G. de. (2013b). Relações de trabalho nos balatais do Pará. *Horizontes Antropológicos*, v. 19, n. 39, p. 373–400. Obtido de <https://doi.org/10.1590/s0104-71832013000100015>
- Carvalho, L. G. de. (2017). Patrimônio natural e cultural em Unidades de Conservação: alcances e limites dos institutos de proteção. *XVIII Encontro da Rede de Estudos Ambientais dos Países de Língua Portuguesa. Transformando o nosso mundo: a REALP no caminho de 2030*, p. 57–59.
- Carvalho, L. G. de; Kishi, I. S. & Silva, M. A. da (2012). *Relatório técnico sobre extração e uso de balata na Floresta Estadual do Paru, Município de Monte Alegre, PA*. Santarém: Pepca/Ufopa.
- Castro, E. M. R. de; Nascimento, S. M. do & Corrêa, S. de A. (2010). Nova política florestal e empresas do setor madeireiro: o que há de novo em suas estratégias face às populações tradicionais? II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte, 2010, Belém, Pará. *Anais Eletrônicos do II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte*. Belém: Sociedade Brasileira de Sociologia.

- Castro, E. V. de. (1996). Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. *Mana*, V. 2, N. 2, 115–144. Obtido de <https://doi.org/10.1590/S0104-93131996000200005>
- Castro, R. M. de (2008). *Concessão florestal no Brasil: primeira experiência federal* [Trabalho de conclusão de curso de Engenharia Florestal]. Rio de Janeiro: UFRRJ.
- Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (2020). Obtido em 16 de junho de 2020, de <http://www.cnfcp.gov.br/>.
- Cesareo, V. (2009). Associativismo voluntário. In Bobbio, N.; Matteucci, N. & Pasquino, G. (2009). *Dicionário de política*. 13ª Ed. Vol. I. Brasília: UNB, p. 64-66.
- Clüsener-Godt, M. & SACHS, I. (1994). Percepções do extrativismo: introdução e panorama geral. In Clüsener-Godt, M. & Sachs, I. (Eds.). *Extrativismo na Amazônia Brasileira: perspectivas sobre o desenvolvimento regional*. Paris: Unesco.
- Coelho, M. C. N. (2000). Apresentação. In Coelho, M. C. N.; Simonian, L. & Fenzl, N. (Orgs.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP/UFPA-NAEA, pp. 1-5.
- Comissão Pró-Índio de São Paulo (2011). *Terras quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças*. 1ª Edição. São Paulo: CPISP.
- Costa, S. M. G. da (2012). *Grãos na floresta: estratégia expansionista do agronegócio na Amazônia* [Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido]. Belém: NAEA/UFPA.
- Cunha, A. P. A. (2020). *Mapeamento dos agentes e bens no circuito de produção e troca da balata no Pará* [Trabalho de Conclusão de Curso de Antropologia]. Santarém: Ufopa.
- Decreto 6.063, de 20 de março de 2007. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Obtida em maio de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6063.htm)
- Defensoria Pública do Estado do Pará (2016). Obtida em 24 de Maio de 2016, de <http://www2.defensoria.pa.def.br/>
- Defesanet (2016). *Soldados da borracha na OEA*. Obtida em 24 de Maio de 2016, de <http://www.defesanet.com.br/ecos/noticia/10826/Soldados-da-borracha-na-OEA/>
- Deleon, P. & Vogenbeck, D. M (2007). The policy sciences at the crossroads. In Fischer, F.; Miller, G. J. & Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London, pp. 3-14.
- Di Pietro, M. S. Z. (2009). Gestão de florestas públicas por meio de contratos de concessão. In *Revista do Advogado*, v.29, n.107, dezembro de 2009, pp.140-149.
- Dias, E. C. (2006). Gestão das florestas públicas. In *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, v.5, n.29, setembro/outubro de 2006, pp. 3.583-3.589.
- Dias, R. P. (2009). Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica. In *Cadernos CEMARX*, n. 6, pp.133-151.

- Diaz, A. (2014). Sobreposição de áreas protegidas na Amazônia: relação dos atores sociais entre a Floresta Nacional de Humaitá e a Terra Indígena Jiahui. Desafios para a gestão integrada entre ICMBio e Funai. In Bensusan, N. & Prates, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IIEB, pp. 668-681.
- Drigo, I. G. (2010). *As barreiras para a implantação de concessões florestais na América do Sul: os casos de Bolívia e Brasil* [Tese de doutorado em ciências ambientais]. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Enviñón Editores.
- Espinoza, L. I. V. (2014). Economía política cultural: una nueva propuesta teórica para el estudio de la economía e la cultura. In *Polis Revista Latinoamericana*, Volumen 13, N. 39, pp. 463-486.
- Exame.com (2016). *Soldados da borracha do Brasil exigem pensões dignas na CIDH*. Obtida em 24 de Maio de 2016, de <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/soldados-da-borracha-do-brasil-exigem-pensoes-dignas-na-cidh>
- Faria, J. E. (2004A). *O direito na era globalizada*. São Paulo: Malheiros.
- Faria, J. E. (2004B). O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. *Estudos Avançados*, V. 18, n. 51, pp. 103–125. Obtida em <https://doi.org/10.1590/s0103-40142004000200006>
- Farias Júnior, E. de A. (2010). Unidades de conservação, mineração e concessão florestal: os interesses empresariais e a intrusão de territórios quilombolas no rio Trombetas. In Almeida, A. W. B. de, Leite, I. B., O'Dwyer, E. C., Marin, R. E. A., de Oliveira, J. P. & Mombelli, R. ... & Carvalho, A. P. C. de. *Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/UEA Edições.
- Feitosa, O. M. & Saes, A. M. (2013). O plano de defesa da borracha: entre o desenvolvimentismo e a negligência política ao Norte do Brasil, 1900-1915. *América Latina Histórica Econômica*, ano 20, núm. 3, setembro-dezembro de 2013, pp. 138-169
- Ferreira, A. C. (2019). *Sociologia do direito: uma abordagem sócio-política*. Porto: Vida Econômica.
- Ferreira, L. da C. (2004). Idéias para uma sociologia da questão ambiental: teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, V. 10, p. 77–89. Obtida de <https://doi.org/10.5380/dma.v10i0.3096>
- Fischer, F.; Miller, G. J. & Sidney, M. S. (Eds.) (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London.
- Fontes, M. S. (2015). Recursos naturais nas relações internacionais: o precedente do Brasil na Segunda Guerra Mundial. In *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro: vol. 7, no.1, janeiro-abril de 2015, p. 109-132.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2015). *Global Forest Resources Assessment 2015: desk reference*. Obtida em <https://doi.org/10.1002/2014GB005021>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2012). Forest resources assessment 2015: terms and definitions. In *Forest Resources Assessment Working Paper*, N. 180.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2020). *Global forest assessment resources 2020*. Obtida em <https://doi.org/10.4324/9781315184487-1>
- Foucault, M. (2008). *Segurança, território, população*. Martins Fontes: São Paulo.
- Fraser, N (2001). Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In Souza, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB.
- Furtado, C. (2003). *Formação econômica do Brasil*. 32ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Garzón, B. R. (Org.) (2009). *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil* [Documentos do ISA 9]. São Paulo: ISA.
- Geertz, C. (1998). O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In Geertz, C. *O Saber Local*. Petrópolis: Vozes, pp. 249-356.
- Godoy, A. M. G. (2006). A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *Revista de Economia Contemporânea*, V. 10, N. 3, 631–654. Obtida de <https://doi.org/10.1590/S1415-98482006000300007>
- Góis, S. L. L. de. (2011). *Gestão de florestas públicas na Amazônia Legal: consensos de uma disputa* [Tese de doutorado em Ciências Ambientais]. Brasília: Universidade de Brasília.
- Goldenberg, M. (2011). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record. Edição do Kindle.
- Gomes, O. (2016). *Introdução ao Direito Civil*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Google Maps (2020). Obtido em 20 de junho de 2020, de <https://www.google.com.br/maps>
- Granziera, M. L. M. (2011). *Direito ambiental*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas.
- Hanningan, J. A. (1995). *Sociologia ambiental: a formação de uma perspectiva social*. Instituto Piaget: Lisboa.
- Hobbes, T. & Tuck, R. (Org.) (2008). *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Hobsbawn, E. & Ranger, T. (Org.) (2008). *A invenção das tradições*. 6ª Ed. São Paulo: Paz e Terra.

- Hoppe, R. (2007). Applied cultural theory: tool for policy analysis. In Fischer, F.; Miller, G. J, & Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London, pp. 289-308.
- Inquérito Civil Simp n. 003627-031/2015. 7ª Promotoria de Justiça de Santarém. Promotoria da Região Agrária de Santarém. Ministério Público do Estado do Pará.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2012). *Relatório 01/2012 Expedição Balatal: reconhecimento e mapeamento da Flona Mulata e entorno ao longo do rio Maicuru*. Santarém: ICMBIO.
- Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará. Obtido em maio de 2017, de <http://www.ideflorbio.pa.gov.br/>
- Instituto de Pesquisas Espaciais. Obtido em maio de 2017, de <http://www.inpe.br/>
- Instituto Floresta Tropical (2010). *Estudo prospectivo do potencial florestal da Floresta Estadual do Paru, calha norte do rio Amazonas, Estado do Pará*. Belém: IFT.
- Instituto Floresta Tropical (2016). *Estudo prospectivo do potencial florestal da floresta estadual do Paru, calha norte do rio Amazonas, estado do Pará: relatório final*. Obtida em 10 de janeiro de 2016, de <http://www.ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Estudo-Prospectivo-do-Potencial-Florestal-da-Floresta-Estadual-do-Paru3.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Obtido em 03 de maio de 2015, de <http://www.incra.gov.br/>
- Instituto Socioambiental. Obtido em 10 de junho de 2015, de <http://www.socioambiental.org/>
- Ioris, E. M. (2008). Na trilha do manejo científico da floresta tropical: indústria madeireira e florestas nacionais. *Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, V. 3, N. 3, p. 289–309.
- Ioris, E. M. (2014). *Uma floresta de disputas: conflitos sobre espaços, recursos e identidades sociais na Amazônia*. Florianópolis: Ed. UFSC.
- Isquierdo, A. N. (1994). O léxico do "soldado da borracha": uma deriva de valores. *Alfa*, São Paulo, 38, p. 181-189.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In Fischer, F.; Miller, G. J, & SIDNEY, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London, pp. 43-62.
- Jessop, B. (2001). Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. In *International Review of Sociology—Revue Internationale de Sociologie*, Vol. 11, No. 2, pp. 149-173.
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. In *Revista Eure*, Vol. XXXIX, N. 89, mayo 2004, pp. 25-41.
- Jessop, B. (2006). The state and state-building. In Rhodes, R. A., Binder, S. A., & Rockman, B. A.. *The Oxford handbook of political institutions*. OUP Oxford, pp. 111-130.



- Jessop, B. (2007). O Estado e a construção de Estados. In *Revista Outubro*, Edição 15, 01/2007, p. 11-43.
- Jessop, B. (2008). *The state power: a strategic-relational approach*. Polity Press: Cambridge.
- Jessop, B. (2009). O estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. In *Revista de Sociologia Política*, V. 17, N. 33, junho 2009, pp. 131-144.
- Jornal A Gazeta do Acre (2016). “Soldados da Borracha” denunciam governo brasileiro por desrespeito aos Direitos Humanos em Washington. Obtido em 24 de maio de 2016, de <http://agazetadoacre.com/noticias/soldados-da-borracha-denunciam-governo-brasileiro-por-desrespeito-aos-direitos-humanos-em-washington/>
- Kant de Lima, R. & Batista, B. L. (2014). Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica: um desafio metodológico. *Anuário Antropológico / 2013*, Brasília, UnB, 2014, v. 39, n. 1: 9-37.
- Kaufmann, J. C. (2013). *A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo*. Petrópolis, RJ: Vozes; Maceió, AL: Edufal. Edição do Kindle.
- Leff, E. (2011). *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes.
- Lei 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Obtida em maio de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm)
- Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Obtida em maio de 2017, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)
- Leitão, S. (2014). Isso é só o começo: sobre o Código Florestal. In Little, P. E. (Org.). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, pp. 180-204.
- Lima, F. A. de O. (2013). *Soldados da Borracha, das vivências do passado às lutas contemporâneas* [Dissertação de Mestrado em História]. Manaus: Ufam.
- Lima, R. G. (2011). Artesanato em debate: entrevista. Entrevista concedida a Paulo Keller. *Revista Pós Ciências Sociais*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, v. 8, n. 15, p. 187-210, jan./jun.
- Little, P. E. (2002). Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma Antropologia da territorialidade. In *Anais Eletrônicos da XXIII Reunião Brasileira de Antropologia*. Porto Alegre: Associação Brasileira de Antropologia.
- Little, P. E. (Org.) (2014). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, pp. 274-302.

- Lobão, R. J. S. (2006). *Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento* [Tese de doutorado em Antropologia]. Brasília: Universidade de Brasília.
- Londres, C. (2000). Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. *Inventário nacional de referências culturais: manual de aplicação*. Brasília: IPHAN.
- Loureiro, P. M. (2013). Teoria do Estado, abordagem estratégico-relacional e economia política cultural: contribuições de Bob Jessop para a compreensão da crise capitalista contemporânea e suas metamorfoses. In *Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Loureiro, V. R. (2009). *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório Livro.
- Loureiro, Violeta Refkalefsky (1992). *Amazônia: Estado, Homem, Natureza*. 2ª Ed. Belém: Cejup.
- Mann, M. (2012). *The sources of social power: a rise of classes and Nation States, 1760-1914*. Vol II. Cambridge University Press: New York. (Edição do Kindle)
- Marques, B. F.; Marques, C. R. S & Roriz, G. F. de S. (2009). A concessão de floresta pública. In *Revista da Faculdade Direito da UFG*, V. 33, n. 2, jul./dez. 2009, pp. 89-111.
- Martins, C. O., Santos, E. N. de S. dos, Santana, J. B., Assis, J. R. de, Fidélis, J. C., & Carvalho, L. G. de. (2015). Flota do Paru: reflexões preliminares sobre extrativismo e concessões florestais. *Fragmentos de Cultura*, V. 25, N. 2, p. 171-184.
- Martins, F. D.; Mendonça, M. V. (2014). Floresta Nacional de Carajás: compatibilizando mineração e conservação. In Bensusan, N. & Prates, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IIEB, pp. 580-591.
- Melo Júnior, L. C. M.; Tourinho, M. M.; Sayago, D. A. V. & Palha, M. das D. C. (2013). Uso de recursos naturais por comunidades ribeirinhas amazônicas: bases para as políticas de concessões florestais. In *Novos Cadernos do NAEA*, V. 16, N. 1, jun. de 2013, pp. 79-100.
- Mendes, J. M. (1999). *Do ressentimento ao reconhecimento: vozes, identidades e processos políticos nos Açores: 1974-1996* [Tese de doutorado em Sociologia]. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Mendes, J. M. de O. (2015A). *Perguntar e observar não basta, é preciso analisar: algumas reflexões metodológicas*. Obtido em 03 de dezembro de 2015, de <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/194.pdf>
- Mendes, J. M. de O. (2015B). *Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Milaré, É. (2011). *Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário*. 7ª Ed. São Paulo: RT.
- Miranda, G. A. (2016). Saúde e doença na batalha da borracha: o serviço especial de mobilização dos trabalhadores para a Amazônia (SEMTA) (1942-1944). In *Anais do XV Encontro Regional de História da ANPUH-RIO*. Obtido em 17 de maio de 2016, de

- Moreira, E. C. P. (2017). *Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais e povos e comunidades tradicionais*. Rio de Janeiro: Lumens Juris.
- Moreira, J. da S. (2008). A lei de florestas públicas sob o crivo da política ambiental do Poder Público. In *Revista CEJ*, V. 12, N. 43, out./dez. de 2008, pp.77-83.
- Mukai, T. (2006). Os contratos de concessões florestais. In: *Boletim de Licitações e Contratos*, V. 19, N. 11, nov. 2006, pp. 1.019-1.024.
- Mukai, T. (2007). Licitações nas concessões florestais. In *Revista JML de licitações e contratos*, V. 1, N. 2, mar. 2007, pp.18-21.
- Mürekkep, A. (2002). Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. In: *Currículo sem Fronteiras*, V. 2, N. 2, Jul/Dez 2002, pp.5-21.
- Neces, M. V. (2004). A heróica e desprezada batalha da borracha. In *História Viva*. N. 8., Junho de 2004.
- Nepomuceno, Í. T. R. (2017). *Conflitos territoriais entre comunidades tradicionais e concessões florestais: um estudo de caso a partir da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Oriximiná, Pa* [Dissertação de mestrado em Ciências Ambientais]. Santarém: Universidade Federal do Oeste do Pará.
- Notícias Jusbrasil (2016). *Soldados da borracha já recebem indenizações*. Obtido em 24 de Maio de 2016, de <http://senado.jusbrasil.com.br/noticias/173725176/soldados-da-borracha-ja-recebem-indenizacoes>
- Oliveira, R. M. F. de. (2010). *Concessão Florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular* [Tese de doutorado em Direito]. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Ost, François. (1995). *A natureza à margem da lei*. Instituto Piaget: Lisboa.
- Pereira, J. R., Veríssimo, A., Santos, T. M. S. dos, & Mesquita, J. (2011). *Plano de Manejo da Floresta Estadual do Paru: resumo executivo*. Belém: SEMA; Imazon.
- Pinto, M. de A., Moraes, S. C. de, & Sobrinho, M. V. (2013). Gestão direta de floresta pública na Amazônia brasileira: reflexões a partir da Floresta Estadual do Antimary, Estado do Acre. *USP Agrária*, 18, 37–75.
- Pires, M. O. (2014). A política de combate ao desmatamento na Amazônia e no Cerrado. In Little, P. E. (Org.). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, pp. 206-235.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2016). O difícil espelho: a originalidade teórico-política do movimento dos seringueiros e a “confluência perversa” no campo ambiental no acre. In Hocsman, L. D. & Porto-Gonçalves, C. W. (Orgs.). *Despojos y resistencias en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, pp. 107-140.

- Postali, F. A. S. & Nishijima, M. (2011). A Lei de Gestão de Florestas Públicas no Brasil e os incentivos das modalidades de preço florestal sobre a extração madeireira. In *Revista de Gestão & Políticas Públicas*, Vol. 1, N. 1, pp. 207-229.
- Prado Junior, C. (2006). *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Prêmio Innovare (2016). *Ação soldado da borracha a defensoria pública resgatando a história, promovendo os direitos humanos e a cidadania plena*. Obtida em 24 de Maio de 2016, de <http://www.premioinnovare.com.br/praticas/acao-soldado-da-borracha-a-defensoria-publica-resgatando-a-historia-promovendo-os-direitos-humanos-e-a-cidadania-plena>
- Pureza, J. (1993). Globalização e direito internacional: da boa vizinhança ao patrimônio comum da humanidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (30), p. 73-89.
- Ramos, A. (2014). Políticas públicas para áreas protegidas. In: Bensusan, N. & Prates, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IIEB, p. 152-165.
- Remor, A. R. & Hillbucht, R. O. (2009). Concessões de florestas públicas: estratégia viável para o desenvolvimento sustentável do setor florestal na Amazônia. In *Estratégia e Negócios*, Florianópolis, v.2, n. 1, jan./jun. de 2009, pp. 67-95.
- Remor, A. R. (2009). *A concessão florestal como política pública para o desenvolvimento do setor florestal na Amazônia* [Dissertação de Mestrado em Economia]. Porto Alegre: UFRGS.
- Ribeiro, A. C.; Castro, E. (2008). Lei sobre gestão de florestas públicas e impactos na BR-163. In Castro, E. (Org.). *Sociedade, território e conflitos: BR-163 em questão*. Belém: Naea/Ufpa, pp. 189-222.
- Rocha, I., Treccani, G. D., Benatti, J. H., Haber, L. M., & Chaves, R. A. F. (2010). *Manual de direito agrário constitucional*. Belo Horizonte: Forum.
- Rocha, M. T. P. (2013). Concessões de florestas públicas. In *Revista dos Tribunais*, V. 927, janeiro de 2013, pp. 55-95.
- Roma, J. C. & Andrade, A. L. C. de. (2013). Economia, concessões florestais e a exploração sustentável de madeira. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 8, 91-96.
- Santilli, J. (2005). *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis.
- Santilli, M. (2014). Temporada de ataque aos territórios da diversidade. In Little, P. E. (Org.). *Os novos desafios da política ambiental brasileira*. Brasília: IEB, pp. 304-340.
- Santos, B. de S. (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, Junho de 1997, p. 11-32.
- Santos, B. de S. (1999). *A construção multicultural da igualdade e da diferença*. Coimbra: Oficina do CES 135.
- Santos, B. de S. (2002). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro de 2002, p. 237-280.

- Santos, B. de S. (2003). Poderá o direito ser emancipatório? In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, Maio de 2003, p. 3-76.
- Santos, B. de S. (2005). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. de S. (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. de S. (2007). *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. de S. (2008). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12 Ed. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. de S. (2015A). *A justiça popular em Cabo Verde*. Almedina: Coimbra.
- Santos, B. de S. (2015B). *O direito dos oprimidos*. Almedina: Coimbra.
- Santos, B. de S. (2017). *A bifurcação da ordem: revolução, cidade, campo e indignação*. Almedina: Coimbra.
- Santos, B. de S. (2018). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina.
- Santos, B. de S. (2019). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. Obtido em 12 de setembro de 2019, de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiz99--yMvkAhUPxoUKHVXVD1sOFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ces.uc.pt%2Fbss%2Fdocumentos%2FauniversidadedosecXXI.pdf&usg=AOvVaw3DTsKnf1PcQzCLrsGltxPn>
- Santos, D. B. dos (2015). *Economia madeireira: dificuldades de regulação e efeito sobre quilombolas no Arquipélago do Marajó* [Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido]. Belém: Naea/Ufpa.
- Santos, D.; Veríssimo, A. & Sozinho, T. (2012), *Calha Norte sustentável: situação atual e perspectivas*. Belém: Imazon.
- Santos, N. (2002). *Seringueiros da Amazônia: sobreviventes da fatura* [Tese de Doutorado em Geografia Humana]. São Paulo: USP.
- Santos, P. R. dos. (2016). A concepção de poder em Michel Foucault. In *Especiaria - Cadernos de Ciências Humanas*. v. 16, n. 28, jan./jun de 2016, p. 261-280.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed (the institution for social and policy st)*. Yale University Press: New Haven and London. Edição do Kindle.
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). *Unidades de Conservação Estaduais do Pará na Região da Calha Norte do Rio Amazonas*. Obtido em 04 de janeiro de 2016, de [http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/calha\\_norte/estudos\\_calhanorte/Encarte\\_CalhaNorte\\_29mail2012.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/calha_norte/estudos_calhanorte/Encarte_CalhaNorte_29mail2012.pdf)

- Secretaria de Estado de Meio Ambiente, & Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. (2012). *Unidades de Conservação Estaduais do Pará na região da Calha Norte do Rio Amazonas*. Belém: Secretaria de Estado de Meio Ambiente & Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.
- Serviço Florestal Brasileiro. Obtido em 03 de maio de 2015, de <http://www.sfb.gov.br/>
- Shiraishi Neto, J. (2006). *Leis do babaçu livre: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas*. Manaus: Fundação Ford.
- Shiraishi Neto, J. (2007). A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais. In Shiraishi Neto, J. (Org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA.
- Shiraishi Neto, J. (2014). Os quilombos como novos “sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. In *Cadernos UNDB: Estudos Jurídicos Interdisciplinares*, 4, p. 203–223.
- Shiva, V. (2003). *Monocultura da mente: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia*. São Paulo: Gaia.
- Silva, G. A. C. da (2020). Liberdade de associação. In Nunes Jr, V. S.; Zockun, M.; Zockun, C. Z.; Freire, A. L. (Coord. de Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. In Campilongo, C. F.; Gonzaga, A. de A. & Freire, A. L. (Coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1. Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Silva, J. A. (2007). *Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.
- Silva, K. E. da, Ribeiro, C. A. Á. S., Martins, S. V., & Santos, N. T. (2009). Concessões de florestas públicas na Amazônia: desafios para o uso sustentável dos recursos florestais. *Bioikos* v. 23, n. 2, p. 91–102, 2009
- Silva, M. A. da, Dantas, F. A. de, & Carvalho, L. G. de. (2019). Condições de efetivação dos direitos socioambientais de balateiros: criação da Floresta Estadual do Paru na calha norte do rio Amazonas. *Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Socioambiental: Caderno de Resumos*, 5, 219–229.
- Silva, M. A. da. (2016). *Condições de efetivação dos direitos ambientais de um grupo de balateiros diante das concessões florestais na Flota do Paru* [Trabalho de conclusão de curso de Direito]. Santarém: Universidade Federal do Oeste do Pará.
- Silva, M. A. da. (2018). Balateiros da Flota Paru: relações de trabalho, conhecimentos tradicionais e memória como experiência social. *Revista Ciências da Sociedade*, V. 2, N. 3, p. 260–280.
- Silva, M. A. da. (2020). *Faz do rio o caminho e da mata sua morada: balateiros do Maicuru: sociabilidades, história e memória como garantia de direitos territoriais e socioculturais* [Dissertação de mestrado em ciências da sociedade]. Santarém: Universidade Federal do Oeste do Pará.
- Silva, R. B. (2016). Os balateiros. Santarém: Pepca/Sacaca/Ufopa.

- Silva, R. C. (2010). *Políticas públicas, atores sociais e conhecimento: gestão sustentável das florestas públicas no Brasil* [Tese de doutorado em Ambiente e Sociedade]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- Silva, V. G. da. (2006). Aspectos legais sobre a concessão de florestas públicas. In: *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, Ano 5, N. 26, março / abril de 2006, pp. 3.153-3.156.
- Soares, G. A. (2016). Proteção dos conhecimentos tradicionais e repartição de benefícios: uma reflexão sobre o caso da empresa Natura do Brasil e dos erveiros e erveiras do mercado Ver-o-Peso. *Revista Jus Navigandi*, Ano 21, N. 4672, 16 abr. 2016. Obtida de <https://jus.com.br/artigos/48027>
- Souza, A. L. L. de. (2002). *Desenvolvimento sustentável, manejo florestal e o uso dos recursos madeireiros na Amazônia: desafios, possibilidades e limites*. Belém: NAEA.
- Souza, B. R. G. de. (2017). Balata: da floresta à feira [Dissertação de mestrado em Recursos Naturais da Amazônia]. Santarém: Universidade Federal do Oeste do Pará.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. In *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez de 2006, p. 20-45.
- Teixeira, E. C. (2016). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Obtida em 27 de junho de 2016, de <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>
- Tesheiner, J. M., & Pezzi, S. (2013). Inquérito civil e compromisso de Civil investigation and commitment to conduct adjustment. *Revista de Direito Administrativo*, 263, p. 67–94.
- Torgerson, D. (2007). Promoting the policy orientation: Lasswell in context. In Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London, p. 15-28.
- Vedoveto, M., Santos, T. M. S. dos, Pereira, J. R., Veríssimo, A., & Mesquita, J. (2011). *Cartilha do Plano de Manejo da Floresta do Paru*. Belém: Sema; Imazon.
- Venosa, S. de S. (2003). *Direito civil: parte geral*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas.
- Wagner, P. (2007) Public policy, social science and the state: an historical perspective. In Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. CRC Press: London, p. 29-42.
- Waldhoff, P., Cezare, C. H. G., & Koury, C. G. (2016). Interação entre conhecimentos técnicos e tradicionais no desenvolvimento de um projeto de manejo florestal comunitário na Amazônia. *Revista de Extensão do Ifam*, V. 2, N. 2, p. 17–30.
- Weber, M. (1964). *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. 2ª Ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wieviorka, M. (2006). *Em que mundo viveremos?* São Paulo: Perspectiva.

## ANEXOS



## Anexo A Dados sobre o desmatamento na Amazônia Legal

Tabela 5

Taxas anuais de desmatamento por km<sup>2</sup> nos estados da Amazônia Legal no período de 1988 a 2016 – Projeto Prodes

Ano/Estados	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	Amaz. Legal
1988	620	1510	60	2450	5140	6990	2340	290	1650	21050
1989	540	1180	130	1420	5960	5750	1430	630	730	17770
1990	550	520	250	1100	4020	4890	1670	150	580	13730
1991	380	980	410	670	2840	3780	1110	420	440	11030
1992	400	799	36	1135	4674	3787	2265	281	409	13786
1993	482	370		372	6220	4284	2595	240	333	14896
1994	482	370		372	6220	4284	2595	240	333	14896
1995	1208	2114	9	1745	10391	7845	4730	220	797	29059
1996	433	1023		1061	6543	6135	2432	214	320	18161
1997	358	589	18	409	5271	4139	1986	184	273	13227
1998	536	670	30	1012	6466	5829	2041	223	576	17383
1999	441	720		1230	6963	5111	2358	220	216	17259
2000	547	612		1065	6369	6671	2465	253	244	18226
2001	419	634	7	958	7703	5237	2673	345	189	18165
2002	883	885	0	1085	7892	7510	3099	84	212	21651
2003	1078	1558	25	993	10405	7145	3597	439	156	25396
2004	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
2005	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
2006	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
2007	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
2008	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
2009	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464
2010	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
2011	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	264	712	25	209	1601	2153	1030	156	57	6207
2016	372	1129	17	258	1489	2992	1376	202	58	7893
2017	257	1001	24	265	1561	2433	1243	132	31	6947
2018	444	1045	24	253	1490	2744	1316	195	25	7536
2019	682	1434	32	237	1702	4172	1257	590	23	10129
2020	706	1512	24	336	1779	4899	1273	297	25	10851

De INPE, 2021

## Anexo B Quadro comparativo das categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Tabela 6

Proteção integral

	Estação Ecológica	Reserva Biológica	Parque Nacional	Monumento Natural	Refúgio da Vida Silvestre
Objetivos principais além da conservação	pesquisa	pesquisa e educação	pesquisa e educação	conservação especialmente de beleza cênica, pesquisa e educação	pesquisa e educação
Processo de criação normalmente iniciado por	governo	governo	governo	governo	governo
Posse de terras	pública	pública	pública	pública e privada	pública e privada
Compatível com presença de moradores?	não	não	não	sim	sim
Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	Sim	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC
Conselho Gestor	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo

Mineração permitida?	não	não	não	não	não
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor
Realização de Pesquisas	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor

---

De Isa, 2015.

Tabela 7

Uso sustentável

	Floresta	Reserva Extrativista	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Reserva de Fauna	Área de Relevante Interesse Ecológico	Área Proteção Ambiental	RPPN <sup>66</sup>
Objetivos principais além da conservação	pesquisa e produção de madeireiros e não madeireiros de espécies nativas	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies	conservação de relevância regional, normalmente áreas com baixa ocupação humana	ordenamento territorial, normalmente áreas com ocupação humana consolidada	pesquisa, educação e ecoturismo
Processo de criação normalmente iniciado por	governo	comunidade	Governo	governo	governo	governo	proprietário
Posse de terras	pública com concessão de real de uso para a comunidade	pública com concessão de real de uso para a comunidade	pública com concessão de real de uso para a comunidade e privada	pública	pública e privada	pública e privada	privada
Compatível com presença de moradores?	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim	sim	sim	sim

<sup>66</sup> Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	sim	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não obrigatoriamente, apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não
Conselho Gestor	consultivo	deliberativo	Deliberativo	não há restrições, usualmente consultivo	não há restrições, usualmente consultivo	não há restrições, usualmente consultivo	não há, mas em caso de serem localizadas em mosaico de áreas protegidas, o proprietário tem direito a uma cadeira no Conselho do mesmo
Mineração permitida?	sim <sup>67</sup>	não	sim	-	-	-	não
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, plano de uso e contrato de	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor e plano de uso	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor

<sup>67</sup> Após a criação do SNUC, a mineração não é mais permitida, com exceções daquelas que previam a mineração em ato de criação anterior à Lei nº 9.985/2000.

	concessão florestal						
Realização de Pesquisas	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	depende de aprovação prévia do órgão gestor	-	-
<hr/>							
De Isa, 2015.							

## Anexo C Criação de unidades de conservação federais no Brasil

---

Tabela 8

Criação de UCs federais no Brasil

presidente	Número de UCs	Área (ha)
Dilma Rousseff (2011 – junho de 2013)	3	44.035
Lula (2º mandato)	23	6.322.710
Lula (1º mandato)	54	20.404.682
FHC (2º mandato)	60	12.823.316
FHC (1º mandato)	21	8.739.523
Itamar Franco	1	14.640
Fernando Collor	14	1.375.727
José Sarney	50	9.212.405
Até 1985	65	15.313.957
Total	310	74.249.633

---

De Santilli, 2014, p. 312

## Anexo D Dados estatísticos sobre os municípios da mesorregião da Calha Norte

Tabela 9

Dados estatísticos sobre os municípios da mesorregião da Calha Norte

Município	Área Territorial km <sup>2</sup> [2019]	População Estimada pessoas [2020]	Densidade Demográfica hab/km <sup>2</sup> [2010]	Escolarização de 6 a 14 anos [2010]	IDH [2010]	Mortalidade infantil óbitos por mil nascidos vivos [2017]	Receitas Realizadas R\$ (×1000) [2017]	Despesas Empenhadas R\$ (×1000) [2017]	PIB <i>Per Capita</i> R\$ [2018]
Alenquer	23.645,452	5.7092	2,23	95,6%	0,564	26,50	100.593,19989	100.536,88104	10034,93
Almeirim	72.954,798	3.4076	0,46	95,8 %	0,642	17,45	95.112,35524	89.594,72585	17327,19
Curuá	1.431,133	14.587	8,56	97,3 %	0,578	15,63	33.051,22417	33.495,82325	8770,89
Faro	11.771,669	7.070	0,69	97,9 %	0,563	26,14	21.046,49053 [2015]	18.230,76804 [2015]	7505,97
Monte Alegre	18.152,559	58.162	3,06	96,1 %	0,589	25,29	123.780,33444	126.786,06123	12455,01
Óbidos	28.011,041	52.306	1,76	95,4 %	0,594	11,78	95.371,50491	94.078,75427	12336,86
Oriximiná	107.613,838	74.016	0,58	96,3 %	0,623	23,52	195.049,18847	187.969,27525	22543,08
Prainha	14.786,953	29.846	1,98	92,3 %	0,523	12,87	68,2958	62.548,31289	9660,37
Terra Santa	1.895,883	18.917	8,94	97 %	0,635	10,60	56.895,46651	51.664,67033	27414,00



Com base em IBGE, 2020. Formulação própria.

## Anexo E Termo de ajustamento de conduta

---

### **TERMO DE COMPROMISSO DE CONDUTA**

celebrado nos autos do Inquérito Civil Público nº 003627-031/2015, com base no art. 5º, § 6º, da lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985, entre o Ministério Público do Estado do Pará, Promotoria de Justiça Agrária de Santarém, o Instituto de Desenvolvimento Florestal e Biodiversidade (IDEFLOR-BIO), a Associação dos Balateiros da Calha Norte e a Empresa Concessionária RRX Mineração e Serviços Ltda – ME.

Aos vinte e cinco dias do mês de junho do ano de dois mil e quinze, na sede do Ministério Público do Estado do Pará, localizada na Rua João Diogo, 100, Cidade Velha, na cidade de Belém, capital do Estado do Pará, presentes o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, por intermédio da Promotora de Justiça Agrária de Santarém, [REDACTED], o **INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ (IDEFLOR-BIO)**, representado por seu Diretor-Geral, [REDACTED], a **ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE**, representado por seu presidente, [REDACTED], e a **EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME**, inscrita no CNPJ sob o nº [REDACTED], com sede na [REDACTED]; representada neste ato por [REDACTED], portador da Carteira de Identidade nº [REDACTED], expedida pela OAB/RJ e CPF nº [REDACTED].

**CONSIDERANDO** os contratos de concessões florestais decorrentes das concorrências nº 01/2013, celebrados entre o IDEFLOR-BIO e as empresas concessionárias, além dos futuros contratos de concessões florestais, que tem como objeto a exploração de produtos florestais madeireiros e não madeireiros nas Unidades de Manejos Florestais I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX localizados na Floresta Estadual (FLOTA) do Paru, região da Calha Norte do Estado do Pará, entre os municípios de Almeirim e Monte Alegre;

**CONSIDERANDO** que antes da realização das licitações para concessão florestal, as florestas públicas, em que serão alocadas as unidades de manejo, quando ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, estas definidas como populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (inciso X, art. 3º, da lei nº 11.284/06), serão identificadas para destinação a essas comunidades, conforme o *caput* do art. 14 do Decreto nº 6.063/2007;

**CONSIDERANDO** as recomendações do Relatório Técnico sobre Extração e Uso de Balata (Balateira, *Manilkara bidentata*) na FLOTA do Paru, elaborado pela equipe técnica da Universidade Federal do Oeste do Pará, em 2012, e as recomendações do Relatório nº 01/2012 – Expedição Balatal, elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO), ambos apresentados à SEMAS-PA, ao IDEFLOR-BIO e ao IPHAN.

**CONSIDERANDO** o reconhecimento do valor cultural existente na cadeia produtiva da extração da balata pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e tramitação do Projeto de Lei na Assembleia Legislativa para reconhecê-lo como patrimônio cultural de natureza imaterial do Estado do Pará, consoante informação as fls. 407/408, ref. Ofício IPHAN, do Inquérito Civil nº 003627-031/2015, em trâmite na Promotoria de Justiça Agrária de Santarém;

**CONSIDERANDO** que o estudo realizado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, por meio do Instituto do Homem e

Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) para elaboração do plano de manejo da UC Floresta Estadual do Paru, não identificou a presença de “balateiros”, sendo que o IDEFLOR-BIO reconhece tal atividade extrativista no interior da FLOTA Paru;

**CONSIDERANDO** o item 1.3. Produtos florestais não madeireiros, do Anexo 3 – Objeto da Concessão Florestal – Produtos do Edital de Licitação para Concessão Florestal, Concorrência 01/2013, que teve como objeto as Unidades de Manejo Florestais V, VI e VII, o qual prevê a necessidade de prévia autorização do IDEFLOR-BIO para exploração madeireira da espécie *Manilkara bidentata* (Balateira), entre outras espécies, por ter importante uso não madeireiro (alínea I, subitem 1.3.2.) e a necessidade de formalização do acesso das comunidades locais para coleta de produtos florestais não madeireiros (alínea III, subitem 1.3.2.);

**CONSIDERANDO** que a árvore da balata (*Manilkara bidentata*), pertence à família da Maçaranduba, madeira de lei de alto valor no mercado, constante no relatório do inventário florestal, e a necessidade de garantir a identificação correta desta espécie e, doravante, sua exclusão do corte pelas empresas concessionárias;

**CONSIDERANDO** que a atividade dos “balateiros” é sazonal e que estes utilizam a área da FLOTA Paru para coleta da balata, fazendo-se necessário garantir o seu acesso e a preservação dessa atividade;

**CONSIDERANDO** todas as informações colhidas no Inquérito Civil nº 003627-031/2015, em trâmite na Promotoria de Justiça Agrária de Santarém;

**RESOLVEM** celebrar o presente termo de ajustamento de conduta, fundado nas cláusulas a seguir dispostas

## **DO OBJETO**

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** o presente compromisso tem por objeto a **preservação do extrativismo tradicional da balata (Balateira, *Manilkara bidentata*) na área sob concessão florestal, Unidade de Manejo Florestal VII, localizada na Floresta Estadual (FLOTA) do Paru, região da Calha Norte do Estado do Pará, no Município de Monte Alegre/PA;**

#### **DOS COMPROMISSOS DO IDEFLOR-BIO**

**CLÁUSULA SEGUNDA:** O IDEFLOR-BIO se compromete a promover e acompanhar a exclusão da Balateira (*Manilkara bidentata*) em toda a área da Concessão Florestal da UMF V, VI e VII, na FLOTA do PARU, a fim de preservar as espécies para a atividade extrativista, conforme edital de concorrência nº 01/2013.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** O IDEFLOR-BIO adotará providências para que o representante da Associação dos Balateiros da Calha Norte ou técnico indicado pela referida associação acompanhe o processo de inventário florestal e a exclusão da extração da *Manilkara bidentata*, devido expertise dos balateiros na identificação da espécie

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Independente da vigência e validade deste termo de compromisso de conduta, O IDEFLOR-BIO adotará providências para garantir o acesso dos balateiros a FLOTA Paru para extração sazonal da balata, bem como uso de recursos que garantam a subsistência dos extrativistas quando do período da coleta na FLOTA Paru, formalizando o termo de uso para extração dos produtos florestais de uso tradicional, nos termos do art. 2º, III, e art. 17 da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), e de acordo com o anexo 2 do edital de concorrência nº 01/2013, no prazo de 30 dias, após a assinatura do presente.

**PARÁGRAFO TERCEIRO.** O IDEFLOR-BIO poderá estabelecer, caso necessário, cooperação técnica, para atender demanda específica.

#### **DOS COMPROMISSOS DA EMPRESA CONCESSIONÁRIA**

**CLÁUSULA TERCEIRA:** Além das obrigações contratuais e legais, a EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME se compromete a não explorar a Balateira (*Manilkara bidentata*) na UMF VII da FLOTA PARU, garantindo a preservação das espécies para a atividade extrativista.

PARAGRÁFO PRIMEIRO. A EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME se compromete a autorizar o acesso dos extrativistas a área da UMF VII, preferencialmente, pela calha do Rio Maicuru, e, excepcionalmente, pelo uso de ramais e as estradas dentro da área da concessão florestal, no período de extração da balata, que, em geral, ocorre no período do inverno.

PARAGRÁFO SEGUNDO. A EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME se compromete a informar o período que realizará inventário florestal de cada UPA, bem como possibilitará que associado ou técnico indicado pela Associação dos Balateiros da Calha Norte esclareça a equipe do inventário florestal sobre a espécie da balateira (*Manilkara bidentata*) para exclusão, e ao final do inventário, remeterá a Associação dos Balateiros da Calha Norte uma cópia do inventário florestal da UPA;

**CLÁUSULA QUARTA.** A EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME se compromete a analisar o atendimento das demandas específicas da Associação dos Balateiros da Calha Norte, por ocasião da reunião anual, a partir do segundo ano de obrigatoriedade contratual (48º mês de assinatura do contrato), para atendimento do indicador A2, previsto no edital de concorrência nº 01/2013, o que não exclui a possibilidade de cooperação ou fomento;

## **DOS COMPROMISSOS DA ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE**

**CLÁUSULA QUINTA:** A ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE se compromete a indicar um associado ou técnico para análise e acompanhamento dos inventários florestais, bem como, eventualmente, para visita a campo, a fim de conferir a exclusão da exploração madeireira de Balateiras na UMF VII, quando solicitado ao IDEFLOR-BIO e a EMPRESA CONCESSIONÁRIA.

**CLÁUSULA SEXTA:** A ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE, com antecedência de 30 dias, informará a EMPRESA CONCESSIONÁRIA RRX MINERAÇÃO E SERVIÇOS LTDA – ME e ao IDEFLOR-BIO, do período da extração da balata, as pessoas que farão a extração, bem como o acesso a ser utilizado, e ao final, a quantidade explorada na FLOTA Paru.

PARAGRÁFO PRIMEIRO. Independente da vigência e validade deste termo de compromisso de conduta, a ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE adotará providências para formalizar o termo de uso para extração dos produtos florestais de uso tradicional e de subsistência das comunidades tradicionais da FLOTA, nos termos do art. 17 da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), no prazo de 30 dias após a assinatura do presente, consoante anexo 2 do Edital de concorrência nº 01/2013;

PARAGRÁFO SEGUNDO. Independente da vigência e validade deste termo de compromisso de conduta, a ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE ao verificar nas áreas dos “balatais” prejuízos decorrente da concessão florestal, poderão noticiar ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ e ao IDEFLOR-BIO para adoção de medidas legais para responsabilização civil, administrativa e penal, se couber;

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**CLÁUSULA SÉTIMA:** O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ poderá a qualquer momento, a seu critério, solicitar pareceres de assistentes técnicos em relação ao cumprimento das obrigações constantes deste compromisso,

inclusive sobre os pareceres emitidos pelos compromissários públicos e privados;

**CLÁUSULA OITAVA:** O descumprimento do presente Termo de Compromisso resultará no pagamento de multa mensal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida ao Fundo Estadual de Meio Ambiente;

**CLÁUSULA NONA:** No caso de descumprimento das obrigações previstas em qualquer das cláusulas deste instrumento, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ dará seguimento normal ao Inquérito Civil em referência no tocante ao objeto neste tratado, com a possibilidade de propositura das medidas judiciais cabíveis, bem como executará o presente título executivo extrajudicial com execução do pagamento de multa mensal no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida em favor do Fundo Estadual de Meio Ambiente, até o efetivo cumprimento de todas as obrigações e sem prejuízo das demais sanções legais;

**CLÁUSULA DÉCIMA:** A eventual inobservância pelos compromissários de qualquer dos prazos estabelecidos no presente Compromisso, desde que resultante de caso fortuito ou força maior, na forma tipificada no artigo 1.058 do Código Civil Brasileiro, não constituirá descumprimento do presente, devendo ser imediatamente comunicada e justificada ao IDEFLOR BIO e ao MINISTÉRIO PÚBLICO, que, se for o caso, fixará novo prazo para o adimplemento da obrigação não cumprida.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA:** Eventuais litígios oriundos dos termos do presente instrumento serão dirimidos na Comarca de Monte Alegre, Estado do Pará.

**CLÁUSULA DECIMA SEGUNDA:** Este compromisso produzirá efeitos legais a partir da sua assinatura e terá eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do § 6º, artigo 5º da lei n.º 7.347/85, e artigo 585, VIII, do Código de Processo Civil.



Monte Alegre/PA, 15 de dezembro de 2015.

[REDACTED]  
Promotora de Justiça Agrária de Santarém

[REDACTED]  
Diretor-Geral do IDEFLOR-BIO

[REDACTED]  
vice-presidente da Associação dos Balateiros da Calha Norte

[REDACTED]  
RXX Mineração e Serviços Ltda-ME

[REDACTED]  
Universidade Federal do Oeste do Pará  
Programa de Patrimônio Cultural na Amazônia

[REDACTED]  
Associação Hortoflorestal de Monte Alegre

## Anexo F Minuta de termo de uso anexa ao edital das concessões florestais

---



Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR

### ANEXO 2

#### **Compatibilização com a atividade de comunidade local**

1. Nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 11.284/2006, que trata sobre os princípios da Gestão de Florestas Públicas, o inciso III refere-se “ao respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação”.
2. De acordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 11.284/2006, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, por meio das formas admitidas em lei.
3. O art. 17 da Lei Federal nº 11.248/2006, refere-se aos produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais que serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao Poder Concedente.
4. De acordo com art. 18 do Decreto Federal nº 6.063/2007, para os fins do disposto no art. 17 da Lei Federal nº 11.284/2006, serão formalizados TERMOS DE USO, com a indicação do respectivo prazo de vigência com as comunidades locais, residentes no interior ou no entorno das Unidades de Conservação, para a extração dos produtos florestais de uso tradicional e de subsistência, especificando as restrições e a responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos.
5. O parágrafo único do art. 18 do Decreto Federal nº 6.063/2007 trata sobre os requisitos mínimos para a formalização do Termo de Uso, conforme discriminados abaixo:
  - a) identificação dos usuários;
  - b) estudo técnico que caracterize os usuários como comunidades locais, nos termos do inciso X do art. 3º da Lei nº 11.284/2006; e
  - c) previsão do uso dos produtos florestais dele constantes e da permanência dos comunitários em zonas de amortecimento, se for o caso, no plano de manejo da unidade de conservação.
6. Neste caso especificamente considera-se para fins deste anexo a atividade de



exploração de produto não madeireiro oriunda da espécie florestal *Manilkara bidentata* ssp. *surinamensis* (Miq.) T.D. (sinônimo: *Manilkara amazonica* (Huber)), vulgarmente conhecida como maparajuba, maçaranduba balata, maçaranduba-folha-verde, maçaranduba da terra-firme. E, dentre as espécies do gênero *Manilkara*, é a espécie que melhor produz látex (balata) para a atividade de confecção das peças artesanais.

Considerando os itens acima, este anexo apresenta a minuta do TERMO DE USO, de acordo com as especificações previstas na Lei Federal nº 11.284/2006 e Decreto Federal nº 6.063/2007:

### MINUTA

**TERMO DE USO PARA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DE LÁTEX (BALATA) POR COMUNIDADE LOCAL** que entre si celebram a **ASSOCIAÇÃO ...** (qualificação), representante da Comunidade Local denominada “x” ocupante da área.... localizada no Município de....., neste ato representada pelo Presidente da Associação (qualificação) doravante denominada **COMUNIDADE USUÁRIA**; o **ÓRGÃO GESTOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO**, neste ato representado pelo Sr. (qualificação) e IDEFLOR, neste ato representado pelo seu Diretor Geral Sr. Thiago Valente Novaes, brasileiro, engenheiro florestal, residente e domiciliado em Belém – PA, designado por Decreto Estadual sem número, publicado no Diário Oficial do Estado nº. 32083, de 24/01/2012, com fulcro no art. 17 da Lei Federal nº 11.284/2006 e art. 18 do Decreto Federal nº 6.063/2007, mediante as cláusulas e condições a seguir ajustadas:

#### CLÁUSULA 1ª: DO OBJETO

O objeto exclusivo deste termo será a exploração do produto não madeireiro da espécie florestal *Manilkara bidentata* ssp. *surinamensis* (Miq.) T.D., especificamente o produto LÁTEX (balata).

**Sucláusula 1.1** – Somente poderão ser explorados os indivíduos da espécie *Manilkara bidentata* ssp. *surinamensis* (Miq.) T.D. identificados em inventário florestal.

**Sucláusula 1.2** – O produto objeto deste Termo de Uso somente poderá ser explorado mediante compatibilidade com a atividade exploratória de produtos madeireiros



desenvolvida pela Empresa Concessionária, considerando-se os riscos à segurança dos comunitários, provenientes dessa atividade.

**Subcláusula 1.3** – O inventário relativo ao produto não madeireiro será providenciado pelo IDEFLOR e ÓRGÃO GESTOR DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO.

### **CLÁUSULA 2ª: DA LOCALIZAÇÃO E DESCRIÇÃO**

As atividades exploratórias previstas neste Termo de Uso serão executadas na UMF ..... com área total de XX hectares, conforme polígono georreferenciado e memorial descritivo no Anexo 01 deste Termo de Uso.

### **CLAUSULA 3ª: DO MODO, FORMA E CONDIÇÕES DA ATIVIDADE EXTRATIVISTA**

Integram o presente Termo de Uso as normas que a comunidade usuária deverá cumprir.

**Subcláusula 3.1** - Do período de suspensão da atividade de extração:

### **CLÁUSULA 4ª: DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

**Subcláusula 4.1** – A COMUNIDADE USUÁRIA obrigar-se-á a:

- I – evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos;
- II – cumprir e fazer cumprir as normas estabelecidas neste Termo de Uso para a execução da atividade;
- III – garantir a manutenção da espécie, para sua conservação;
- IV – declarar a quantidade de produto explorado;
- V - comercializar o produto auferido do manejo;
- VI – informar imediatamente à autoridade competente a ocorrência de danos ao ecossistema, a qualquer de seus elementos ou às comunidades locais.

**Subcláusula 4.2** – O IDEFLOR E O ÓRGÃO GESTOR NA UNIDADE obrigar-se-ão a:

- I – exercer o controle, a gestão e a fiscalização da execução deste Termo de Uso;



II - respeitar as condições de compatibilidade entre o exercício do manejo florestal madeireiro e o extrativismo na área;

III – garantir o respeito às regras de acesso à área de manejo florestal;

#### **CLÁUSULA 5ª: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS**

A **COMUNIDADE USUÁRIA** poderá submeter os relatórios à apreciação do IDEFLOR para fins de conferência de sua atividade.

#### **CLÁUSULA 6ª: DO FORO**

Fica eleito o Foro da Justiça Comum Estadual de Belém/PA, para dirimir litígios oriundos deste contrato, com renúncia expressa das partes a outros, por mais privilegiados que sejam.

#### **CLÁUSULA 7ª: DA VIGÊNCIA E PRAZO PARA INÍCIO DA EXPLORAÇÃO**

O prazo de vigência do presente Termo de Uso tem início na data de sua assinatura e terá duração de XXXX anos, prorrogáveis por mais XXXX anos

#### **CLÁUSULA 8ª: DOS CASOS OMISSOS E DAS ALTERAÇÕES**

Os casos omissos e eventuais alterações no presente ajuste serão resolvidos de comum acordo entre os partícipes.

E, por estarem de pleno acordo, assinam o presente instrumento contratual em quatro vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Belém/PA, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

## Anexo G Resposta dos balateiros à minuta de termo de USO

---

### MINUTA DO TERMO DE USO DE BALATA DA FLORESTA ESTADUAL DO PARU

**TERMO DE USO PARA EXECUÇÃO DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DE BALATA (LÁTEX DA MANILKARA BIDENTATA) POR COMUNIDADE LOCAL** que entre si celebram a **ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE**, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, representativa de usuários tradicionais de balata na Floresta Estadual do Paru, com sede no foro da cidade de Monte Alegre, estado do Pará, neste ato representada por seu presidente Sr. [REDACTED]

[REDACTED], doravante denominada **ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS**; o **INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ – IDEFLOR-BIO**, neste ato representado pelo seu Diretor Geral Sr. [REDACTED]

[REDACTED], designado por Decreto Estadual sem número, publicado no Diário Oficial do Estado nº. 32083, de 24/01/2012, com fulcro no art. 17 da Lei Federal nº 11.284/2006 e art. 18 do Decreto Federal nº 6.063/2007, mediante as cláusulas e condições a seguir ajustadas:

#### **CLÁUSULA 1ª: DO OBJETO**

Este Termo de Uso tem por objeto o estabelecimento de garantias de direitos e condições de uso e acesso à Associação dos Balateiros para exploração do produto não madeireiro da espécie florestal *Manilkara bidentata ssp. surinamensis* (Miq.) T.D., especificamente o produto LÁTEX (balata), em áreas abrangidas pela Floresta Estadual do Paru quando da sua criação.

**Subcláusula 1.1** – Somente poderão ser explorados com finalidade comercial os indivíduos da espécie *Manilkara bidentata ssp. surinamensis* (Miq.) T.D, vulgarmente conhecida como balateira.

**Subcláusula 1.2** – Durante os períodos de permanência dos balateiros na Floresta Estadual do Paru, poderão ser explorados com finalidade exclusiva de subsistência outros recursos naturais necessários ao respeito e à valorização dos conhecimentos tradicionais, de sua cultura e à sua promoção social e econômica, desde que observadas as boas práticas para a exploração sustentável.

## **CLÁUSULA 2ª: DAS ÁREAS DE USO DOS BALATAIS DA FLOTA DO PARU PELOS BALATEIROS**

As atividades exploratórias previstas neste Termo de Uso serão executadas sazonalmente nos balatais compreendidos no interior da Floresta Estadual do Paru, especialmente ao longo da calha do rio Maicuru.

**Subcláusula 2.1** – As áreas de ocorrência da espécie *Manilkara bidentata ssp. surinamensis* (Miq.) T.D, necessárias para a exploração tradicional do produto objeto deste Termo de Uso (BALATA), não foram devidamente identificadas pelos estudos prévios à criação da Floresta Estadual do Paru e respectivo Plano de Manejo.

**Subcláusula 2.2** – Em 2012, com vistas a formalizar demandas de direitos de acesso e uso à Flota Paru para o órgão gestor da Unidade de Conservação, representantes da Associação dos Balateiros, com apoio da Universidade Federal do Oeste do Pará, empreenderam expedição a fim de estimar parcelas de áreas de ocorrência de balatais, conforme mapa preliminar constante no Anexo 01 deste Termo de Uso.

**Subcláusula 2.3** – Estudos técnicos para identificação e delimitação precisa dos balatais tradicionalmente explorados pelos balateiros deverão ser empreendidos pelos órgãos responsáveis, conforme estabelecido em reunião realizada entre estes e representantes dos balateiros em 13 de abril de 2013.

**Subcláusula 2.4** – Em áreas destinadas a concessões florestais, o produto objeto deste Termo de Uso (BALATA) assim como os demais recursos naturais necessários à sobrevivência dos balateiros na Flota do Paru somente poderão ser explorados mediante compatibilidade com a atividade exploratória de produtos madeireiros desenvolvida pela Empresa Concessionária, considerando-se os riscos à segurança dos usuários, provenientes dessa atividade.

## **CLAÚSULA 3ª: DAS CONDIÇÕES DA ATIVIDADE EXTRATIVISTA**

**Subcláusula 3.1** – A exploração do produto objeto deste Termo de Uso (BALATA) assim como dos demais recursos naturais necessários à sobrevivência dos balateiros na Flota do

Paru somente será autorizada, desde que observadas as boas práticas para a exploração sustentável, para os extrativistas tradicionais cadastrados pela ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE, usuários da Unidade de Conservação antes da data de sua criação.

**Subcláusula 3.2** – A exploração do produto objeto deste Termo de Uso (BALATA) é uma atividade sazonal condicionada pelo volume de chuvas e corpos hídricos que são vias de acesso aos balatais compreendidos na Flota do Paru, ocorrendo sobretudo nos meses chuvosos de janeiro a junho, sujeitos a variações climáticas.

**Subcláusula 3.3** – As formas tradicionais de extração do produto objeto deste Termo de Uso (BALATA) requerem aos extrativistas a realização de expedições de permanência continuada nos balatais ao longo de todo o período de exploração do látex, pelo qual incidirá a autorização de acesso e uso da Flota do Paru.

**Subcláusula 3.4** – Previamente ao início das expedições prolongadas de extração de balata, será concedida aos balateiros autorização de acesso à Flota do Paru para a realização de expedições curtas de identificação dos balatais propícios à realização da extração.

**Subcláusula 3.5** – Para obtenção das autorizações para realização de expedições à Flota do Paru, a ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE deverá cumprir as normas estipuladas na Cláusula 4ª.

#### **CLÁUSULA 4ª: DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

**Subcláusula 4.1** - A ASSOCIAÇÃO DOS BALATEIROS DA CALHA NORTE obrigará-se-á a:

- I Informar ao IDEFLOR-BIO, com antecedência de 30 (trinta) dias, do período de realização de expedições aos balatais da Flota Paru, bem como das pessoas que farão a extração e dos acessos a seres utilizados.
- II Evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos;
- III Garantir a manutenção da espécie, para sua conservação;
- IV Declarar a quantidade de produto explorado ao final de cada expedição de extração de Balata;



- V Comercializar o produto auferido do manejo;
- VI Informar imediatamente à autoridade competente a ocorrência de danos ao ecossistema, a qualquer de seus elementos ou às comunidades locais;
- VII Cumprir e fazer cumprir as normas estabelecidas neste Termo de Uso para a execução da atividade.

**Subcláusula 4.2– O IDEFLOR E O ORGÃO GESTOR NA UNIDADE** obrigam-se-ão a:

- I Exercer o controle, a gestão e a fiscalização da execução deste Termo de Uso;
- II Respeitar as condições de compatibilidade entre o exercício do manejo florestal madeireiro e o extrativismo na área;
- III Garantir o respeito às regras de acesso à área de manejo florestal.

#### **CLÁUSULA 5ª– DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS**

A **COMUNIDADE USUÁRIA** poderá submeter os relatórios à apreciação do IDEFLOR para fins de conferência de sua atividade.

#### **CLÁUSULA 6ª– DO FORO**

Fica eleito o Foro da Justiça Comum Estadual de Belém/PA, para dirimir litígios oriundos deste contrato, com renúncia expressa das partes a outros, por mais privilegiados que sejam.

#### **CLÁUSULA 7ª: DA VIGÊNCIA E PRAZO PARA INÍCIO DA EXPLORAÇÃO**

O prazo de vigência do presente Termo de Uso tem início na data de sua assinatura e terá duração de XXXX anos, prorrogáveis por mais XXXX anos

#### **CLÁUSULA 8ª: DOS CASOS OMISSOS E DAS ALTERAÇÕES**

Os casos omissos e eventuais alterações no presente ajuste serão resolvidos de comum acordo entre os partícipes.

E, por estarem de pleno acordo, assinam o presente instrumento contratual em quatro vias de igual teor e forma, para um só efeito.

Belém/PA, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

## Anexo H Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com balateiros<sup>68</sup>

---

1. Você pode se apresentar?
2. Como começou a trabalhar com a balata?
3. No passado, como era a relação entre os balateiros e outros grupos na floresta?
4. No passado, como era o respeito ao espaço e normas de convivência?
5. Como soube da criação da Flota do Paru?
6. O que mudou no trabalho com a criação da Flota do Paru?
7. Como é a relação com o órgão gestor da Flota Paru?
8. Quais os desafios para o trabalho com a balata no presente?
9. Tem necessidade de um termo de uso? Ele ajuda ou atrapalha o balateiro?
10. É possível definir quem é balateiro?
11. É possível explicar como é feito o trabalho da balata na floresta?
12. Para que serve a associação?
13. Quais os problemas com a associação?
14. O que falta para a associação funcionar melhor?

---

<sup>68</sup> O roteiro era adaptado conforme o entrevistado fosse balateiro antigo ou novo. No primeiro caso, fazia também perguntas sobre o passado.

## Anexo I Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com técnicos do Ideflor-bio<sup>69</sup>

---

1. Qual a sua formação e qual o seu cargo no Ideflor-bio?
2. O que é e qual a importância de um termo de uso na gestão das florestas públicas?
3. Conhece experiências anteriores de termo de uso?
4. Quais as dificuldades para a institucionalização do termo de uso no Ideflor-bio?
5. Qual a unidade do Ideflor-bio terá a atribuição para os termos de uso?
6. Como são avaliadas as pretensões a termos de uso para acessar recursos florestais nas UCs?
7. Quais os requisitos para que um termo de uso seja assinado e aprovado pelo Ideflor-bio?
8. Quais as estratégias que o Ideflor-bio tem ou pretende adotar para que os termos de uso sejam compreendidos pelas comunidades locais?
9. É necessário que os extrativistas estejam organizados como pessoa jurídica para assinar o termo de uso?
10. O que se espera dessa pessoa jurídica?
11. Como lidar com casos em que exista mais de uma entidade representativa?
12. Para fins de elaboração do termo de uso, como indicar os locais que se pretende ter acesso? Precisa de coordenadas de GPS?
13. Qual a situação do termo de uso para a balata e por que ainda não foi assinado?
14. Qual a situação do termo de uso do PDS Serra Azul?
15. Como foi a experiência de termo de uso da Cooperflora?
16. Quais as especificidades de adotar o termo de uso em uma UMF?
17. Quais as perspectivas do Ideflor-bio de apoiar o extrativismo vegetal não-madeireiro?

---

<sup>69</sup> O roteiro era adaptado conforme a área de atuação do técnico no Ideflor-Bio.

## Anexo J Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com a Promotora de Justiça Agrária

---

1. A pretensão dos balateiros é um direito?
2. Por que a resolução do caso dos balateiros se deu através de um Tac?
3. Em algum momento se cogitou a judicialização do caso?
4. Houve pontos mais delicados na negociação das cláusulas do Tac? Se sim, quais foram?
5. Apenas uma concessionária assinou o Tac. Qual o motivo atribuído a ausência das demais concessionárias? Acredita que isso enfraquece a pretensão dos balateiros?
6. Considera que o Tac enquanto instrumento jurídico soluciona satisfatoriamente o caso? Como ficam as futuras concessões?
7. O MP tem meios de acompanhar ou mecanismos para avaliar o cumprimento do Tac?
8. Qual a importância do termo de uso?
9. Qual o motivo da demora na assinatura do termo de uso?
10. Era necessário a formalização de uma associação para que os balateiros terem acesso ao recurso através de um termo de uso?
11. Qual a situação de outros grupos que pretenderam o acesso a Floresta do Paru por meio do termo de uso?
12. Na formalização do termo de uso do PDS Serra Azul, quem tem legitimidade para celebrar o termo de uso com o estado?
13. Outros grupos interessados em acessar recursos na Flota do Paru poderão reivindicar assinatura de um termo de uso ou esses foram casos excepcionais?
14. Como é possível a compatibilização das concessões florestais e essas pretensões por parte das comunidades locais?