

A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros

The social construction of public policies. Chico Mendes and the *seringueiros* movement

Mary ALLEGRETTI*

RESUMO

O artigo analisa a trajetória peculiar dos seringueiros do Acre que, ao buscarem solução para conflitos fundiários, formularam políticas públicas inovadoras de conciliação entre reforma agrária e proteção do meio ambiente. Reconstitui a liderança de Chico Mendes e as diferentes etapas de construção do movimento social e da política pública de criação de Reservas Extrativistas. Analisa as causas internas e externas que explicam o sucesso de um movimento social no contexto da Conferência do Rio e da pressão internacional contra as políticas dos bancos multilaterais.

Palavras-chave: movimentos sociais; seringueiros; Chico Mendes; políticas públicas; reforma agrária; meio ambiente.

ABSTRACT

The article analyzes the peculiar trajectory of the rubber tappers in Acre, which searching for a solution for land conflicts, formulated innovative public policies for reconciling agrarian reform and environmental protection. It reconstitutes Chico Mendes's leadership and the different stages in the construction of a social movement and a public policy for Extractive Reserves. It analyzes the internal and external causes that explain the success of a social movement in the context of the Rio Conference and of the international pressure against multilateral banks politics.

Key-words: social movements; rubber tappers; Chico Mendes; public policies; agrarian reform; environment.

Introdução

Comunidades rurais e grupos indígenas, em todo o mundo, têm sido responsáveis pela proteção de recursos naturais estratégicos, e convenções internacionais vêm

procurando traduzir essas práticas em regras universais de proteção a ambos; recursos e populações. Estudo recente indica que 420 milhões de hectares, ou 11% das florestas globais, estão legalmente sob propriedade ou administração de comunidades em 22% dos países em desenvolvimento (MOLNAR, 2004). O modelo institucional é, na maior parte

* Antropóloga, Mestre em Antropologia Social pela Universidade de Brasília; Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília; Consultora e Professora Visitante nas Universidades Yale, Chicago, Flórida e Wisconsin, nos Estados Unidos. Contato: m.allegretti@uol.com.br.

dos casos, similar ao criado nos países desenvolvidos para proteger recursos naturais – unidades de conservação – ajustado para permitir a presença humana.

No Brasil, dois grupos sociais têm direitos assegurados na Constituição de 1988: os indígenas e os quilombolas. O Art. 231 assegura direitos originários sobre territórios para povos indígenas, que têm o usufruto exclusivo das terras que ocupam; o Art. 68 das Disposições Transitórias reconhece as comunidades quilombolas – fundadas por negros que resistiram à escravidão e à exclusão durante e após o regime escravista – como grupo étnico com direito à propriedade definitiva de suas terras.

As demais comunidades rurais, especialmente as que vivem em florestas e na condição de posseiros¹, tiveram que conquistar o direito de obter o reconhecimento dos direitos de posse em modalidades apropriadas às características econômicas, ambientais e culturais que apresentam. Para isso, definiram e construíram socialmente os instrumentos jurídicos e as políticas públicas necessários para tornar estas conquistas universais. O exemplo mais relevante é o dos seringueiros, que formularam uma política específica de reforma agrária e proteção ambiental, as Reservas Extrativistas, depois de mais de dez anos de confrontos em torno da terra e dos recursos naturais.

Ao transformar a proposta dos seringueiros em política pública, o governo brasileiro criou uma modalidade original de regularização de direitos fundiários e proteção de territórios e recursos naturais. Foi o resultado de um histórico processo de mobilização social ocorrido na Amazônia nas últimas décadas do século passado. Os atores principais – seringueiros, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu – são grupos sociais pobres e marginalizados, sem poder econômico nem força política, que têm em comum o fato de depender dos recursos naturais (lagos, florestas, rios, mar, cerrados) para obter a própria subsistência.

A maior parte desses territórios localiza-se em regiões de expansão da fronteira agrícola ou urbano-industrial, razão pela qual essas comunidades vêm exercendo importante papel na contenção do avanço do desmatamento que pressiona as bordas das áreas que habitam (NEPSTAD et al., 2006). Isso não ocorre, porém, sem confrontos, e a

taxa de desmatamento sinaliza um campo de tensão entre modalidades conflitantes de uso dos recursos naturais. A análise da evolução do desmatamento e das áreas protegidas na Amazônia, incluindo os territórios indígenas, é exemplar: enquanto o desmatamento passou de 10%, em 1990, para 18%, em 2007, as áreas protegidas passaram, no mesmo período, de 8.5% para 42.7% da região; desse total, 21,6% são terras indígenas e 21,1% unidades de conservação (CELETANO; VERÍSSIMO, 2007). Cresceu o desmatamento; porém, simultaneamente, cresceram também os territórios protegidos, a maior parte deles em resposta às demandas de povos e comunidades tradicionais.

Este artigo reproduz e analisa a trajetória peculiar destes grupos sociais que, ao buscarem solução para conflitos fundiários, alteraram a correlação tradicional de forças políticas, formularam políticas públicas inovadoras e construíram um projeto de futuro diferenciado daquele que normalmente ocorre no meio rural brasileiro: perda dos meios de produção pela concentração fundiária, migração e marginalização urbana.

Movimentos sociais e políticas públicas

A resolução de conflitos via políticas públicas ocorre quando um segmento social utiliza o poder econômico ou político que deriva de sua inserção na estrutura econômica, ou de poder, na forma de pressão organizada, visando conquistar suas reivindicações. As chances de alcançar o que almeja aumentam conforme esse grupo esteja inserido em setores-chaves da economia. Movimentos sociais de base rural, por não terem representação política organizada nem fazerem parte dos setores dinâmicos da economia, raramente conquistam resultados relevantes para sua própria categoria e, muito menos, para a sociedade em geral.

Rebeliões de escravos, movimentos nativistas, messiânicos e banditismo social, organizados por grupos despossuídos de terra e de direitos, no Brasil, surgiram no século XVII e se estenderam até a primeira metade do século XX (SHERER-WARREN, 1986). Caracterizaram-se, historicamente, pela proposição de soluções messiânicas e/ou religiosas que visavam estabelecer uma nova ordem

¹ São posseiros os produtores rurais que não possuem títulos legais que lhes garantam o domínio da terra que utilizam e a ocupam sem o consentimento de terceiro (cf. Benatti, 2001, p. 293).

social utópica referenciada no passado ou pela busca de compensações para episódios pontuais de injustiça social. A partir de 1950, com o surgimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais em todo o país, teve início a luta pela reforma agrária, sob influência da Igreja Católica, sendo as Ligas Camponesas no Nordeste, na década de 1960, uma das expressões claras de confronto entre camponeses e grandes proprietários de terra. Conforme José de Souza Martins (1981), até 1940 o messianismo e o cangaço foram as formas dominantes de organização e de manifestação da rebeldia camponesa; a partir dos anos 1950, a Liga e o Sindicato serão as formas mais importantes de organização e luta política dos camponeses.

No final da década de 1970, em várias partes do país, há um crescimento significativo do número das organizações e manifestações no campo com uma ampla gama de objetivos: pela autonomia dos sindicatos, contra os grandes projetos agrícolas, minerais e de infra-estrutura, pela reforma agrária, contra a política agrícola, pelos direitos dos atingidos por barragens, entre outros.

Na Amazônia, no mesmo período, os conflitos sociais emergiram sob a égide da intensificação da intervenção do Estado no processo de ocupação de novas terras e em consequência dos elevados índices de concentração fundiária que resultaram da aplicação de um modelo de desenvolvimento formulado pelo governo militar. Caracterizaram-se pelo confronto entre diferentes modalidades de acesso à propriedade da terra, tendo, de um lado, posseiros, e, de outro, grandes empresas que se apossaram destas terras por meios ilícitos, ou que as compraram de antigos proprietários sem respeitar direitos adquiridos dos que ali viviam. Nesse sentido, os movimentos sociais surgidos naquele momento se aproximariam do modelo clássico de conflito de classe entre camponeses e grandes proprietários.

A forma de organização destes movimentos não seguiu, no entanto, o marco tradicional do controle clientelista por forças políticas locais, nem o modelo sindical reivindicativo moderno. Segundo Alfredo W.B. de Almeida, apesar da variedade de situações concretas nas quais estavam envolvidos, as políticas públicas teriam contribuído para “uniformizar ações políticas de grupos sociais não-homogêneos do ponto de vista econômico” (1992, p. 521). Ou seja, as políticas governamentais, principalmente as relacionadas com o controle sobre a propriedade da terra, acabaram unindo diferentes

movimentos sociais da Amazônia frente a um mesmo ente: o Estado. Apesar de todas as diferenciações, estes movimentos “mobilizam-se pela manutenção das condições de vida preexistentes” aos programas e projetos governamentais e “compõem-se objetivando garantir o efetivo controle de domínios representados como territórios fundamentais à sua identidade e, inclusive, para alguns deles, à sua afirmação étnica” (Op. cit., p. 522).

Um dos movimentos mais conhecidos e estudados da Amazônia, o dos seringueiros, segue esse padrão: os conflitos colocaram posseiros e proprietários em campos opostos e as ações se organizaram tanto em contraposição direta aos novos donos da terra, quanto à política governamental que incentivava a implantação de empresas agropecuárias; além disso, as ações se estruturaram em torno da defesa da produção extrativista e do modo de vida tradicional dos seringueiros. Mas, ao assim fazer, o movimento apresentou um elemento inovador: a luta contra os desmatamentos, atividade que assegurava aos fazendeiros a propriedade da terra e que representava, para os seringueiros, a destruição da base econômica de sobrevivência, a floresta. Este elemento será um diferenciador deste movimento social em relação aos demais, surgidos na mesma época na Amazônia, principalmente por possibilitar estratégias de ação não convencionais na defesa de seus interesses e na busca de poder de influência sobre as políticas do Estado.

O campo conceitual dentro do qual se insere este texto é o da teoria dos movimentos sociais na concepção elaborada por Maria da Glória Gohn, quando os define como “ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil” (2002, p. 251). Pelas suas especificidades, o movimento dos seringueiros aproxima-se, também, dos chamados Novos Movimentos Sociais, principalmente no que se refere às análises das ações e identidades coletivas criadas no processo de formação do campo político (MELLUCI, 1976).

Formulada para analisar movimentos voltados para a defesa de minorias (raciais, étnicas, sociais) e movimentos modernos que se organizam para questionar o chamado capitalismo tardio, as características apontadas por Gohn (Op. cit., p. 125) para qualificar os Novos Movimentos Sociais podem ser adaptadas para refletir sobre o caso dos seringueiros: adotam uma forma de fazer política a partir

da sociedade civil e não das instituições oficiais estatais; a mudança resulta tanto de contradições estruturais quanto da ação dos próprios atores; recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão preocupados em assegurar direitos sociais; usam a mídia e as atividades de protesto para mobilizar a opinião pública, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais; por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos projetos dominantes e alterar situações de discriminação econômica, principalmente dentro de instituições do Estado.

O que torna o caso dos seringueiros interessante para análise é o fato de o movimento se constituir em uma combinação nova de elementos presentes em movimentos sociais clássicos e contemporâneos. Assim, por exemplo, embora sejam trabalhadores rurais os que se organizam em sindicatos, a identidade que assumem é a da profissão e não a de classe, distinguindo-se, assim, dos movimentos sindicais modernos. Além disso, embora entrem em conflito com fazendeiros pela propriedade da terra, o que está em disputa são os recursos florestais e não a própria terra, como nos movimentos camponeses. Em decorrência, não aceitam a reforma agrária convencional, mesmo que entendam que foi uma conquista histórica para os trabalhadores rurais. Por último, ao utilizarem táticas de contraposição aos desmatamentos, como os *empates* (ações organizadas para impedir, ou “empatar”, o corte de árvores nas áreas em conflito), aproximam-se de movimentos ambientalistas, mas não o fazem por uma concepção abstrata sobre a natureza, e, sim, porque a utilizam como fator de produção e meio de vida. Conseguem, com isso, aliar-se a entidades ecológicas sem ser uma delas. E, ao buscar uma solução para os conflitos, resgatam dos movimentos indígenas o conceito de território e de áreas reservadas.

Os elementos estruturais que deram origem ao movimento dos seringueiros expressam uma contradição clássica entre classes sociais (proprietários de terras e posseiros), mas a forma como o movimento se desenvolveu aproxima-o mais dos movimentos sociais contemporâneos, especialmente em relação aos conceitos de ação coletiva e de identidade. Ao definir, por exemplo, sua identidade coletiva como “extrativistas”, os seringueiros estavam criando um campo próprio de referência em relação ao qual passaram a se identificar e ser identificados pelos outros. Esse campo se referia às características da atividade profissional e não às de classe.

Melucci utiliza o conceito de identidade coletiva para definir a ação interativa e compartilhada, produzida por certo número de indivíduos em relação à orientação de suas ações e ao campo de oportunidades e constrangimentos onde essas ações têm lugar (1976, p. 70). Para Cohen (apud GOHN, op. cit., p. 124) “nos Novos Movimentos Sociais a identidade é parte constitutiva da formação dos movimentos, eles crescem em função da defesa dessa identidade”, utilizando-a na definição dos membros, das fronteiras e ações do grupo. Esse conceito ajuda a explicar a dinâmica dos movimentos sociais. O movimento dos seringueiros, por exemplo, surge como uma ação coletiva (os *empates*), desdobra-se em um movimento social (ao criar uma entidade representativa e um programa de ação) e se institucionaliza como política pública. É a identidade coletiva de “extrativistas” que aglutina os membros do movimento, define as fronteiras em relação a outros grupos sociais e orienta as ações em todas as etapas até sua institucionalização.

Outro conceito importante a ser resgatado é o de atores sociais, elaborado por Touraine (1985), ao conferir importância aos sujeitos na história (em oposição à tradição marxista das classes), definidos como agentes dinâmicos, produtores de reivindicações e demandas e não simples representantes de papéis atribuídos de antemão pelo lugar que ocupariam no sistema de produção. Claus Offe, por sua vez, salienta o aspecto político dos Novos Movimentos Sociais, afirmando que o modo de atuar politicamente implica em articulações em torno de objetivos concretos, visando uma resposta racional a um conjunto específico de problemas. Analisando a contribuição de Offe para a conceitualização dos Novos Movimentos Sociais, Gohn afirma: “Reivindicando uma categoria intermediária, nem pública, nem privada, resultado da ação coletiva, o campo de ação dos Novos Movimentos Sociais se faz num espaço de política não-institucional, cuja existência não está prevista nas doutrinas nem na prática da democracia liberal e do Estado do bem estar social” (GOHN, 2002, p. 166-167).

Em síntese, é nesse campo de forças contraditórias que atua o movimento dos seringueiros. Surge como resultado de um conflito rural clássico entre posseiros e grandes proprietários, mas se desenvolve pela ação de atores sociais que constroem identidades coletivas singulares como forma de aglutinação de forças em um espaço político próprio. E se institucionaliza como política pública resgatando elementos da situação anterior, combinando-os com novos, resultantes de alianças estratégicas efetivadas visando conquistar poder

político na relação com o Estado. E o Estado, por outro lado, ao acolher a proposta, busca legitimidade em um campo político novo, o das demandas socioambientais, cada vez mais difíceis de ignorar, especialmente quando resultam de pressões articuladas de forma simultânea em espaços nacionais e internacionais.

A construção do movimento social e das políticas públicas

A análise de um movimento social que alcançou resultados concretos na forma de políticas públicas que universalizam benefícios corre, pelo menos, dois riscos. Ao apresentá-la em um cenário de pós-conquistas, pode-se passar a impressão de ações organizadas em uma lógica pré-estruturada, especialmente formulada para alcançar aqueles objetivos que, ao final, se materializaram. Não corresponderia aos fatos, muitas vezes erráticos, da prática de todo o dia, que leva a ganhos e perdas, recuos e avanços. E, ao analisar as leis e instituições criadas para viabilizar aqueles resultados, corre-se o risco de autonomizar a política dos seus autores originais, fazendo-a se distanciar da dinâmica social necessária para que se mantenha atualizada.

Para diminuir estes e outros riscos, é necessário reconstituir o fio da história e analisar as reinterpretações que vai adquirindo no decorrer do tempo. É o que pode evitar reducionismos, tanto em relação à origem quanto aos resultados.

Origens

Os seringueiros são descendentes de migrantes nordestinos atraídos para a região a partir das últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX, para trabalhar na extração do látex nos seringais nativos da região. A crise desencadeada pela queda dos preços, decorrente da entrada no mercado da borracha oriunda dos seringais de cultivo asiáticos, levou ao esvaziamento dos seringais nativos a partir da segunda década do século passado.

Durante a Segunda Guerra Mundial, em consequência do controle japonês sobre as fontes asiáticas de abastecimento, acordos firmados entre os EUA e o Brasil

asseguraram preço e mercado à borracha, permitindo a reabertura dos seringais nativos por alguns anos e atraindo novamente migrantes nordestinos para a Amazônia. Ao final da guerra, o governo brasileiro decidiu manter a proteção aos preços, estabelecendo a política do monopólio da borracha que perdurou até os últimos anos da década de 1960.

No contexto da economia da borracha, o valor da propriedade era baseado nas árvores e não na terra, e os altos preços estimulavam o aumento da produção que somente ocorria pela incorporação de novas árvores e alocação de mão-de-obra adicional, com poucas mudanças tecnológicas. A titulação das áreas exploradas não era um requisito à expansão das atividades extrativistas e, na maior parte dos casos, a atividade se desenvolvia em áreas bem maiores do que as realmente registradas (ALLEGRETTI, 2002; DEAN, 1987; WEINSTEIN, 1993; HECHT; COCKBURN; 1989).

O Acre, então território boliviano, apresentava uma situação peculiar no contexto amazônico. Ali estavam concentrados os seringais mais produtivos, e sua conquista passou a ser disputada à Bolívia por seringueiros de Belém e Manaus. A Revolução Acreana, conflito armado ocorrido no início do século passado, entre forças oficiais bolivianas, seringueiros (brasileiros e bolivianos) e seringueiros brasileiros, quando o preço da borracha estava muito valorizado, desembocou em uma negociação pela compra e incorporação daquele território ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis, em 1903. Os seringueiros participaram da Revolução como soldados mediante a promessa de que receberiam títulos das áreas onde moravam, ao final do conflito.

Os migrantes nordestinos, camponeses analfabetos e pobres, transformados em seringueiros, foram incorporados como trabalhadores nos momentos de expansão da economia da borracha, em um sistema organizado para controlar a escassa força de trabalho e os riscos de autonomia dos produtores, inerentes à produção extrativista, denominado de “sistema de aviamento”.

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).

Os momentos de retração da economia da borracha não desarticularam inteiramente o sistema de aviamento; ao contrário, permitiram a emergência de uma outra forma de vida social: sem recursos para voltar à região de origem e já socializadas no novo ambiente, famílias foram se formando, novas gerações nascendo na floresta, e o sonho de voltar ao Nordeste foi ficando mais distante e inacessível. Ao mesmo tempo, um modo de vida quase auto-suficiente, fortemente influenciado pela cultura indígena, foi sendo gerado nos seringais abandonados sob a égide de padrões enfraquecidos e sem capacidade financeira de comprar a borracha, nem de abastecer de mercadoria os barracões (ALMEIDA, 1992; TEIXEIRA, 1980; WHITESELL, 1993; BAKX, 1986).

O sistema rígido dos padrões foi sendo substituído por outras modalidades de organização: em alguns locais da Amazônia, o extrativismo da borracha desapareceu, especialmente naquelas áreas intensamente exploradas do Pará e Amazonas; em outros, a empresa seringalista passou a explorar outras matérias-primas como castanha, madeira, peles, ainda no regime do aviamento, mas com menor poder de controle sobre a vida dos seringueiros; e, em algumas áreas, especialmente no estado do Acre, formou-se uma base social camponesa de seringueiros autônomos, que não mais pagavam renda nem vendiam seus produtos ao barracão. Foi esse grupo social que protagonizou as mudanças ocorridas na década de 1970.

Confrontos

O modelo militar de exploração da Amazônia foi delineado a partir de 1967, com a Operação Amazônia, conjunto de medidas que, de um lado, encerrou a política de proteção à borracha e, de outro, disponibilizou incentivos

fiscais para atrair capitais do sul do Brasil e transformar os antigos seringais em fazendas agropecuárias. Fez parte do projeto, também, a implantação da Zona Franca de Manaus e a abertura do subsolo mineral ao capital internacional, especialmente no Pará. Esse modelo, desenhado para grandes empresas, estava assentado em um programa de investimentos públicos em obras de infra-estrutura como estradas, hidrelétricas, energia, financiados com empréstimos dos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (CARDOSO; MULLER, 1977; MAHAR, 1978).

A estratégia militar tinha também um componente geopolítico baseado nos riscos de “internacionalização” e “subversão” da Amazônia. O primeiro, presente desde que, durante o conflito entre Acre e Bolívia, este país propôs o arrendamento do território do Acre a um consórcio internacional (Bolivian Syndicate); o segundo, aguçado com o episódio da guerrilha do Araguaia. O modelo partia do suposto de que a Amazônia era uma região vazia que precisava ser incorporada à nação brasileira e ao mercado nacional como forma de evitar ser objeto de cobiça de outros países ou desagregar-se em conflitos internos (BECHER, 1982; 1990; MACHADO, 1982).

A implantação deste modelo de desenvolvimento encontrou resistências em diferentes regiões da Amazônia, que foram sendo acomodadas a partir de mudanças no foco dos benefícios. A partir de meados da década de 1970, a criação de projetos de colonização passou a beneficiar, também, agricultores locais e migrantes, facilitando o acesso a terra em estados como o Pará, Rondônia e Mato Grosso (SCHMINK; WOOD, 1992).

Em nenhum outro lugar, no entanto, a reação foi tão forte e teve conseqüências tão profundas quanto no Acre. Nos primeiros anos da década de 1970, as empresas agropecuárias adquiriram as terras dos antigos seringais em negociações intermediadas pelo Banco da Amazônia, que pressionava pelo pagamento de dívidas contraídas pelos seringalistas em sucessivas safras da borracha desvalorizada no mercado. Os seringais foram vendidos com os seringueiros dentro, dando início a um ciclo de conflitos que somente foi equacionado em 1990.

O que diferenciou esse conflito dos que ocorreram em outras partes da Amazônia, no mesmo período, foram mudanças ocorridas nos seringais no Vale do Acre. Sem a presença dos antigos padrões, os seringueiros continuaram explorando a borracha e a castanha, comercializando

estes produtos de forma autônoma no mercado local, sem pagamento de renda. Passaram, assim, a auto denominar-se “seringueiros autônomos” e a viver como camponeses, com uma pequena agricultura associada ao extrativismo, em suas antigas colocações². Essa modalidade de organização da produção se diferenciava de outra, típica dos “seringueiros cativos”, que ainda ocorria em áreas de exploração da borracha nos moldes tradicionais, no Vale do Juruá (ZANONI, 1979).

Os seringalistas, por outro lado, nem sempre vendiam os seringais com a titulação correta, e o título quase nunca englobava toda a área mantida sob exploração. Na prática, isso significava que os seringueiros que viviam em suas colocações há gerações e não pagavam mais renda, embora não soubessem disso, eram posseiros legítimos e tinham direitos que deveriam ser reconhecidos quando da comercialização das terras. Os confrontos entre fazendeiros que haviam adquirido seringais e seringueiros que tinham direitos de posse conflagraram Xapuri e Brasília entre 1970 e 1990.

As fases do movimento

Quando os seringais foram vendidos, os seringueiros foram expulsos de suas colocações para a periferia das cidades, sem qualquer indenização, e a floresta começou a ser derrubada sem resistência. Essa etapa perdurou de 1970 a 1975. A única instituição na qual encontravam apoio era a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base. Em 1975, foram criados os primeiros Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), por iniciativa da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), que passou a intermediar os conflitos. A primeira mudança foi qualificar os seringueiros como posseiros e aplicar a legislação que prevê o pagamento de indenização pelas benfeitorias existentes nas colocações.

Logo os seringueiros perceberam que esse benefício não lhes permitia viver nas cidades; sem nenhuma qualificação, não encontravam emprego e, em um momento de inflação alta, o dinheiro da indenização rapidamente evaporava.

Em 1976, sob a liderança de Wilson Pinheiro, presidente do STR de Brasília, um grupo de seringueiros do Seringal Carmen decidiu que a indenização pela colocação não era uma solução, pois sem a floresta não conseguiam viver. Resolveram enfrentar a causa dos conflitos, ou seja, os desmatamentos, e se organizaram para “empatar”, ou seja, impedir as derrubadas. Foram para a área onde ocorria o desmatamento, fizeram parar as motosserras e forçaram uma negociação com apoio da Contag. No lugar de indenização em dinheiro, receberam lotes de terra dentro da área comprada pelo fazendeiro. Essa ação mudou o caráter dos conflitos, por várias razões: mostrou a força da organização, evidenciou as *conseqüências* sociais da derrubada da floresta e forçou o fazendeiro a dividir parte da área que havia comprado.

“Empatar a derrubada” passou a ser a palavra de ordem dali em diante. Essa foi a primeira iniciativa de defesa da floresta amazônica de que se tem notícia e que visava proteger as seringueiras e as castanheiras, fontes principais de sobrevivência destes trabalhadores. Naquele momento, o questionamento ao desmatamento não se dava por razões ambientais, mas por motivos sociais e econômicos, na medida em que dependiam para viver de uma floresta que estava sendo derrubada.

À medida que novos desmatamentos atingiam seringueiros e estes organizavam empates, os conflitos se intensificaram e culminaram com o assassinato de Wilson Pinheiro, em julho de 1980. O clima de antagonismo ficou evidente em um grande comício organizado pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores e no assassinato, ocorrido dias depois, do gerente de uma das fazendas da região. Acusados de incentivar a violência e a violação da ordem pública, o líder do PT, o metalúrgico e atual Presidente do Brasil, Lula da Silva, e o líder dos seringueiros de Xapuri, Chico Mendes, foram enquadrados na Lei de Segurança Nacional ao lado de várias outras lideranças sindicais nacionais. Chico Mendes nascera em 1944, em uma família de seringueiros que morava no seringal Porto Rico, em Xapuri, na fronteira com a Bolívia. Seu avô era migrante nordestino e seu pai, que sabia ler, não aceitava o modelo de exploração dos seringais. Chico foi influenciado por ele e, diferentemente dos demais seringueiros, teve a

² “Colocação” é o nome dado à unidade familiar dos seringueiros, incluindo a moradia, as estradas de seringa, o roçado, as áreas de caça, pesca e coleta e de transformação da borracha. Mesmo sem a borracha, este nome continua denominando o local das unidades familiares dentro da floresta.

oportunidade de ser alfabetizado por um refugiado político brasileiro, Euclides Távora, que se escondera na fronteira com a Bolívia. Quando jovem organizou movimentos pelo não pagamento de renda e pela comercialização autônoma da borracha e, quando surgiu o primeiro Sindicato em Brasiléia, em 1975, foi secretário da entidade. Em 1977, Chico foi eleito vereador pelo MDB, ajudou a construir o PT e nele se filiou em 1980. O assassinato de Wilson Pinheiro e a desarticulação do movimento sindical em Brasiléia, assim como o processo na justiça militar, levaram-no a refletir sobre a necessidade de organizar uma base social mais forte para o movimento contra os desmatamentos.

Com esse objetivo em mente, Chico Mendes iniciou, em 1981, um projeto de alfabetização de adultos e de organização de uma cooperativa com seringueiros envolvidos em empates contra um frigorífico paulista que planejava realizar um grande desmatamento para implantar uma área de pecuária extensiva em Xapuri. O Projeto Seringueiro, como foi denominada essa iniciativa, quebrou uma tradição de ausência de políticas sociais na região dos seringais e foi o embrião de mudanças mais profundas surgidas posteriormente. Deu origem também à primeira organização não governamental criada na Amazônia, o CTA – Centro dos Trabalhadores da Amazônia.

O Projeto Seringueiro foi, também, a primeira iniciativa de um Sindicato rural realizada em parceria com agentes externos na Amazônia Ocidental. Projetos semelhantes de organização comunitária estavam sendo implantados em outras regiões da Amazônia com indígenas, agricultores familiares e moradores da periferia das cidades, em parceria com ONGs, Sindicatos, Comissão Pastoral da Terra, Conselho Indigenista Missionário, entre outras instituições. Seringueiros e castanheiros também criavam embriões de organização sindical e procuravam resistir em suas colocações em outros estados da Amazônia.

Enquanto isso, os *empates* continuavam acontecendo em Xapuri, sob a liderança de Chico Mendes. Os seringueiros já haviam percebido que indenização não era uma solução e buscavam acordos com os fazendeiros, mediados pelos Sindicatos, para receber lotes de terra em áreas desmembradas das fazendas. Mas uma nova questão começou a surgir a partir da experiência do Seringal Carmen em Brasiléia: receber um lote de terra nos moldes preconizados pela reforma agrária na Amazônia significava abandonar o trabalho com a borracha e outros produtos da floresta. Os lotes de projetos de colonização eram de

50 a 100 hectares, e uma colocação de seringa tinha, em média, de 300 a 500 hectares, dependendo do número de filhos em idade de trabalhar e de estradas de seringa, além dos pequenos roçados e dos castanhais. As áreas eram maiores para permitir uma economia extrativista baseada na coleta de produtos que se encontravam espalhados em amplas áreas de floresta. Além disso, havia os espaços de uso comum como varadouros, igarapés, áreas de caça e de pesca. Era difícil conciliar o modo tradicional de viver dos seringueiros autônomos com o modelo convencional de reforma agrária; não somente pelo tamanho da área, mas pela forma de exploração dos recursos naturais (ALLEGRETTI, 1994; ALMEIDA, 1990; SCHWARTZMAN, 1989).

Chegaram à conclusão de que a saída era não deixar a colocação e buscar uma solução definitiva para os conflitos, ou seja, o reconhecimento legal do direito a terra e à forma como viviam na floresta.

Foi esse desafio que passou a mobilizar os seringueiros sob a liderança de Chico Mendes, eleito presidente do STR de Xapuri, em 1983. Estava sendo iniciada a democratização do país, e o debate sobre novas políticas públicas mobilizava vários segmentos sociais. Em outubro de 1985, pela primeira vez na história, seringueiros de toda a Amazônia reuniram-se em Brasília para o I Encontro Nacional dos Seringueiros, onde discutiram o modelo de reforma agrária, os direitos de posse, a destruição da floresta pelo desmatamento e as políticas que queriam para educação, saúde, cultura, infraestrutura.

Dois resultados surgidos naquele momento mudaram inteiramente o futuro da Amazônia. O primeiro foi a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), entidade que passou a representar os interesses de um grupo social até então invisível e desconhecido e que atuava de forma independente dos partidos políticos e até dos órgãos de classe como os Sindicatos. O segundo foi a formulação de uma proposta inovadora de solução para a questão fundiária – uma reforma agrária inspirada no modelo das reservas indígenas e nas de unidades de conservação, as Reservas Extrativistas (CNS, 1985). A idéia surgiu da comparação com as reservas indígenas; perceberam que os índios tinham suas reservas protegidas pelo governo e que eles, que eram “extrativistas”, também mereciam ficar onde sempre viveram, na forma de uma “Reserva Extrativista”.

Seringueiros, ribeirinhos, castanheiros, pescadores artesanais, até então classificados em geral como “caboclos” da Amazônia, adquiriram uma nova identidade; exigiram

ser reconhecidos como “produtores de borracha” e se autodenominaram “defensores da floresta”, salientando a necessidade de um modelo de desenvolvimento para a região que levasse em consideração suas necessidades. Reafirmaram também que, embora defendessem a floresta, não queriam permanecer na mesma realidade de pobreza e marginalidade na qual viviam: “Não somos contra a tecnologia” argumentavam, “desde que ela esteja a serviço nosso e não ignore nosso saber, nossas experiências, nossos interesses e nossos direitos. Queremos que seja respeitada nossa cultura e que seja respeitado o modo de viver dos habitantes da floresta amazônica” (CNS, 1985, p. 1).

As Reservas Extrativistas foram concebidas como territórios contínuos que não deveriam ser divididos, como ocorria com a reforma agrária convencional, de propriedade da União, para usufruto de comunidades com tradição no uso sustentável dos recursos naturais, por meio de contratos de concessão de uso, condicionados a planos de manejo dos recursos. Em reconhecimento a esse novo *status* que estava sendo formulado por estas comunidades, assim referiu-se Ailton Krenak, pela União das Nações Indígenas:

Nós queremos a possibilidade da vida para os povos indígenas da Amazônia, para as populações ribeirinhas e, especialmente, para... os seringueiros que estão conscientes de que defender a floresta, defender o meio ambiente onde eles vivem, é resgatar o direito das pessoas de continuar vivendo lá. Eles sabem disso, acima de tudo, pelo ensino que eles tiveram dos povos indígenas e da natureza mesma.

Cinco anos foram necessários para que houvesse uma definição institucional apropriada ao conceito de Reserva Extrativista e para criação das primeiras unidades. E isso só foi possível depois que os conflitos gerados pelo desmatamento da Amazônia envolveram a opinião pública internacional.

As fases da política

Na busca por um local, um espaço e um território próprios, duas regulações foram fundamentais: uma no Incri (1987) e outra na Presidência da República (1990). Em ambas buscou-se justificar a necessidade de um território em decorrência do uso tradicional dos recursos feito por estas comunidades.

O primeiro formato legal dessa proposta, nos termos definidos pelo CNS, surgiu no âmbito do Incri. A Portaria n.º 627, de 30 de julho de 1987, criou a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativistas, por meio de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas. Reconhecia o modo de vida dos seringueiros e denominava a modalidade “assentamento” por não existir outra forma de reconhecimento no arcabouço legal disponível da reforma agrária.

Elemento importante no fortalecimento da proposta dos seringueiros foi a inserção das Reservas Extrativistas como medida prévia ao asfaltamento da BR-364, financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conectando Porto Velho, Rondônia, a Rio Branco, no Acre. As pressões contra a política dos bancos multilaterais que, ao financiar obras de infra-estrutura, induzia ao desmatamento das florestas, estavam crescendo em todo o mundo e haviam sido focadas no caso de Rondônia. Alguns anos antes, o asfaltamento da BR-364, no trecho entre Cuiabá e Porto Velho, havia colocado em risco inúmeros grupos indígenas sem contato e aumentado rapidamente as taxas de desmatamento. Para evitar que os mesmos resultados fossem registrados no Acre, o BID decidiu regularizar os territórios indígenas antes do asfaltamento e incluiu, também, as Reservas Extrativistas como medida de ordenamento territorial. Chico Mendes foi o líder dessas negociações que se constituíram na base da Aliança dos Povos da Floresta, unindo índios e seringueiros, inimigos no passado, em torno de um mesmo objetivo. Mas foi também a projeção que ele adquiriu nesse episódio que o indispôs contra as forças políticas locais que viram sua iniciativa em relação à BR-364 como uma oposição ao “progresso” do Estado.

Ao lado dessas negociações, uma nova oportunidade foi criada pela Constituição de 1988, que determinou a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público e um novo caminho, na área ambiental, começou a ser aberto a partir daí. A Lei 7.804, de 24.07.1989, ao compatibilizar a Política Nacional de Meio Ambiente com os dispositivos constitucionais de 1988, explicitamente incluiu as Reservas Extrativistas como um espaço territorial a ser especialmente protegido pelo poder público. A partir desse momento, dois processos ocorreram simultaneamente:

a criação da primeira Reserva Extrativista do Alto Juruá, no Acre, e a definição do modelo Reserva Extrativista como forma específica de regularização fundiária e ambiental, em janeiro de 1990.

O Decreto n.º 98.863, de 23 de janeiro de 1990, criou a Reserva Extrativista do Alto Juruá, área declarada de interesse ecológico e social. Na justificativa de proposição da reserva, elaborada pelo Ministro do Interior ao qual estava ligado o IBAMA, a quem coube a responsabilidade pela nova unidade de conservação, registra-se:

[...] a Reserva Extrativista possibilitará a conservação dos recursos renováveis existentes, bem como sua exploração de forma sustentável pela população com tradição extrativista e que já habita a região. Com a criação da Reserva Extrativista será possível a conciliação de ações extrativistas, principalmente a exploração da borracha em seringais nativos, que é a principal atividade econômica da região, com a conservação da natureza, especialmente pela presença de endemismos e diversidades biológicas específicas desta região.

O Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990, definiu as Reservas Extrativistas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista”. E justificou:

[...] Os planos de conservação ambiental para a Amazônia não levaram em conta no passado a existência de populações locais que habitam a floresta, retirando dela meios para viver, mediante o uso de técnicas não-predatórias [...] os planos de desenvolvimento não reconheceram no passado a contribuição positiva que as populações extrativistas podem dar para a riqueza nacional [...] Este conceito [de Reserva Extrativista] se distingue de unidades de conservação que prevêm atividades de exploração sujeitas a planos de manejo, mas não levam em conta as populações locais, seus direitos, sua organização e sua tradição cultural.

O Art. 3.º do Decreto definiu os elementos que devem estar presentes na criação de cada reserva, entre eles, a caracterização da população destinatária (a população extrativista) qualificada nos seguintes termos: “seringueiros,

castanheiros e ribeirinhos, fixados em sua grande maioria na região Norte do país, convivendo harmoniosamente com o ecossistema, extraindo de forma economicamente viável e ecologicamente sustentável o que o próprio sistema produz”.

Aspecto importante a ser salientado na formulação de políticas públicas para esta categoria social de extrativistas foi o esforço de expressar em lei a forma tradicional de ocupação do espaço e de uso dos recursos naturais: a não divisão da terra em lotes individuais e o reconhecimento da colocação como unidade de produção familiar, características que se traduziram no Art. 4.º do Decreto: “A exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão real de uso...”.

Enquanto na primeira proposta de política (a Portaria n.º 627, de 30 de julho de 1987 do Inbra) o tema estava no âmbito da reforma agrária, na segunda passou para a responsabilidade da área ambiental. No artigo 5.º do Decreto ficou definido que caberia “ao IBAMA supervisionar as áreas extrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no contrato”. Em ambos, porém, a regularização é a mesma: concessão de uso e não propriedade individual, coletiva ou condominial.

Em síntese, as Reservas Extrativistas surgiram como conceito em 1985, durante o primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros, tendo o modelo das terras indígenas como referência: são áreas públicas, de propriedade da União, não divididas em parcelas individuais, asseguradas para comunidades com tradição no uso dos recursos naturais, mediante regras de uso definidas pelo poder público. A diferença, em comparação com as terras indígenas, é que estas são criadas a partir do reconhecimento de direitos originários e sem condicionalidades quanto ao uso dos recursos.

A inexistência deste formato na legislação brasileira de reforma agrária e de meio ambiente foi superada pelo Decreto Presidencial de 30 de janeiro de 1990, assinado pelo presidente José Sarney, que deu ao conceito sua primeira institucionalidade como política pública, após cinco anos de confrontos entre seringueiros e fazendeiros e de debates com os órgãos governamentais.

Contudo, elemento decisivo para esta conquista foi a repercussão internacional do assassinato de Chico Mendes, ocorrido no dia 22 de dezembro de 1988. Tendo liderado inúmeros *empates* contra o desmatamento e

contribuído para a criação das primeiras reservas e projetos de assentamento em Xapuri, Chico catalisou a violência de fugitivos da justiça que compravam e grilavam terras no Acre. Como forma de enfrentá-lo, seus assassinos grilaram e ameaçaram desmatar o seringal Cachoeira, área tradicionalmente habitada pela família de Chico Mendes e que estava em processo de transformação em Reserva Extrativista. Este conflito, aliado a uma intensa campanha de desmoralização na imprensa, acusando-o de ser contra o progresso, criaram o contexto para o seu assassinato.

Como medida estratégica para protegê-lo da violência local, Chico Mendes havia recebido inúmeros prêmios internacionais, inclusive o Global 500 da ONU, e utilizara esses espaços para explicar a peculiaridade do movimento que liderava na Amazônia: a proposição de um novo modelo de desenvolvimento que associasse a proteção da floresta com benefícios econômicos e sociais para as populações locais. A idéia de ter comunidades pobres, injustiçadas e sem poder político à frente da defesa da floresta teve um apelo muito forte e rapidamente mobilizou apoio internacional.

Foram as articulações feitas entre 1985 e 1988 que produziram a repercussão internacional do seu assassinato, levando a mídia nacional e a sociedade brasileira a descobrir a existência de um movimento social voltado para a defesa da Amazônia, fato inédito até então no Brasil. Pressões sobre o governo levaram à formalização das Reservas Extrativistas como política pública em janeiro de 1990 e à criação de três áreas em março, inclusive a Reserva Extrativista Chico Mendes, com quase 1 milhão de hectares, nas áreas antes em conflito.

A partir desta legislação, o Estado brasileiro reconheceu a tradicionalidade destas comunidades e o papel que desempenham na manutenção de ecossistemas e recursos, ou seja, colocou-os como protagonistas de um projeto de desenvolvimento sustentável, antes mesmo da Conferência do Rio, em 1992, que aparentemente introduziu estes conceitos nas políticas públicas. A criação de uma legislação nacional, que assegurava territórios e recursos a populações tradicionais como resposta a demandas da sociedade e contrariando interesses econômicos locais, foi o resultado de um processo de 20 anos.

Em 1992, como parte da realização da Conferência do Rio, foi criado um órgão especialmente orientado para a criação e implantação de Reservas Extrativistas dentro do IBAMA, o CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais, e os primeiros recursos internacionais

começaram a ser aplicados, em 1995, por meio do PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

Convenção sobre Diversidade Biológica

Uma nova etapa na regularização dos direitos de comunidades tradicionais aos recursos da floresta surgiu em 1992, com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A CDB consagrou os elementos salientados até aqui, agregando mais um: o valor do conhecimento tradicional associado a práticas, saberes, inovações, que é produzido há séculos, ou de forma imemorial, por indígenas e comunidades tradicionais.

O artigo 8.º da CDB define que o Estado deve, em conformidade com a legislação nacional,

respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

A CDB reconheceu e regulou uma realidade pré-existente em diferentes países: o fato de que conhecimentos acumulados por comunidades indígenas e tradicionais poderiam diminuir o caminho para a descoberta de produtos industrializados, criando um valor econômico potencial para o conhecimento tradicional, antes inexistente. As práticas e informações destes grupos sociais adquiriram um novo significado quando os conhecimentos etnológicos associaram-se aos da biologia ou da química abrindo uma nova área de investigação na qual a tradição de uso de determinados componentes naturais passou a subsidiar a formulação de novos produtos e, ao assim fazer, legitimar práticas muitas vezes ancestrais.

A Convenção deu, assim, um novo estatuto a práticas antigas, visando proteger os conhecimentos tradicionais das ameaças que a expansão acelerada da biotecnologia poderia representar em termos de apropriação sem repartição. Transformou grupos locais em protagonistas de um

sistema multilateral de ordenamento jurídico, que passou a ser referência a partir de 1992.

É preciso salientar, no entanto, que sem a regulação anterior – que assegura territórios – não seria possível aplicar a CDB no Brasil, uma vez que os recursos e seus usos somente estão seguros, tanto para a sobrevivência quanto para a bioprospecção, se estiverem assentados em espaços protegidos e no reconhecimento de que as populações que os produzem têm o direito de ali permanecer.

A institucionalização da política socioambiental

A etapa seguinte na consolidação destes conceitos ocorreu quando da promulgação do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criado em 2000 pela Lei n.º 9.985. O SNUC divide as unidades de conservação em dois grandes grupos: as de proteção integral, que têm como objetivo a preservação, ou seja, a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto de seus atributos naturais; e as de uso sustentável, que buscam a conservação dos recursos naturais, ou seja, a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

As unidades de uso sustentável mais representativas do sistema são as Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). O SNUC define Reserva Extrativista como uma “área utilizada por populações locais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”; e Reserva de Desenvolvimento Sustentável como uma “área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”.

A principal diferença entre as duas categorias está na regularização fundiária: enquanto a criação de uma Reserva

Extrativista requer a desapropriação de proprietários com títulos válidos e legais, assegurando o usufruto apenas para as comunidades, não existe esse pré-requisito para a criação de uma RDS, devendo as propriedades, por ventura existentes, ajustarem-se às regras definidas para a Reserva. Em ambos os casos a implementação destas unidades de conservação requer a criação de um Conselho Deliberativo e a elaboração de um Plano de Manejo.

O contexto histórico aqui apresentado permite que se compreendam as bases conceituais da gestão comunitária das florestas na Amazônia. Embora a matriz possa ser semelhante, existem inúmeras variações dessa mesma história conforme o segmento extrativista ou a região na qual aconteceu. Em todas elas, pode-se perceber o objetivo de construção de uma identidade deste segmento social que inclui as seguintes características: “o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, a presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados” (CUNHA; ALMEIDA, 2001, p. 192).

Do ponto de vista da legislação sobre comunidades tradicionais, o balanço aponta para o pleno reconhecimento, pelos poderes Legislativo e Executivo, dos direitos desses grupos sociais aos territórios que habitam e aos recursos naturais que utilizam, e do papel que lhes é atribuído de contribuir para o desenvolvimento sustentável do país.

Esse reconhecimento, iniciado há mais de duas décadas, procura suplantar uma história centenária de invisibilidade e marginalidade. E a transição entre dois campos tão opostos não ocorreu sem traumas e conflitos; ao contrário, efetivou-se como consequência de um processo complexo e organizado de mudança, sob a liderança de um movimento social. É uma história peculiar de um grupo social que consegue, não somente o reconhecimento de seus direitos em moldes originais, mas, ao buscar uma solução para conflitos fundiários, formula uma política pública e inaugura um novo paradigma de desenvolvimento. Conhecer essa história é fundamental para compreender o papel destas comunidades no desenvolvimento da Amazônia.

As diferentes formas de institucionalização pouco alteraram o conceito original definido pelos seringueiros há mais de vinte anos. Políticas públicas criadas em resposta a demandas sociais e em formato que permita a conciliação entre interesse público e privado apresentam uma tendência de maior permanência e estabilidade na medida em que são

mais inclusivas (ALLEGRETTI, 2002). Não se pode afirmar, por outro lado, que, ao se institucionalizarem, propostas inovadoras não sejam transformadas em instrumentos de reprodução e fortalecimento das estruturas que pretendiam mudar ao serem formuladas.

Reforma agrária e meio ambiente

O movimento dos seringueiros, pelas características já apontadas, estabeleceu como campo político de sua atuação o questionamento das políticas públicas relacionadas com dois aspectos centrais à sua identidade coletiva: a defesa dos direitos de posse e a garantia de acesso e de uso dos recursos naturais disponíveis na floresta. Criou, assim, uma interface com duas políticas governamentais: a da reforma agrária e a do meio ambiente, produzindo importantes mudanças conceituais em ambas, para ajustá-las às especificidades de suas demandas. Em um primeiro momento, a proposta dos seringueiros questionou as duas alternativas, tanto em termos conceituais quanto institucionais, e, em um segundo momento, fundiu as duas tradições em um novo conceito, no qual a regularização da posse ficou subordinada à proteção do meio ambiente³.

Para resolver a questão fundiária, o movimento encontrou uma solução inusitada – as áreas em conflito seriam transformadas em propriedade da União administradas por comunidades locais via concessão real de uso⁴ e, para assegurar a proteção dos recursos naturais necessários à própria subsistência, também a solução foi inovadora – estas áreas seriam denominadas **reservas** e protegidas como unidades de conservação da natureza voltadas para o uso sustentável de populações tradicionais.

A criação de Reservas Extrativistas representou, assim, uma redefinição de duas tradições teóricas que até então caminhavam paralelamente, e muitas vezes em conflito uma com a outra, a do desenvolvimento social e a da proteção do meio ambiente. Embora esta reconciliação

fosse teoricamente previsível, o que torna a análise deste caso interessante é o fato de ter sido proposta por um movimento social.

A redefinição de objetivos da reforma agrária e da proteção ambiental abriu um campo conceitual novo que difere daquele encontrado na literatura onde a relação entre o social e o ambiental está associada aos impactos que a pobreza causa sobre o meio ambiente, mais do que às contribuições que populações pobres poderiam dar para protegê-lo. Conforme afirma Leonard (1992), os desafios da redução da pobreza e da proteção ambiental são com frequência considerados contraditórios, pois um número cada vez maior de indivíduos pobres emigra para novas terras em áreas remotas e ecologicamente frágeis, sendo esta uma das grandes causas da destruição ambiental. “As pressões da exploração crescente pelos pobres correlaciona-se diretamente com severos problemas ambientais em numerosas áreas de florestas tropicais úmidas, encostas e terras áridas e semi-áridas” (LEONARD, 1992, p.36). A inversão dos dois fatos, ou seja, a luta pela terra associada à defesa da floresta, entre segmentos sociais pobres da área rural, tornou-se, assim, um fenômeno novo tanto para os estudiosos dos problemas do desenvolvimento quanto da proteção ambiental.

Não existem referências históricas anteriores de que a luta pela reforma agrária tenha levado em consideração os aspectos ambientais, seja em termos de escolha de áreas, sistema de produção ou impactos sobre os elementos da natureza como solo, água, floresta. A reforma agrária convencional tem se restringido, em termos gerais, à redistribuição da propriedade da terra em benefício de pequenos agricultores e trabalhadores rurais, sendo a discussão sobre a melhor utilização dos recursos agrícolas parte das questões de política agrária.

Na prática recente do país, a reforma agrária convencional esteve associada à resolução de problemas sociais por meio da destinação de lotes de terras. Para a região Norte foram deslocados produtores familiares do

³ A criação de projetos de assentamento requer a desapropriação prévia das áreas que serão destinadas à reforma agrária; a regularização fundiária de unidades de conservação ocorre após a criação. No caso das Reservas Extrativistas, quando o conceito foi formulado, estabeleceu-se o nexos entre os dois aspectos, ou seja, as áreas são criadas para fins de proteção dos recursos naturais e as desapropriações não são tratadas como um instrumento para a reforma agrária, mas como um método de proteger o meio ambiente.

⁴ O conceito de concessão real de uso está na legislação que trata do direito de uso de propriedades públicas (Decreto-Lei n.º 271, de 27/02/1967). Ao realizar a concessão para a comunidade e não para os indivíduos, assegura valores e responsabilidades partilhados por todos e a garantia de que os recursos naturais serão extraídos de forma sustentável. A proposição deste modelo para os seringueiros e sua formulação nos termos do Decreto 98.987, de 30.01.1990, foi uma contribuição dos advogados Manoel Eduardo Camargo e Gomes e Daniel Felipe (1994) ao Conselho Nacional dos Seringueiros e ao Instituto de Estudos Amazônicos.

centro-sul do país, em função da expansão capitalista da agricultura, sem considerar se o estoque de terras ociosas naquela região estaria disponível para a reforma agrária, dadas as características ambientais e de infra-estrutura ali existentes.

Estes fatores conjugados têm levado à localização de projetos de assentamento em áreas remotas, nas quais aparentemente não existem problemas fundiários. Na verdade, em grande parte delas, vivem comunidades extrativistas, cujas posses, históricas, nunca foram reconhecidas. De acordo com a legislação vigente, se estas populações quiserem se credenciar como beneficiárias da reforma agrária, terão que se transformar em agricultores, ou seja, desmatar a floresta.

Do ponto de vista dos seringueiros, dois aspectos sintetizam as dificuldades de internalização de conceitos ambientais no campo da reforma agrária. Primeiro, o fato de estar orientada para o assentamento de populações humanas, o que implica que o acesso a uma área de terra supõe o deslocamento prévio das pessoas de um lugar para o outro. Os seringueiros sempre pleitearam o reconhecimento das posses nos locais onde tradicionalmente moram. Segundo, o fato de estar orientada para a produção agrícola e não reconhecer os recursos florestais que as comunidades extrativistas utilizam para sobreviver, seja para fins de desapropriação, seja para priorização dos assentamentos. Além disso, para uma área se transformar em um assentamento, precisa estar previamente regularizada do ponto de vista fundiário.

No campo das políticas ambientais os problemas não são menores. Todas as iniciativas conhecidas de defesa do meio ambiente estão relacionadas com fenômenos típicos da sociedade urbana industrial. No Brasil, os movimentos ambientalistas surgiram nas grandes cidades do sul do país entre segmentos de classe média, nos primeiros anos da década de 1970. Além disso, as populações pobres sempre foram vistas, pelos conservacionistas, como as que mais sofrem as consequências de um ambiente degradado, mas também como as que mais impactam o meio ambiente. Argumentam que pressões populacionais podem levar à destruição da base de recursos naturais por populações residentes em áreas protegidas e que necessidades humanas

podem ser incompatíveis com objetivos de conservação. Em alguns casos, as sociedades locais estão mais interessadas em obter resultados econômicos de curto prazo por meio do aumento da eficácia de atividades tradicionais do que em manter o equilíbrio de frágeis ecossistemas, costumam afirmar.

Esses questionamentos expressam, de um lado, discordâncias teóricas legítimas sobre o papel das populações humanas na proteção da biodiversidade em ambientes naturais frágeis, face à crescente importância atribuída a comunidades locais, tradicionais e indígenas, na gestão de áreas protegidas (PERES; TERBORGH, 1989). Mas revelam, também, desconhecimento sobre a dinâmica de uso dos recursos naturais por estas comunidades e preconceitos ideológicos ao não reconhecer que estas mesmas populações têm direitos ancestrais e/ou de posse sobre estes mesmos territórios, que precedem, legalmente, as decisões governamentais de transformá-los em unidades de conservação (SCHWARTZMAN; NEPSTAD; MOREIRA, 2000).

Estas concepções estão assentadas, principalmente, no pressuposto dominante nas políticas ambientais de que o resultado inevitável do desenvolvimento é a destruição do meio ambiente, salvando-se apenas aqueles espaços que puderem ser protegidos através de legislação específica. Em decorrência, a criação de áreas protegidas foi considerada, até a década de 1980, a principal estratégia para conservação da biodiversidade nos países tropicais (DIEGUES, 1996). Embora existissem críticas e proposições de conciliação entre pessoas e meio ambiente (CLAY, 1985), desenvolvimento e meio ambiente eram duas categorias opostas e em conflito e, até os anos 1990, não se pensou em políticas públicas com objetivos sociais para a proteção do meio ambiente.

Os novos conceitos de desenvolvimento e meio ambiente se consolidaram a partir do Relatório Brundtland⁵, que alertou para a necessidade de medidas que evitassem uma grave crise ambiental no planeta que comprometeria o patrimônio natural das futuras gerações. Os novos instrumentos conceituais e institucionais do desenvolvimento, pautados na noção central de sustentabilidade, foram delineados e aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992. A busca do bem-estar econômico

⁵ O relatório foi publicado em 1987 com o título de “Nosso Futuro Comum”, resultado da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelecida pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1984.

e social simultaneamente ao uso não destrutivo dos recursos naturais, assegurando os meios necessários para o desenvolvimento tecnológico do futuro, pautaram as novas instituições a partir daquela década.

Hoje, quando se analisam as importantes mudanças que visam a conciliação entre objetivos de desenvolvimento e de proteção do meio ambiente introduzidas nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, nas últimas duas décadas, chama a atenção o fato do conceito das Reservas Extrativistas continuar sendo questionado, tanto por segmentos do poder público e das instituições de financiamento, quanto por setores do meio acadêmico, após vinte anos de criação da primeira unidade, a Reserva Extrativista do Alto Juruá.

Percebe-se que a principal inovação do conceito de Reserva Extrativista, a singular associação entre reforma agrária e meio ambiente, ainda é pouco compreendida pelos órgãos governamentais, tanto da área ambiental quanto do desenvolvimento agrário. Ao ser categorizada como área protegida, uma Reserva Extrativista pode ser criada sem desapropriação prévia, garantindo de forma imediata a permanência das pessoas nas áreas onde sempre viveram. Isso significa que, por razões ambientais, faz-se a reforma agrária.

Atores sociais da sustentabilidade

Ao fundir dois campos conceituais que até então estavam separados e, quase sempre, em oposição, a Reserva Extrativista inaugurou um novo paradigma⁶ que ultrapassa, inclusive, as proposições consideradas mais avançadas do desenvolvimento – aquelas baseadas na idéia de sustentabilidade. O instigante dessa história foi o fato de essa revolução paradigmática ter tido como protagonistas principais os seringueiros, que podem ser considerados, por isso, atores sociais da sustentabilidade.

Conforme aponta Roberto Guimarães,

[...] o dilema atual da sustentabilidade se resumiria... à inexistência de um ator cuja razão de ser social fosse a dos recursos naturais, que é o fundamento, no

mínimo, da sustentabilidade ecológica e ambiental do desenvolvimento. Esta questão torna-se ainda mais complexa ao se considerar que, no que diz respeito à relação capital-trabalho, seus respectivos atores detêm a propriedade dos respectivos fatores, quando, pelo menos do ponto de vista teórico, a propriedade de alguns dos recursos naturais, como também a da maioria dos processos ecológicos, é pública (2001, p. 61).

Em outras palavras, processos produtivos que utilizam recursos naturais implicam no ajuste entre dois fatores de produção que são privados (capital e trabalho), e um que é público (recurso natural), que atribui um papel determinante, tanto para as instituições públicas que ordenam, regulam e fiscalizam o uso dos recursos naturais, quanto para as que formulam e executam políticas de desenvolvimento.

Em realidade, à medida que avançou a industrialização no mundo, maior ficou a distância entre a natureza e os meios através dos quais as pessoas obtêm a sobrevivência. Em consequência, embora variados ou diversificados no tempo e no espaço, poucos são os grupos sociais cuja razão de ser é a existência de recursos naturais e cuja reprodução, atual e futura, depende da manutenção destes recursos naturais. Em outras palavras, o que se pretende dizer é que, considerando a lógica dominante da modernidade assentada na destruição da natureza, são poucos os grupos sociais cuja atividade produtiva implique simultaneamente na conservação dos recursos naturais.

Mas esses grupos sociais existem e estão, em muitos casos, localizados exatamente naqueles lugares do mundo considerados estratégicos para o equilíbrio do planeta, como as florestas tropicais. E, antes mesmo da questão ambiental assumir a conotação que tem hoje, esses grupos já resistiam ao processo de apropriação privada de recursos naturais de uso comum, propondo modos alternativos de utilização da base material.

No período compreendido entre a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a do Rio, em 1992, antes, portanto, da formulação do conceito de desenvolvimento sustentável, o fenômeno original dos *empates* surgiu na Amazônia Ocidental. Um movimento social, de origem sindical, organizou-se em torno da ação direta contra os desmatamentos, da crítica à destruição dos recursos

⁶ De acordo com Kuhn (1972), um novo paradigma surge na ciência toda vez que é difícil explicar novos dados tendo como base velhas teorias. A noção de sustentabilidade inaugurou um novo paradigma na teoria do desenvolvimento por se constituir em um conjunto explicativo novo de teorias, conceitos e categorias sobre um processo antigo.

naturais e da proposição de alternativas que combinassem distribuição da terra, equidade social e valorização da floresta.

Ao mesmo tempo em que, no âmbito da comissão da ONU, constatavam-se os limites ambientais para o crescimento econômico, na Amazônia surgiam atores sociais contestando a destruição dos recursos naturais. Eles teriam perdido a guerra e seriam mais um movimento de resistência se não tivesse se estabelecido uma conexão entre os dois fatos: no cenário internacional, discutia-se um novo papel para as florestas tropicais, a responsabilidade das instituições multilaterais em relação ao impacto ambiental dos grandes projetos e a preocupação crescente com a participação dos segmentos sociais afetados. Mas não havia agentes sociais e econômicos legitimamente representativos desses novos conceitos, pois seus interlocutores eram, em geral, cientistas e ambientalistas. Os novos atores do desenvolvimento sustentável, surpreendentemente, passaram a ser as populações pobres das florestas tropicais.

Os seringueiros são uma categoria específica de produtores rurais que realizam na prática os preceitos da sustentabilidade porque sua própria reprodução depende da existência da floresta. E fazem isso há mais de cem anos. Embora a extração de borracha nativa tenha sido substituída pela produção cultivada, eles não desapareceram. Aos poucos a extração de borracha foi se transformando em um dos componentes de uma economia florestal local diversificada e assim sobreviveu até os dias atuais. Os seringueiros fazem parte, hoje, de um segmento de produtores familiares que apresentam uma economia diversificada baseada em atividades agrícolas, florestais, extrativas e de coleta, prestando, dessa forma, ainda que de forma involuntária, importantes serviços ambientais.

Embora tivessem na floresta sua razão de existência e estivessem dispostos a defendê-la, como estavam demonstrando nos *empates*, os seringueiros não tinham os meios necessários para enfrentar a pressão econômica dos fazendeiros, nem jurídicos para defender seus direitos nos tribunais, nem canais políticos para realizar a defesa pública dos seus interesses. Defendiam a floresta onde haviam nascido e vivido, e o território que seus antepassados haviam conquistado pela luta armada. Mas não sabiam que

a floresta que eles defendiam poderia ter algum valor para outros segmentos sociais, a respeito dos quais nunca tinham ouvido falar: os ambientalistas.

Por uma coincidência de fatores até então inexistente, como a relevância das florestas tropicais para a proteção do clima do planeta e o reconhecimento do papel da participação de comunidades locais na gestão dos recursos naturais, os seringueiros e a floresta foram inseridos no cenário dos desafios mais relevantes do final do século.

Uma aliança entre seringueiros da Amazônia e ambientalistas internacionais, mediada por organizações não governamentais nacionais, realizada entre 1985 e 1988, trouxe elementos inteiramente novos à discussão do desenvolvimento. E, como toda aliança bem sucedida, foi construída a partir da identificação de interesses comuns entre grupos sociais estruturalmente diferentes.

Embora influentes e apoiados pela opinião pública, os movimentos ambientalistas não são detentores de capital nem de recursos naturais, não são proprietários de fatores de produção como terra e trabalho, não estão envolvidos no processo produtivo, nem têm uma base social.⁷ Sua capacidade de pressão deriva mais de argumentos científicos e de aliados políticos estratégicos do que de pressão social ou econômica. Naquele momento, quando os seringueiros começaram a se articular, nenhuma entidade ambientalista brasileira ou internacional tinha trabalhadores entre seus militantes nem propunha mudanças no sistema de distribuição de riquezas como requisito para a proteção do meio ambiente.

A emergência dos seringueiros defendendo a manutenção da floresta como meio de vida e de trabalho, cujos membros arriscavam a própria vida em embates com forças econômicas sustentadas pelo poder político nacional, foi um dado inteiramente novo na história dos movimentos da sociedade civil do século vinte. Para os ambientalistas significava a existência de uma base social e para os seringueiros a eficácia de um grupo de pressão, ambos voltados ao mesmo objetivo: a defesa da floresta.

Um movimento social que defendia a floresta para sua própria sobrevivência, aliado a um movimento ambiental que defendia o planeta para assegurar a sobrevivência da humanidade, poderia ser fruto da imaginação perfeita de

⁷ Em anos recentes, grupos ambientalistas têm adquirido propriedades com o fim específico de protegê-las ou mesmo de recuperá-las. Embora isso possa significar que são organizações que detêm capital natural, não significa a utilização dos recursos naturais como fator de produção.

um visionário se não fosse o fato de que aquelas pessoas, aquelas idéias e aquelas ações estavam juntas naquele espaço e naquele momento para tornar realidade o que seria teoricamente improvável, até pouco tempo atrás (CUNHA; ALMEIDA, 2002).

O êxito do movimento

A discussão até aqui realizada sobre o caráter dos movimentos sociais, as contradições entre aspectos sociais e ambientais nas políticas públicas, e os novos protagonistas do desenvolvimento sustentável, estabelece o quadro de referências para afirmar a singularidade do caso analisado. Mas não explica as razões do êxito do movimento criado pelos seringueiros. Para isso, alguns outros aspectos devem ser salientados como peculiares a este fenômeno.

Embora seja possível encontrar inúmeras situações sociais de conflito semelhantes às apontadas aqui, não é tão freqüente o fato de um movimento social ter encontrado solução para os confrontos nos quais estava envolvido e obter sucesso na materialização de suas propostas. Por que essa experiência deu certo? Como um grupo social, sem os atributos tradicionalmente requeridos para protagonizar fatos políticos, conseguiu formular e influenciar as políticas públicas? Qual o contexto que tornou possível a um grupo social excluído conquistar espaço para suas reivindicações? Por que suas propostas foram aceitas pelo poder público e se transformaram em políticas? Em que medida essas propostas podem ser replicadas para outros contextos e outros grupos sociais?

Duas vertentes causais foram selecionadas para dar conta destas questões: uma referente às condições endógenas e outra às condições exógenas ao movimento social em análise.

Para explicar as causas endógenas, parte-se da idéia de que a proposta de Reserva Extrativista foi bem sucedida por ser um seringal sem padrão. As Reservas Extrativistas combinam elementos do antigo seringal tradicional, especialmente a estrutura e a forma de uso do espaço natural e as peculiaridades da atividade econômica do extrativismo, com uma aspiração histórica de justiça social e autonomia na produção, ou seja, com elementos novos relacionados à forma de organização econômica e social, particularmente, a ausência da relação de produção típica do seringal que subordinava fregueses a patrões.

O extrativismo, por estar voltado para a venda de produtos da floresta no mercado, esteve historicamente subordinado a uma modalidade de organização da produção baseada no sistema de aviamento, visando a exploração econômica da borracha como produto principal. Ao mudar a forma de exploração – como acontece nas Reservas Extrativistas – permanecem os recursos extrativistas florestais, o que demonstra que não é o extrativismo que inviabiliza o desenvolvimento da floresta, mas sim a maneira como as pessoas se organizam para explorá-lo.

Outra causa interna do sucesso do movimento social dos seringueiros está associada aos fatores históricos da Revolução Acreana. A idéia de luta e heroísmo pela conquista daquele território ao Brasil foi passada de geração em geração. E quando a permanência na floresta foi ameaçada, na década de 1970, os seringueiros passaram a lutar para assegurar um direito conquistado no passado, por uma terra que entendiam ser deles em consequência da conquista armada.

Com relação às causas exógenas do êxito do movimento dos seringueiros, a proposta de Reserva Extrativista foi bem sucedida por ser uma área protegida em benefício de populações pobres, habitantes de um ecossistema estratégico para o planeta. Ou seja, ao representar uma solução para os conflitos entre pobreza e meio ambiente, a proposta dos seringueiros inseriu a variável social no campo do debate ambiental, preenchendo, dessa forma, uma lacuna existente no movimento ambientalista e nas políticas governamentais brasileiras, no contexto nacional e internacional que antecedeu a Conferência do Rio.

É preciso entender os elementos que tornaram possível a transformação de um obstáculo – a ausência de poder político e de força econômica – em uma oportunidade – a construção de uma política pública em defesa da floresta e das pessoas. Em outras palavras, é preciso compreender de que maneira uma população pobre e sem poder político, que pleiteava como solução para seus conflitos uma política pública inexistente e conflitante com dois campos conceituais estabelecidos, conseguiu reverter interesses econômicos, políticos e teóricos, radicalmente contrários a qualquer mudança. Tratava-se de ganhar um confronto em torno de diferentes modalidades de uso dos recursos naturais, e um confronto que era, de fato, em torno da propriedade da terra.

A análise dos fatores exógenos ao movimento dos seringueiros leva-nos à compreensão das características e impasses do movimento ambientalista internacional. Entidades ambientalistas norte-americanas, formadas por cientistas e cidadãos dos países desenvolvidos, estruturaram uma campanha em defesa das florestas tropicais ameaçadas pelos desmatamentos, nos primeiros anos da década de 1980. O principal argumento que utilizaram era que a destruição estava sendo financiada pelo dinheiro dos contribuintes dos países ricos, por meio do apoio financeiro que seus governos davam aos bancos multilaterais de desenvolvimento, considerados agentes implementadores de políticas que não respeitavam o meio ambiente. Alertavam tanto para o impacto ambiental destes projetos como também para a dizimação de populações indígenas que habitavam as áreas onde estavam sendo alocados os financiamentos.

Embora tivessem conseguido conquistar a adesão da opinião pública, de cientistas e de políticos, especialmente nos Estados Unidos, faltava a estes movimentos a inserção política no interior dos países onde os projetos questionados estavam sendo instalados. Naquele momento, os movimentos ambientalistas nos países em desenvolvimento, com os quais pudessem fazer alianças, ainda eram incipientes. As populações afetadas pelos projetos não estavam organizadas e, em conseqüência, não tinham poder de influência sobre as políticas públicas, especialmente porque regimes militares ainda predominavam na América Latina, onde os projetos de desenvolvimento estavam sendo implantados.

De outro lado, embora o movimento dos seringueiros também estivesse conquistando aliados entre cientistas sociais, antropólogos, jornalistas e políticos, no Brasil, não conseguia incluir no debate outros segmentos excluídos da população, como os trabalhadores urbanos, que estavam naquele momento organizando lutas específicas contra o regime militar.

A viabilidade política e econômica da proposta das Reservas Extrativistas requeria uma conexão entre duas realidades – o seringal e os movimentos ambientalistas – e entre atores sociais distintos que não se conheciam. A eficácia dessa articulação entre fatores internos e externos à realidade amazônica dependia de um elo entre ambos,

que foi dado pela liderança de Chico Mendes, o tradutor e articulador entre as duas realidades.

Foi a construção de um objetivo comum entre seringueiros e ambientalistas que permitiu a realização de uma aliança estratégica que mudou a percepção do que deveria ser o desenvolvimento da Amazônia.

Mas a floresta que ambos defendiam não era, inicialmente, a mesma. A defesa que o movimento ambientalista internacional fazia das florestas tropicais não envolvia questões sociais.⁸ Para eles, quanto menor a ocupação na floresta mais eficiente seria sua proteção. Por outro lado, a defesa que o movimento dos seringueiros fazia da floresta não envolvia questões ambientais. Para eles, a seringueira e a castanheira eram importantes porque nasceram e criaram seus filhos, que vivem da venda dos produtos destas árvores.

O objetivo comum construído – a defesa das florestas tropicais para as comunidades tradicionais que delas dependem para sobreviver – relacionou, pela primeira vez na história, a proteção do meio ambiente a mudanças no sistema de distribuição de terras e de riquezas e deu à questão ambiental um nível de inserção social que nunca estivera antes presente em nenhum outro país do mundo.

Esse protagonismo identificado no movimento dos seringueiros adquiriu, inicialmente, *valor simbólico* e foi apropriado pelo discurso; mas, na medida em que foi possível concretizar esse valor simbólico em alianças efetivas, que mudaram as políticas de acesso aos recursos naturais, adquiriu também *poder simbólico*. O símbolo estava representado na idéia de que, ao contrário do que informavam inúmeros relatórios técnicos, os pobres não necessariamente agrediam o meio ambiente. Se dependessem dele para viver, também sabiam defendê-lo. E foi a experiência secular dos seringueiros com a natureza e com a floresta que deu veracidade e assegurou legitimidade à proposta dos ambientalistas.

Em síntese, para superar os obstáculos era preciso buscar aliados e construir um campo conceitual comum. Essa *relação de significado* que se estabeleceu entre o movimento dos seringueiros e o movimento ambientalista internacional foi possível em função das características

⁸ Em geral, o movimento ambientalista internacional continua não se envolvendo com questões sociais, embora suas representações no Brasil tenham se identificado com o movimento dos seringueiros, dos indígenas e de agricultores familiares, tendo uma agenda claramente socioambiental. É o caso, por exemplo, dos programas do Brasil de organizações como Amigos da Terra, Greenpeace e WWF.

peculiares da organização da produção nos seringais e do contexto favorável que resultou das discussões sobre desenvolvimento sustentável, em preparação para a Conferência do Rio, abrindo espaços para a participação de segmentos excluídos no debate ambiental em nível nacional ou internacional.

Assim, a luta dos seringueiros era, em primeiro lugar, de caráter sindical, com uma conotação muito definida de luta por justiça social. A identidade ambiental do movimento surgiu depois, fruto das alianças externas que realizaram com segmentos do ambientalismo internacional. Mas essa identidade somente foi possível porque já havia uma vinculação orgânica histórica com a floresta, derivada da vida e do trabalho nos seringais. A identidade foi possível também em decorrência dos confrontos que desencadearam contra os desmatamentos, pelo fato de a derrubada de suas *colocações* ameaçar direitos de posse adquiridos e transmitidos de geração em geração, por famílias nascidas e criadas na floresta. Eles já tinham, portanto, vínculos definidos com a natureza e lutavam para não perdê-los, vínculos derivados da relação produtiva que estes trabalhadores mantêm com a floresta.

O movimento dos seringueiros preencheu uma lacuna que faltava ao movimento ambientalista: o componente social e econômico para a defesa das florestas tropicais. Embora não tivessem poder econômico nem força política, os seringueiros detinham algo que estava sendo demandado no debate internacional: um argumento social para a defesa das florestas tropicais. Ou seja, o que estava sendo demandado, mesmo que os agentes desse debate não tivessem consciência antecipada disso, era um protagonismo dos pobres no debate ambiental. De outra ótica, o apoio desse grupo internacional e a consciência que foi se formando em torno dos problemas ambientais no Brasil preencheram a falta de poder econômico e de força política do movimento dos seringueiros. Foi a combinação

de ambos que permitiu que uma política pública pudesse ser socialmente construída.

Em síntese, o estudo desse movimento ilustra o modo como comunidades de seringueiros, destituídas de força econômica e de poder político, articulam redes locais, nacionais e internacionais de apoio e, ao formular uma alternativa para a resolução de conflitos sociais, contribuem para a elaboração e implantação de uma política inovadora de acesso e uso dos recursos naturais na Amazônia.

Esta política de criação de áreas protegidas para o uso sustentável de populações tradicionais teve êxito politicamente porque criou um mecanismo institucional de resolução de conflitos em torno da terra e da floresta; socialmente, porque assegurou meios de vida para as gerações atuais e futuras; culturalmente, porque respeitou formas tradicionais de uso dos recursos naturais; e ambientalmente, porque impediu o avanço dos desmatamentos.

Tal resultado foi alcançado por meio da combinação de fatores endógenos e exógenos ao movimento dos seringueiros, tais como a relação econômica dos seringueiros com a floresta; a história de luta pela incorporação do Acre ao território nacional; a busca de base social de apoio para campanhas em defesa das florestas tropicais; a atuação no campo estratégico dos empréstimos internacionais para a Amazônia e a identificação do líder sindical Chico Mendes como símbolo ambiental após o seu assassinato, no contexto que antecedeu a Conferência do Rio em 1992. O resultado foi a transformação de problemas de âmbito local em questões de Estado e em temas de interesse internacional, obtida por meio de uma estratégia política de construção de alianças entre grupos sociais diferenciados, porém dotados de ideários e projetos sociopolíticos e ambientais comuns, atualizados e re-atualizados de modo próprio, no contexto de construção social de um movimento em defesa do direito à floresta.

Referências

ALMEIDA, Alfredo W.B. de. O movimento sindical dos trabalhadores rurais e os conflitos agrários na Amazônia (1968-1990) In: *Pará Agrário*, n. 6/7, jan.-dez. 1989.

_____. *Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia*, 1992.

ALMEIDA, Mauro W.B. de. As colocações como forma social, sistema tecnológico e unidade de recursos naturais. *Terra Indígena*, ano 7, n. 54, 1990.

_____. As reservas extrativistas e o valor da biodiversidade. In: ARNT, R. (Ed.). *O destino da floresta. Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro:

Instituto de Estudos Amazônicos, Fundação Konrad Adenauer, Ed. Relume Dumará, 1994.

ALLEGRETTI, Mary H. Reservas extrativistas: uma proposta de desenvolvimento para a Floresta Amazônica. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 4, p. 23-29, out-dez. 1989.

_____. Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: ARNT, R. (Ed.). *O destino da floresta. Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Amazônicos, Fundação Konrad Adenauer, Ed. Relume Dumará, 1994.

_____. *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2002.

BAKX, K.S. *Peasant Formation and Capitalist Development: The Case of Acre, Southwest Amazonia*. Thesis submitted to the University of Liverpool for the degree of Doctor in Philosophy. 1986.

BECKER, B. *Amazônia*. Editora Ática, 1990.

_____. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BENATTI, José H. Formas de acesso à terra e a preservação da floresta amazônica: uma análise jurídica da regularização fundiária das terras dos quilombolas e seringueiros. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al. *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

BRUNDTLAND, G. H. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CARDOSO, F.H.; MÜLLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo*. Editora Brasiliense, 1977.

GOMES, M.E.A.C.; FELIPPE, L. D. Tutela jurídica sobre as reservas extrativistas. In: ARNT, R. (Ed.). *O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro; Curitiba: Relume-Dumará; IEA – Instituto de Estudos Amazônicos, 1994.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro B. de (Orgs.). *Enciclopédia da Floresta. O Alto Juruá: Práticas e Conhecimentos das Populações*. MMA. Companhia das Letras, 2002.

_____; _____. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro et al. *Biodiversidade*

na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental, 2001.

CELENTANO, Danielle; VERÍSSIMO, Adalberto. O Estado da Amazônia. Indicadores: a Amazônia e os objetivos do milênio. *Imazon 2007*. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br>>.

CLAY, Jason. Parks and People. In: *Cultural Survival*, v. 9, n. 1, 1985.

CONSELHONACIONAL DOS SERINGUEIROS. *Resoluções do Primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros*. Brasília, 11 a 17 de outubro de 1985.

DEAN, Warren. *Brazil and the Struggle for Rubber*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987.

DIEGUES, Antonio C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996.

GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Ed. Loyola, 2002.

GUIMARÃES, R. P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney et al. (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*, 2001.

HECHT, S.; COCKBURN, A. *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*. London: Verso, 1989.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

LEONARD, H. J. *Meio ambiente e pobreza: Estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

LIMA, Deborah; POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 54, 2005.

LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia 322*. Universidade de Brasília, 2002.

MACHADO, Lia Osório. A Amazônia brasileira como exemplo de uma combinação geoestratégica e cronoestratégica. In: *Tubingen Geographische Studien. Homem e Natureza na Amazônia*, 1982.

MAHAR, D.J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia*. IPEA/INPES. Rio de Janeiro, 1978.

- MARTINS, José de S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Ed. Vozes, 1981.
- MELUCCI, A. The New Social Movements: A Theoretical Approach. *Social Science Information*, n. 19, p. 199-226, 1976.
- MENEZES, Mario. *As reservas extrativistas na luta de Chico Mendes*. ABRA-CEPAC, 1989.
- NEPSTAD, Daniel et al. Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. *Conservation Biology*, v. 20, n. 1, p. 65-73, 2006.
- MOLNAR, Augusta; SCHERR, Sara J.; KHARE, Arvind. Who conserves the world's forests? A new assessment of conservation and investment trends. *Forest Trends*, 2004.
- PERES, C.; TERBORGH, J. *Amazonian Nature Reserves: An Analysis of the Defensibility States of Existing Conservation Units and Design Criteria for the Future*, 1989.
- SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Ed. Loyola, 1986.
- SCHMINK, M.; WOOD, C. *Contested Frontiers in Amazonia*. New York, Columbia University Press, 1992.
- SCHWARTZMAN, S.; ALLEGRETTI, M. H. *Extractive Production and the Rubber Tappers Movement*. Washington, DC: Environmental Defense Fund, 1987.
- SCHWARTZMAN, S. The rubber tappers' strategy for sustainable use of the Amazon Rainforest. In: *Fragile Lands of Latin America – Strategies for Sustainable Development*, 1989.
- _____. Mercados para produtos extrativistas da Amazônia Brasileira. In: ARNT, R. (Ed.). *O destino da floresta. Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Ed. Relume Dumará, 1994.
- SCHWARTZMAN, S.; NEPSTAD, D.; MOREIRA, A. *Arguing Tropical Forest Conservation: People versus Parks*. Xerox, 2000.
- TEIXEIRA, Carlos Corrêa. *O aviamento e o barracão na sociedade do seringal. Estudo sobre a Produção Extrativa de Borracha na Amazônia*. Tese (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, 1980.
- TOURAINÉ, A. The Study of Social Movements. In: *Social Research*, v. 52, n. 4, p. 749-787, 1985.
- WEINSTEIN, B. *A borracha na Amazônia: expansão e decadência 1850-1920*. São Paulo: Hucitec/Editora da Universidade de São Paulo, 1993.
- WHITESELL, E. A. *Changing courses: the Juruá River, its people, and Amazonian extractive reserves*. Ph.D. Dissertation. Berkeley: University of California at Berkeley, 1993.
- ZANONI, M. H. Allegretti. *Os seringueiros: estudo de caso em um seringal nativo do Acre*. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 1979.