
FRONTEIRA AGRÍCOLA E AMEAÇAS ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO CERRADO: o caso do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

AGRICULTURAL FRONTIER AND THREATS TO PROTECTED AREAS IN CERRADO: the case of the springs of Parnaíba river national park

Karla Rosane Aguiar Oliveira

Universidade de Brasília, Faculdade de Planaltina, Brasília, DF, Brasil
karla.oliveiradf@gmail.com

Resumo

O Cerrado passa atualmente por uma intensa mudança de sua paisagem em função do avanço da fronteira agrícola. O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil especialmente a partir dos anos 1960 incentivou a modernização conservadora da agricultura e promoveu o “pacto do agronegócio”, que se intensifica mediante um aparato ideológico articulado denominado agroestratégias. Este conjunto coordenado de ações busca influenciar políticas governamentais em prol do aumento em áreas para produção de *commodities*. As Unidades de Conservação no bioma Cerrado assumem um importante papel para a conservação da biodiversidade frente ao avanço da fronteira agrícola. Porém, as agroestratégias impõem ameaças a esses territórios, com a possibilidade de redução de limites territoriais, recategorização e diminuição do grau protetivo destas áreas. Este artigo tem como objetivo discutir as transformações territoriais oriundas da fronteira agrícola no Cerrado e da atuação das agroestratégias sobre os territórios destinados à conservação da biodiversidade, a partir do caso de desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, situado na fronteira entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, e uma das regiões com maior produção agrícola do país.

Palavras-chave: Desenvolvimento agrícola. Agroestratégias. Desafetação de áreas protegidas.

Abstract

Cerrado has been dealing with an intense landscape shift due to the advance of agricultural frontier. The development model adopted in Brazil since the 1960s has encouraged the conservative modernization of agriculture and has emerged the “agribusiness pact”. This pact is intensified by an ideological apparatus mechanism called agro-strategies. This coordinated set of actions has been seeking to influence governmental policies due to the increase of commodities production areas. The protected areas in Cerrado play an important role to biodiversity conservancy and against the advance of the agricultural frontier. However, the agro-strategies have inflicted threats to those territories thereby it could reduce their territorial boundaries, provoking re-categorization or even causing flexibility of their protective goals. This paper aims to

discuss the agricultural frontier territorial changes in Cerrado, and how agro-strategies have been acting over the conservation territories. The case which will be analyzed is the Springs of Parnaíba river national park downsizing. This protected area is located on the borders of the states of Maranhão, Tocantins, Piauí and Bahia and one of the biggest production areas of the country.

Keywords: Agricultural development. Agro-strategies. Protected area downsizing.

Introdução

O Brasil é particularmente apropriado para estudar as frentes de expansão da fronteira agrícola (MARTINS, 2012), pois é possível visualizar as frentes de avanço em diversos estágios. Dentro do cenário de expansão global do capitalismo, o Cerrado brasileiro insere-se como uma região propícia à expansão da fronteira agrícola e apropriação dos recursos naturais. Isto se dá especialmente a partir da modernização agropecuária com base no pacote da Revolução Verde desde os anos 1960 (DUARTE, 1998).

O desenvolvimento agrícola nos países do Sul foi muito afetado pelo processo de globalização da economia. É nestes países onde os ecossistemas em processo de ocupação e exploração tardias mais sentem seus efeitos. As características da região do Cerrado e das suas populações foram profundamente transformadas (DUARTE, 1998).

A conservação ambiental desse território pode se dar por diversas estratégias. Mas uma delas se baseia na restrição de acesso a certas áreas por populações humanas. Originalmente, a ideia de preservar determinados espaços tinha como motivações a preservação de locais sagrados e a de estoques de recursos naturais. A partir da segunda metade do século XIX, já se tinha a ideia de conservar certas paisagens do impulso transformador do ser humano. Por isto, que, mesmo com limitações, as áreas protegidas foram capazes de trazer a discussão sobre a conservação e uso sustentável da biodiversidade para a pauta das agendas nacionais e internacional (BENSUSAN, 2014).

Na fronteira entre os quatro estados que compõem o Matopiba, o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) pode apoiar o entendimento da dinâmica de contenção do avanço da fronteira agrícola e o papel das agroestratégias na ameaça aos territórios para conservação da biodiversidade.

Ocorre que na época da criação do Parque, em 2002, uma parte da Chapada das Mangabeiras (área que pertenceu ao Parque até a sua desafetação) foi delimitada como pertencente à Unidade de Conservação (UC) para fins de conservação ambiental. Foi considerada à época como importante zona de recarga dos rios da região, em especial das nascentes do Rio Parnaíba. Contudo, a partir de 2004 houve intensa ocupação irregular para plantio de soja. Os sojeiros conseguiram, então, a partir de pressões políticas, aprovar a Lei nº 13.090 de 2015, que desafetou uma extensa área apta ao uso agrícola, porém com importância para fins de conservação ambiental.

Este artigo tem como objetivo discutir, a partir do caso da desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba ocorrido em 2015, o processo de avanço da fronteira agrícola no Cerrado, a atuação das agroestratégias que viabilizam esse violento avanço, e as atuais ameaças aos territórios das Unidades de Conservação no bioma.

A metodologia do presente texto compõe de revisão bibliográfica a respeito dos temas fronteira agrícola e agroestratégias e o papel das UCs para a conservação ambiental do bioma Cerrado. O recente processo de redução da proteção de UCs (chamado aqui de *downsizing* ou desafetação) também é um relevante conceito abordado neste trabalho.

Foi também realizada pesquisa qualitativa *in loco* realizada em alguns municípios contíguos ao Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, tais quais Barreiras do Piauí/PI, Formosa do Rio Preto/BA, e municípios de Mateiros e São Félix do Tocantins/TO. Por meio da visita em campo foi possível compreender as implicações dos conflitos socioambientais, em especial na região da Chapada das Mangabeiras, importante território para se entender as dinâmicas territoriais do agronegócio. Os territórios de três comunidades quilombolas situadas no interior do Parque Nacional foram objeto do estudo, onde foi possível entender os impactos ambientais à biodiversidade e aos modos de vida tradicionais.

Por fim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com cerca de 20 informantes entre gestores governamentais, sindicatos de trabalhadores rurais, médios fazendeiros e administradores de fazendas da região da Chapada das Mangabeiras, entidades da sociedade civil e lideranças das comunidades afetadas pelo conflito territorial, o que permitiu compreender as percepções e implicações desse conflito nos diversos setores da sociedade nos municípios estudados.

O Cerrado frente ao avanço da fronteira agrícola e das agroestratégias

Para se compreender a expansão da fronteira agrícola no Cerrado e a questão das agroestratégias, torna-se necessário compreender primeiramente o processo como ocorreu a modernização da agricultura no Brasil. De acordo com Graziano da Silva (1998), esta pode ser definida como o processo de transformação da base técnica da produção agropecuária por meio da importação de maquinário e insumos agrícolas, objetivando aumentar a produção e a produtividade. Essa modernização ocorreu a partir do pós-guerra, mas somente por meio do aval das velhas estruturas latifundiárias brasileiras, no que Delgado (2012) afirma que foi uma “modernização conservadora”.

Somente na década de 1960 começou a se consolidar as condições internas para a modernização da agricultura, que se valeu de dois fenômenos interligados: a transformação da base técnica da produção rural (com o paulatino aumento do número de tratores e consumo de fertilizantes) e a constituição dos complexos agroindustriais (CAIs), a partir da integração entre agricultura e indústria (DELGADO, 2012).

Essa modernização surgiu a partir da derrota das lutas pela reforma agrária nos anos 1960 e como resposta aos desafios da urbanização e a necessidade de diversificação da economia agrícola, que até os anos 1950 se sustentava pela cultura cafeeira (DELGADO, 2012). Segundo o autor, a escolha metodológica foi estimular o uso do pacote tecnológico da Revolução Verde e desonerar os riscos estruturais do processo produtivo privado. Porém, a arquitetura social do meio agrário permaneceu a mesma, formando-se um “pacto moderno” entre as oligarquias rurais. Além disso, o processo de agroindustrialização se concentrou e tornou-se desigual, evoluindo regional e socialmente primeiro no Sudeste e Sul, e depois propagando pelo Centro-Oeste somente a partir da década de 1980 (DELGADO, 2012).

De acordo com Delgado (2012), as medidas de ajuste econômico realizadas após a grave crise cambial de 1982 foram o embrião do modelo de exportação de *commodities* como alternativa para redução do déficit da balança comercial e da crise do endividamento externo. Soma-se a isto a promulgação da Constituição de 1988, que alterou diversas políticas, incluindo a econômica que, até então, era implementada pelos militares. Foram escolhas tomadas pelo Estado brasileiro, que ainda impactam profundamente o nosso atual modelo de desenvolvimento.

Na década de 1990, a opção neoliberal do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1997), teve consequências fortemente desvalorizadoras na renda fundiária e nos preços da terra. Isto foi a causa da profunda recessão no setor agrícola, causando exportação e PIB agrícolas medíocres no período durante o governo FHC. A crise econômica de 1999 deu fim à experiência ultraliberal, abrindo espaço para articulação do que o autor chama de “estratégia do agronegócio” (DELGADO, 2012, p. 82), reeditando a política externa do período 1983/1993 sob bases da nova ordem econômica global.

Este novo Agronegócio¹ se sustenta a partir das estruturas sociais existentes (mercado de terras, de crédito e dos complexos agroindustriais), e de incentivos do Estado para firmar um pacto público-privado de economia política. Esta estratégia do agronegócio, também chamada por Delgado (2012) de “pacto do agronegócio, envolveu as cadeias agroindustriais, o latifúndio e o Estado. Após a crise cambial de 1999, os períodos dos governos FHC II (1999-2002), Lula I e II (2003-2010) e Dilma I (a partir de 2011) produziram e aprofundaram o atual modelo econômico baseado no setor primário-exportador de produtos agrícolas e minerais. É “[...] o pacto do agronegócio se espraiando pelo conjunto da economia, e impondo cada vez mais uma estratégia privada e estatal de perseguição da renda fundiária como diretriz principal de acumulação de capital ao conjunto da economia” (DELGADO, 2012, p. 111).

Assim, com a necessidade de remunerar o capital e buscar minimizar o déficit de outros setores da economia, na tentativa do “equilíbrio inviável”, esse setor primário recorre a formas de acumulação do capital. Captura o excedente econômico por meio de vantagens naturais e produtividade da terra e jazidas², ou seja, pelo esgotamento dos recursos naturais (Delgado, 2012).

De acordo com o autor, dentro do processo de acumulação capitalista, a superexploração dos recursos naturais ocorre juntamente com a das forças de trabalho. A

¹ Segundo Gryszpan (2012), o termo Agronegócio foi literalmente traduzido do “Agrobusiness”. Ele surgiu do neologismo entre as palavras “agriculture” e “business”. Segundo o autor, o Agrobusiness chega então ao Brasil a partir da década de 1960, com ares de ‘agricultura moderna’ tendo como premissa a modernização advinda da Revolução Verde. Contudo, Sauer (2008) afirma que o uso do termo “Agronegócio” não simboliza propriamente uma mudança de postura do setor. A adoção ou imposição do aparato tecnológico da Revolução Verde “foi resultado também de imposições ideológicas e simbólicas sobre a esmagadora maioria da população rural” (SAUER, 2008, p. 30), na busca de maior produção ou produtividade.

² De acordo com Delgado (2012), este conceito advém da teoria das vantagens comparativas dos recursos naturais do comércio internacional.

imposição de jornadas excessivas e de manejo de produtos agrotóxicos e/ou de relações contratuais precárias são exemplos do abuso com os trabalhadores. Estes dois fenômenos de superexploração são parte desse processo de ascensão do agronegócio nos anos 2000 e de extração do excedente econômico no âmbito das relações assimétricas internacionais (DELGADO, 2012).

Também se pode depreender que a abertura de novas fronteiras agrícolas está atrelada ao “pacto do agronegócio”, construído entre a elite agrária, que detém a terra, o Estado e o capital financeiro. De acordo com Delgado (2012), as consequências ambientais e sociais no mínimo questionáveis.

Este pacto ainda possui estratégias articuladas de inserção da agenda deste grupo econômico tanto na agenda política e na opinião pública (ALMEIDA, 2010). A construção do projeto político do agronegócio é baseada complementarmente pela abertura de novas fronteiras agrícolas e superexploração do trabalho e pelas Agroestratégias. São essas narrativas que buscam justificar e legitimar os processos econômicos, ambientais e sociais da economia do agronegócio. Neste sentido, as agroestratégias são

[...] um conjunto heterogêneo de discursos, de mecanismos jurídico-formais e de ações ditas empreendedoras [...] para remover os obstáculos jurídico-formais à expansão do cultivo de grãos e para incorporar novas extensões de terras aos interesses industriais, em uma quadra de elevação geral do preço das *commodities* agrícolas e metálicas (Almeida, 2010, p. 102).

As agroestratégias compõem uma rede articulada de instituições e entidades patronais, instituições intelectuais, que elaboram discursos, ideias e políticas, para influenciar a opinião pública (por meio de figuras chave na mídia), que segundo Almeida (2010), constituem verdadeiros *think tanks* na construção de narrativas justificadoras e de planos de ação.

Faz parte das agroestratégias “[...] a disseminação de uma visão triunfalista dos agronegócios articulada com uma imagem hiperbolizada do Brasil e de seu potencial agrícola” (ALMEIDA, 2010, p. 110) na produção de alimentos. O poder de convencimento do discurso ufanista busca minimizar os conflitos e impactos socioambientais provocados pelo setor primário agro-minério-exportador.

Nos últimos anos, agroestratégias buscam influir a formulação de políticas públicas e interferir na agenda, alterando planos, programas e projetos em benefício do

setor. Não está se falando somente na agregação de terras e isenção da carga tributária, mas também na facilitação da implementação de empreendimentos agrícolas, caracterizados pela inovação tecnológica, demanda de imensas áreas (terras aráveis) e racionalidade voltada para o mercado de *commodities*³ (ALMEIDA, 2010).

As agroestratégias também são alimentadas pelo mito de que há um estoque ilimitado de terras no Brasil, com “espaços vazios” ou pouco habitados. Isto justifica que qualquer extensão de terra está disponível à expansão do agronegócio e ao mercado de terras. Qualquer movimento para obstaculizar estas agroestratégias são invisibilizadas pela mídia, ou deliberadamente atacadas, por meio de discursos de inversão expansionista (ALMEIDA, 2010).

São inúmeras as consequências do avanço das fronteiras agrícolas, sendo algumas delas o desflorestamento, perda de biodiversidade e impacto negativo sobre os recursos hídricos. É o caso do Cerrado brasileiro, que concentra 5% da biodiversidade do planeta, mas já perdeu cerca de 50% de sua cobertura vegetal original de 204 milhões de hectares (MMA, 2014).

Pelas argumentações de Delgado (2012) e Almeida (2010; 2011), as agroestratégias são efetivamente um aparato de instituições, pessoas e mercados, que possuem poder para influir nas decisões e promover um modelo produtivista para o país. Porém, esta escolha é frágil e sujeita às flutuações da *commodities* e crises do capitalismo. Necessitando, além de outros incentivos, de terras, as agroestratégias se valem de discursos contra qualquer empecilho no avanço das fronteiras agrícolas. Encontram, porém, além das comunidades tradicionais e indígenas, as áreas destinadas à conservação ambiental nesta fronteira.

Unidades de Conservação no Cerrado e a e o avanço da fronteira agrícola: o caso do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

Durante muito tempo o Cerrado não foi considerado um território disponível à exploração dos recursos naturais. Foi a partir da década de 1970 que o Centro-Oeste se configurou como uma região de fronteira agrícola. Com o esgotamento da fronteira do

³ Almeida (2010) sugere que, apesar do discurso de “gestão ambiental” e “gestão voltada à sustentabilidade”, as agroestratégias não levam em conta o alto impacto e destruição dos recursos naturais que sua visão e práticas acarretam.

Sul e Sudeste do país, o Cerrado poderia se abrir aos fluxos migratórios (nacional e internacional) e aos padrões da agricultura moderna e de tecnologia intensiva (DUARTE, 1998).

Se, no final da década de 1990, Duarte (1998) já alertava para uma explosão demográfica na região e uma iminente crise ambiental, esta crise já ocorre hoje. Surgem diversas denúncias dos movimentos sociais em relação à crise hídrica das cidades e do campo. Preservar ambientes sensíveis pode ser considerado como uma das soluções disponíveis para conter os efeitos negativos da crise ambiental.

A ideia original do ser humano de conservar a natureza parte do Ocidente, onde passou-se a questionar as relações entre a humanidade e a natureza. O pensamento de que o ser humano é o transformador da paisagem levou aos atuais modelos de desenvolvimento e uso dos recursos naturais. Neste sentido, áreas que ainda preservem a natureza em sua condição prístina receberam importância somente a partir do século XVIII (BENSUSAN, 2014).

Originalmente, a destinação de determinados espaços tinha duas funções básicas: proteger lugares sagrados e manter estoques de recursos naturais. Foi somente na segunda metade do século XIX que surgiu a definição de áreas específicas para a conservação de paisagens naturais. O intuito era assegurar ambientes que mantinham sua condição intocada. Após a segunda metade do século XX, em virtude da rápida conversão das paisagens naturais em áreas antropizadas, passou-se a discutir também o estabelecimento de novas tipologias de áreas protegidas em que os seres humanos fazem também parte desse ambiente (BENSUSAN, 2014).

Mesmo com limites de ordem política, as áreas protegidas trouxeram a discussão sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade para as agendas nacionais e internacional (BENSUSAN, 2014). Contudo, há intensas críticas nas áreas protegidas com restrições de acesso. Isso se deve por seus efeitos sociais excludentes, em que populações tradicionais que habitavam o território antes da definição desses espaços protegidos passam a ser considerados injustamente como os que promovem a degradação ambiental.

Durante os anos de 1974 e 1984, houve o maior número de criação de Unidades de Conservação (UCs) no Brasil. Este período coincide com a “década da destruição”, quando houve mais incentivos governamentais para o avanço da fronteira agrícola. Isto

revela a histórica postura contraditória do Brasil neste tema. Somente em 2000 é aprovado pelo Congresso Nacional o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), após um lento processo para aprovação no Congresso Nacional (RAMOS, 2014).

O texto do SNUC estabelece duas modalidades de UCs, ou seja, UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável. A principal diferença entre tais modalidades é o tipo de uso que se pode fazer dos recursos naturais protegidos. Nas UCs de Uso Sustentável é permitido o uso direto dos recursos naturais/florestais. Já nas UCs de Proteção Integral, o uso deve ser indireto. Não é permitida a permanência de moradores, mesmo aqueles que vivem a gerações, sendo necessário o reassentamento de tais populações em outra localidade⁴ (BRASIL, 2000).

Neste contexto, o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) é um caso emblemático para a análise do papel das Unidades de Conservação no Cerrado, e da influência das políticas de desenvolvimento agrícola e expansão da fronteira agrícola na região.

O PNNRP é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, elencada no rol de áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Foi criado pelo Decreto s/n, de 16 de julho de 2002, com o objetivo de “assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação e turismo ecológico” (BRASIL, 2002).

A região, onde se situa o PNNRP, é de relevância biológica, pois além de receber as cabeceiras de um dos importantes rios da região Nordeste (o Rio Parnaíba), congrega o Mosaico de UCs do Jalapão (ICMBio, 2017). Alguns dos cursos d’água com relevância ecológica para a região são: Rio Corrente, Rio Vermelho, Rio Gurguéia e Rio Prata.

A região onde se situa o Parque também configura uma distribuição desigual da atividade agrícola. De acordo com os dados da Produção Agrícola Municipal (IBGE, 2019), a área plantada com o cultivo de soja nos oito municípios que congregam o Parque (Alto Parnaíba e Lizarda, no Maranhão; Mateiros e São Félix do Tocantins, no Tocantins; Barreiras do Piauí, Corrente, Gilbués e São Gonçalo do Gurguéia, no Piauí; e Formosa

⁴ Este dispositivo do SNUC gera intensos conflitos sociais e ambientais em áreas protegidas com a presença de grupos humanos que vivem há gerações em seus territórios tradicionais. Santilli (2014) defende que este artigo do SNUC deve ser relido à luz da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

do Rio Preto, na Bahia) abrangem 560.021 hectares. Contudo, 403.108 hectares, ou quase 30% da área plantada, estão somente em Formosa do Rio Preto.

Em relação à quantidade produzida de soja no ano de 2019 o mesmo percentual se repete. Cerca de 30% das 1,8 milhão de toneladas de soja produzidas na região foi cultivada somente em Formosa do Rio Preto (IBGE, 2019). Este município, inclusive, é conhecido como um dos campeões do agronegócio no Brasil, configurando desde há alguns anos entre os primeiros municípios com maior safra do grão no país.

O PNNRP teve seus limites alterados pela Lei nº 13.090/2015 (BRASIL, 2015). Sua área total foi aumentada, passando a englobar áreas situadas nos municípios de Alto Parnaíba, Mateiros e São Félix do Tocantins, incorporando as áreas de nascentes do Rio Corrente (tributário do Parnaíba), da Serra do Lajeado e da APA do Jalapão. Apesar do aumento em área, houve desafetação da área ao sul do Parque nos municípios de Formosa do Rio Preto (Bahia) e Mateiros (Tocantins). Segundo informações coletadas em campo, a área desafetada é importante para a descarga de águas para as nascentes do Rio Parnaíba.

Deste modo, o PNNRP é um dos *locus* onde se pode fomentar a discussão sobre a expansão da fronteira agrícola no Cerrado e os limites do modelo de desenvolvimento baseado na economia do agronegócio, além das atuais ameaças às áreas protegidas no Brasil.

As agroestratégias e o processo de desafetação do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

As agroestratégias atuam em um ataque frontal contra os direitos dos povos e comunidades tradicionais e contra a proteção à biodiversidade, utilizando-se de um projeto político ideológico a fim de alterar as disposições legais e normativas dos territórios da agrobiodiversidade, bem como ampliar a área de cultivo agrícola e facilitar os processos de licenciamento para as atividades potencialmente poluidoras (OLIVEIRA e SAUER, 2016).

São inúmeros os exemplos que demonstram as atuais ameaças aos territórios tradicionalmente ocupados e de Unidades de Conservação, todos estes bastante atuais. Sauer e França (2012) afirmam que as mudanças no Código Florestal brasileiro, promovidas em 2012 pelo Congresso Nacional, e parcialmente sancionada pela

Presidenta da República à época, continham orientações que partiam do princípio que a natureza é um empecilho ao desenvolvimento, com propostas sem nenhum tipo de preocupação conservacionista.

Leitão (2014) questiona se o Código Florestal de 1965, vigente por mais de meio século (sem contar a primeira versão deste Código, datada de 1934), foi ignorado durante décadas, por que os ruralistas passaram a ser tão diligentes aos ataques à legislação florestal nos anos recentes? De acordo com o autor, a primeira explicação é que os instrumentos para vigilância e controle dos ilícitos ambientais ficaram mais sensíveis. Ou seja, as tecnologias de geoprocessamento evoluíram muito desde 1965; a segunda explicação é que com o aparelhamento e fortalecimento dos órgãos e da legislação ambientais, tal qual a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 1998) que tipificou os delitos ambientais e aparelhou a atuação dos fiscais de órgãos ambientais, passou-se a exigir o cumprimento com maior rigor. Na opinião de Leitão (2014), os ruralistas passaram a concentrar o discurso de papel de vítima por meio de diversos argumentos de criminalização de todos os produtores rurais, o que poderia provocar a redução das áreas para a produção de alimentos, gerando insegurança alimentar.

Assim, os institutos da Reserva Legal (RL) e das Áreas de Preservação Permanente (APP), importantes para a conexão das diversas áreas conservadas, foram negativamente afetados pela aprovação do novo Código Florestal de 2012, devido ao discurso da necessidade de maiores áreas para a produção de alimentos (SAUER & FRANÇA, 2012; LEITÃO, 2014).

Há evidentes esforços das agroestratégias para alterar as normas e legislações sobre o licenciamento ambiental, que desrespeitam convenções internacionais sobre clima e conservação da biodiversidade (MARTINS, 2016). Além disto, há total negligência em relação aos conflitos socioambientais por detrás dos processos de licenciamento de grandes obras e atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras no país (SAUER e FRANÇA, 2012).

Diversos projetos para alteração de limites territoriais ou modificação nas tipologias das categorias de Unidades de Conservação também estão na pauta das agroestratégias nos anos recentes. O país vive desde o final de 2016 uma ofensiva contra as UCs sem precedentes históricos. A ofensiva vem de produtores rurais que ocupam irregularmente estas áreas, de empresas de mineração e grileiros de terras públicas, e o

potencial de impacto é grande, com a descaracterização de áreas protegidas por meio de redução do tamanho, do grau de proteção ou pela desconstituição destas áreas (WWF-Brasil, 2017).

Existem vários projetos de lei em andamento no Congresso Nacional que visam a alteração de limites territoriais ou recategorização de Unidades de Conservação. De acordo com WWF-Brasil (2017), tais processos são tratados na literatura pelo termo PADDD (do inglês, Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement, em livre tradução, “recategorização de Unidades de Conservação, diminuição de área ou perda de status protetivo).

Segundo Mascia e Pailler (2010), *downgrading* refere-se à diminuição das restrições legais das atividades humanas em Unidades de Conservação; *downsizing* pode ser entendido como a diminuição do tamanho de uma área protegida como resultado da mudança de limite legal; por fim, *degazettement* é a perda de proteção legal de toda uma área protegida, com a sua extinção.

O artigo 22 do SNUC (BRASIL, 2000) define os critérios para criação de Unidade de Conservação. Este deverá ser precedido de estudos técnicos e consulta pública para identificar a localização, a dimensão e os limites da unidade. O mesmo artigo determina também que para ocorrer a desafetação (ou redução de limites de uma UC), só se poderá realizá-la por meio de projeto de lei específica. De acordo com o WWF-Brasil (2017), cerca de 10% dos territórios que estão sob jurisdição de áreas protegidas estão sob ameaça de PADDD, que pode proporcionar danos à conservação da biodiversidade nas áreas ameaçadas.

Também de acordo com o WWF-Brasil (2017), entre 1900 e 2014, ocorreram 67 eventos de PADDD no Brasil totalizando 110 mil quilômetros quadrados afetados. Estes eventos se intensificaram no final dos 2000 e as principais justificativas são a geração de energia elétrica e assentamentos humanos. Uma característica é que a redução dessas áreas ocorre sem consulta à sociedade civil (WWF-BRASIL, 2017).

A Lei nº 13.090/2015 é um dos atuais exemplos de PADDD. Esta alterou os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba criado pelo Decreto s/nº, de 16 de julho de 2002. A área inicial do Parque era de 729.813 hectares de acordo com seu decreto de criação.

A proposta inicial do projeto de lei respectivo que tramitou no Congresso Nacional era reduzir o parque em 11.000 hectares, passando para 718.650 hectares. Contudo, em negociações na Câmara dos Deputados, por meio de PL substitutivo do Deputado Sarney Filho, a área do Parque aumentou para 749.848 hectares, obtendo um ganho líquido de 20 mil hectares. Esta desafetação caracteriza um processo de *Downsizing* na parte sul do Parque, mas com aumento de área na porção noroeste do mesmo.

A desafetação do Parque se deu especialmente na região sul do Parque, onde situa-se a região da Coaceral, mais especificamente na Chapada das Mangabeiras/BA e Serra da Tabatinga/TO. As áreas de alta produção agrícola e com chapadas propícias ao cultivo da soja (boa parte situada no município de Formosa do Rio Preto/BA), foram completamente retiradas dos limites do Parque, expondo uma área de recarga hídrica e ambientalmente vulnerável, que são as bordas da Chapada das Mangabeiras.

Para entender o que proporcionou as negociações do processo de downsizing do PNNRP, é importante compreender a sequência de eventos em torno do debate sobre a área protegida. Em pesquisa de campo, foi possível constatar que os conflitos com órgãos ambientais na região começaram logo após a criação do Parque. Segundo informantes do ICMBio, as fiscalizações na região ocorreram logo após a criação do parque, e ensejou diversas ações judiciais por parte dos sojeiros, que tinham por objetivo buscar cancelar o decreto de criação da unidade. Contudo, as atividades agrícolas (expansão das lavouras de grãos) em grande escala se intensificaram na região da Coaceral e Chapada das Mangabeiras, que há época era território pertencente à UC de Proteção Integral, e importante para a recarga hídrica da região.

Segundo os autos de processos administrativos junto ao ICMBio realizados ao longo da pesquisa, em 02 de março de 2010, a APROCHAMA (Associação dos Produtores Rurais da Chapada das Mangabeiras) assinou Termo Provisório de Ajustamento de Conduta com o ICMBio, visando a desafetação de 76.021 hectares de fazendas situadas na região da Chapada das Mangabeiras. Ainda em dezembro de 2010, foram assinados diversos Termos de Compromisso entre produtores rurais da Chapada das Mangabeiras, APROCHAMA e ICMBio, com objetivo de estabelecer

“[...] limites e condições transitórias para o uso das terras agrícolas já em produção e o manejo adequado dos recursos naturais pelos proprietários com áreas inseridas no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, até que seja promovida a desafetação dos respectivos

imóveis ou, eventualmente, a desafetação parcial da unidade de conservação por meio de lei específica” (DOU, 2010, p. 238).

A partir daí, surge a proposta de desafetação da UC por parte da APROCHAMA. O autor do Projeto de Lei nº 2618, de 27 de outubro de 2011, é o Dep. Nelson Marquezelli, do PTB/SP (MARQUEZELLI, 2011). A justificativa do PL é de que

A redefinição de limites proposta possibilita por um lado incorporar ao PNNRP ecossistemas e fitofisionomias de cerrado atualmente não representadas na unidade de conservação, ao mesmo tempo em que garante melhor proteção aos recursos hídricos da bacia do Rio Corrente. Complementarmente, possibilita a melhoria de gestão da unidade, tornando seus limites melhor identificáveis em campo, excluindo áreas de produção agrícola e, por conseguinte, melhorando a gestão territorial da unidade. (MARQUEZELLI, 2011, p. 10).

Segundo informações do portal da Câmara dos Deputados coletadas durante a pesquisa (OLIVEIRA, 2018), ao tramitar pela Comissão de Trabalho, Administração e de Serviço Público, o voto do Dep. Laércio Oliveira, do PR/SE, acata e ratifica o argumento do PL. Em 06 de junho de 2012, quando o PL vai para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados, o Deputado Paes Landim (PTB-PI), convoca audiência pública para discutir o Projeto de Lei, convocando as autoridades do ICMBio, APROCHAMA, Prefeituras Municipais de Corrente/PI e Barreiras do Piauí/PI e Ministério Público Federal.

A audiência pública ocorreu em 21 de outubro de 2012, conforme relato do novo relator do Projeto de Lei, Dep. Sarney Filho (Partido Verde/MA). Após a audiência pública e negociações posteriores, ficou estabelecido o aumento de 20.000 hectares da área do Parque, por meio da incorporação de áreas nos municípios de Lizarda e Alto Parnaíba, e retirando as áreas situadas em Formosa do Rio Preto, área de alta produção agrícola. Alguns informantes da pesquisa *in loco* afirmam que esta foi uma negociação realizada na região pela APROCHAMA, que sugeriu a incorporação em especial de uma área chamada de Serra do Caracol, em Lizarda/TO⁵ (OLIVEIRA, 2018).

Após ser aprovado pela CMADS, o Substitutivo do PL 2618/2011 passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Nesta, o relator Dep. Alceu Moreira (PMDB/RS) ratificou o relatório da CMADS, com

⁵ Ocorre que durante a pesquisa de campo, foi relatado que a Serra do Caracol era uma área bastante preservada, mas foi rapidamente desmatada nos meses anteriores à promulgação da Lei nº 13.090/2015.

voto em separado do Dep. Paes Landim (primeiro relator do PL na CMADS) mas também pela aprovação.

Após a aprovação na Câmara e tramitação no Senado durante o ano de 2014, a Lei é então sancionada no início de 2015 pela então Presidenta Dilma Rousseff. Importante ressaltar que os relatores da Comissões mencionadas, Dep. Paes Landim (PTB/PI) e Dep. Alceu Moreira (PMDB/RS) são conhecidos membros da Frente Parlamentar da Agropecuária, ou seja, da Bancada Ruralista. Dep. Alceu Moreira, inclusive, foi o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai/Incra, que, segundo os movimentos sociais, promoveu tentativas de criminalização de instituições e pessoas ligadas às questões da terra e no Brasil (ISA, 2016). Claramente vê-se a atuação das agroestratégias para a promulgação da Lei nº 13.090/2015.

Em tentativas de diálogo com representantes da Associação ligada aos produtores rurais da Chapada das Mangabeiras durante a pesquisa de campo, o argumento é de que houve expressivo aumento na área do Parque. Contudo, a área aumentada, segundo relato de diversos atores na região, a área aumentada possui menor aptidão agrícola do que as Mangabeiras (OLIVEIRA, 2018).

O processo de desafetação do PNNRP teve um chamamento público para discutir o PL em conjunto com o ICMBio, Prefeituras municipais e APROCHAMA. Mas, fato é que todos os informantes da sociedade civil na região do Parque somente souberam da Lei nº 13.090/2015 após promulgada. É o que fala um dos informantes ao comentar que soube através da imprensa sobre a desafetação do Parque:

[...] com respeito à nascente do Parnaíba, estava em uma área da Bahia que não prejudicava ninguém, era uma área interessante porque era a nascente do Rio Parnaíba, só que uma área de cobiça agrícola. Então houve o ‘desafeto’, sem uma consulta ampla à sociedade, só houve um lado, [...], o do poder econômico, aqui do agronegócio e dos políticos. O restante da sociedade não opinou, ficou sabendo depois de feito, o realizado desafeto. (OLIVEIRA, 2018, p. 95).

De acordo com outro informante, esta lei diminuiu os conflitos com os representantes da APROCHAMA que possuem assento no Conselho Consultivo da UC. Contudo, foi um processo pouco transparente para a sociedade civil na região. Não houve qualquer tipo de consulta pública na região, sendo beneficiados somente agricultores que invadiram o território após a criação do Parque.

Além disto, conforme alguns relatos da pesquisa, as comunidades quilombolas que vivem no interior do Parque e em seu entorno, além de enfrentar conflitos entre suas práticas tradicionais e os objetivos da Unidade de Conservação, buscam água cada vez mais distante dentro dos territórios, e já sentem os efeitos da escassez hídrica na região (OLIVEIRA, 2018).

Por fim, informantes da pesquisa colocaram a dificuldade orçamentária do órgão gestor como uma grande ameaça às UCs, pois impede a regularização fundiária de diversas áreas (OLIVEIRA, 2018). Os questionamentos giram em torno da legislação sobre desapropriação de interesse social, e a leniência do Estado na regularização destas áreas aumenta os questionamentos em relação à criação e implantação de áreas protegidas para a conservação da biodiversidade no Brasil.

Considerações finais

Algumas reflexões sobre o processo de desafetação do PNNRP remetem à importância de discutir o PADDD no Brasil. Pode-se citar alguns:

- (i) Em todos os casos, não houve consulta às comunidades da região;
- (ii) Sempre existem, em todas as propostas, algum interesse econômico envolvido;
- (iii) De certa forma, o PADDD também representa um questionamento não só sobre a legislação de áreas protegidas, mas todo o ordenamento ambiental e territorial brasileiro, visto que há tentativas de sobrepor o direito de propriedade ao direito coletivo de um ambiente equilibrado definido pela Constituição Federal.

Em relação à consulta pública, confirmou-se que esse conflito vem ocorrendo sem uma resolução jurídica/administrativa a priori para a contenda. A contenda seria se, para os processos de desafetação/alteração de limites/recategorização, devem ou não ser realizadas consultas públicas na região. Para a criação de UCs, o SNUC, em seu artigo 22 § 7º, é categórico em afirmar que deve haver consulta prévia e informada (BRASIL, 2000). Porém, deixa em aberto para os casos de desafetação. Por outro lado, diversos setores (em especial os dos grupos econômicos) afirmam que a tramitação de um PL no

Congresso pode ser considerada uma forma de consulta à sociedade. Ainda não há um consenso entre tais argumentos.

O questionamento ao modelo de conservação da natureza implementado no Brasil também é alvo por parte das agroestratégias. O exemplo é que a partir das dificuldades de resolução das questões fundiárias da Unidade de Conservação, diversas ações das agroestratégias miram na possibilidade de reduzir a proteção dessas amostras dos ecossistemas, seja por meio da redução dos limites dessas áreas, seja pela diminuição do seu grau protetivo.

A desafetação de Unidades de Conservação pode ter impactos negativos em toda a região do Matopiba. O desmatamento provocado pela expansão da fronteira agrícola, segundo alguns relatos das comunidades que vivem nos baixões da Chapada das Mangabeiras, pode incorrer em contaminação dos recursos hídricos da região e diminuição da recarga das nascentes.

Este cenário demonstra as ameaças concretas do avanço da fronteira agrícola, impulsionada pelas agroestratégias e sobre os limites da implantação das áreas protegidas no Cerrado.

Agradecimentos

Agradeço à Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), que apoiou a realização da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In: ALMEIDA, Alfredo Wagner B.; [et al]. Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, p. 101-143.

BENSUSAN, Nurit. Diversidade e Unidade: um dilema constante (uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas). *In: BENSUSAN, Nurit (org.). A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas protegidas no Brasil.* Brasília: IEB, 2014, p. 31-81.

BRASIL. **Lei nº 13.090, de 12 de janeiro de 2015**, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins, criado pelo Decreto s/n de 16 de julho de 2002. Brasília, 2015. Disponível em www.planalto.gov.br/legislacao. Acesso em: 28 nov.2017.

_____. **Decreto s/n, de 16 de julho de 2002**, que cria o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em www.planalto.gov.br/legislacao. Acesso em: 10 jan.2017.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 15 nov.2017.

DELGADO, Guilherme C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DOU, Diário Oficial da União. **Extrato do termo de compromisso nº 43/2010 - ICMBio**, nº 250, Seção 3, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em www.portal.in.gov.br. Acesso em: 02 dez.2017.

DUARTE, Laura Maria G. Globalização, agricultura e meio ambiente: o paradoxo do desenvolvimento dos Cerrados. In: DUARTE, Laura Maria G.; BRAGA, Maria Lúcia de S. (orgs.). **Tristes Cerrados: sociedade e biodiversidade**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 11-22.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas/SP: UNICAMP/IE, 1998.

GRYSZPAN, Mário. Origens e conexões norte-americanas do agribusiness no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais UFMA**, v. 9, n. 17, jan/jun 2012.p. 123-148; 2012. Disponível em <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/987/1164>. Acesso em: 05 fev.2018.

ICMBio, Agência de Comunicação. **Mosaico do Jalapão cria conselho consultivo**, 17 jul 2017 (atualizado em 18 jul 2017). Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/mosaico-do-jalapao-cria-conselho-consultivo>. Acesso em: 28 nov.2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA: Produção Agrícola Municipal – PAM**. 2019. Disponível em www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 19 de julho de 2020.

ISA. Editorial do ISA: O fim da CPI da Funai e o desespero ruralista. **Blog do ISA**, 24 ago.2016. Disponível em <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/editorial-do-isa-o-fim-da-cpi-da-funai-e-o-desespero-ruralista>. Acesso em: 13 jan.2019.

LEITÃO, Sérgio. Isso é só o começo: sobre o Código Florestal. *In*: LITTLE, Paul E (org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, 2014, p. 180-204.

MARQUEZELLI, Nelson. **Projeto de lei nº 2618**, de 27 de outubro de 2011, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados do Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins criado pelo decreto de 16 de julho de 2002. Disponível em www.camara.leg.br. Acesso em: 02 dez.2017.

MARTINS, Pedro. O fim do licenciamento ambiental: mais um episódio golpista do Congresso Brasileiro, **Terra de Direitos**, Brasília-DF, 24 abr.2016. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/2016/04/28/artigo-o-fim-do-licenciamento-ambiental-mais-um-episodio-golpista-do-congresso-brasileiro/>. Acesso em: 12 nov.2017.

MARTINS, José de S. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2012.

MASCIA, Michael B.; PAILLER, Sharon. Protected Area downgrading, downsizing and degazettement (PADDD) and its conservation implications. *In*: **Conservation Letters**, v. 4, issue 1, feb-2011, p. 9-20. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1755-263X.2010.00147.x/full>. Acesso em: 27 nov.2017.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **PPCerrado – Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no Cerrado: 2ª fase (2014-2015)**. Brasília: MMA, 2014.

OLIVEIRA, Karla Rosane A. **Fronteira Agrícola e Natureza**: visões e conflitos no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba. 2018. Dissertação. Mestrado (Meio ambiente e desenvolvimento rural) - Universidade de Brasília, Planaltina-DF, 2018.

OLIVEIRA, Karla; SAUER, Sérgio. **Política cultural e agroestratégias**: ofensiva modernizadora sobre os territórios da agrobiodiversidade. 31 ago.2016. *In*: VII Encontro da Rede de Estudos Rurais, Natal: UFRN, 2016.

RAMOS, Adriana. Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. *In*: BENSUSAN, Nurit (org.). **A Diversidade cabe na Unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014. p. 153-165.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. *In*: BENSUSAN, Nurit (org.). **A Diversidade cabe na Unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014. p. 399-434.

SAUER, Sérgio. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro (texto para discussão nº 30). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2008. Disponível em <https://www.embrapa.br/web/mobile/publicacoes/-/publicacao/123017/agricultura-familiar-versus-agronegocio-a-dinamica-sociopolitica-do-campo-brasileiro>. Acesso em 5 fev.2018.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney C. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, maio/agosto, 2012.

WWF-BRASIL. **Unidades de Conservação sob risco**: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal (Dossiê Brasil: Unidades de conservação sob ataque). Brasília: WWF-Brasil, maio 2017.

Recebido em 22/11/2020. Aceito para publicação em 24/03/2021.
--