

Ensaio sobre Meio Ambiente, Ordenamento Territorial e Escala de Ação das Grandes Corporações. A Vale na Estratégia de Conservação da Natureza e Desenvolvimento em Carajás

Essay on the Environment, Territorial Planning and Scale of Action of Large Corporations: Vale's Strategy for Nature Conservation and Development in Carajás

Jodival Maurício da Costaⁱ
Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil

Resumo: As considerações que seguem constituem um esforço de análise das ações da Vale em Carajás, Amazônia Oriental, em cenário de valorização da crise ambiental. Objetiva oferecer alguns elementos de análise sobre a relação entre a ação de grandes empresas, o discurso da sustentabilidade e o ordenamento territorial. Nesse período atual, em que o meio ambiente é visto como questão, ou seja, como problema, várias práticas são apresentadas como solução da crise. Entender o alcance que essas ações podem ter no território é de grande relevância.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Ordenamento Territorial, Vale, Sustentabilidade.

Abstract: This article involves an attempt to analyze the actions of Vale do Rio Doce in Carajás, located in the eastern Amazon in a scenario of environmental crisis. The analysis focuses on the relationship between the action of large corporations and their discourse of sustainability and territorial management. In today's world in which the environment is considered to be a fundamental issue, or a problem, several practices are presented as solutions to the crisis. The main objective is to understand how far these actions reach out into the territory of the eastern Amazon.

Keywords: Environment, Territorial Management, Vale, Sustainability.

A Vale no Cenário do Ordenamento Territorial, da Conservação e do Desenvolvimento Sustentável em Carajás: Introdução

A chamada sub-região de Carajás (Figura 1), nome advindo do projeto Minério de Ferro de Carajás e do Programa Grande Carajás, foi estruturada para atender ao complexo mineral e siderúrgico comandado pela Vale. A empresa, na época pública, foi a principal articuladora da economia (mineração e siderurgia), da rede de transporte (Estrada de Ferro Carajás – EFC), do complexo portuário (Ponta da Madeira, em São Luís) (Figura 1).

ⁱ Doutorando em Ciência Ambiental – USP. jodival.costa@usp.br

A partir do final dos anos 1980, várias pesquisas, principalmente teses de doutorado, foram realizadas com o objetivo de compreender a dinâmica política, econômica e social de Carajás e sua relação com a empresa.

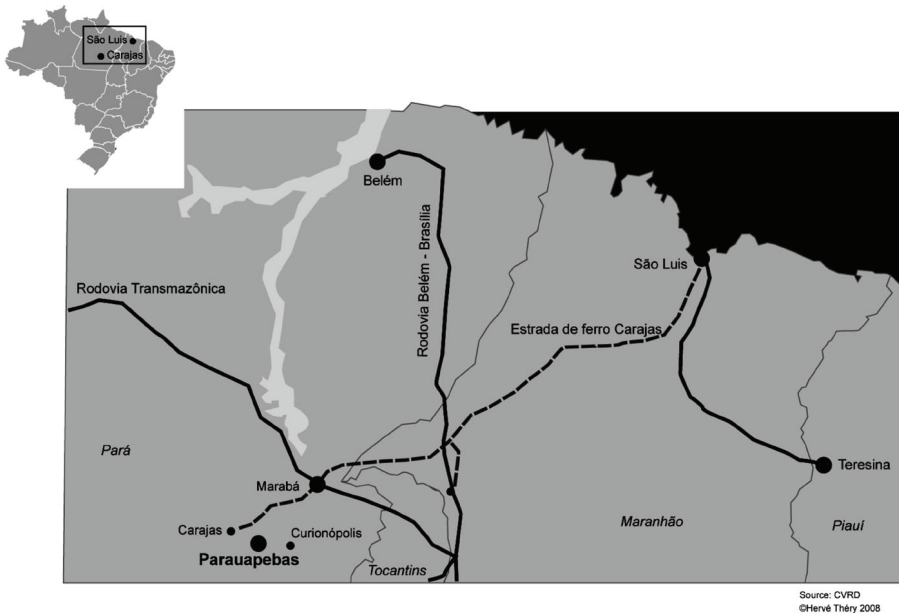


Figura 1 – Área do entorno da Estrada de Ferro Carajás sob influência da Vale.

Fonte: Mello Théry e Théry, 2009.

Coelho (1991), cuja pesquisa teve início no final da década de 1980 e foi concluída em 1991, estudou a dinâmica territorial dos municípios maranhenses do entorno da EFC. Seu objetivo foi investigar as repercussões sociais e ambientais da implantação das políticas públicas territoriais na região. Mas seus estudos sobre Carajás começam antes da sua tese de doutoramento. Um dos primeiros trabalhos da autora foi sobre os impactos do Programa Grande Carajás na estrutura fundiária da região (idem, 1984). Outros trabalhos de relevância foram elaborados pela autora em parceria com o pesquisador Stephen Bunker (COELHO E BUNKER, 2006) e Monteiro. Esse último, inclusive, tem uma vasta bibliografia dedicada ao estudo da relação entre mineração e desenvolvimento em Carajás (MONTEIRO, 2005).

Os trabalhos dos três pesquisadores ressaltam o desequilíbrio entre a exploração do minério, os investimentos na região e os impactos ambientais e sociais. Metodologicamente, analisam o espaço sob a ótica do método dialético e também da teoria dos sistemas. No tratamento das questões sociais da sub-região, o ambiental já era contemplado nas análises. Na maioria das vezes, é verdade, chamando a atenção para a importância da incorporação da dimensão social e ambiental no planejamento espacial. Por conta disso, a Vale é tratada como ator estratégico pelos autores.

Sobre política territorial e política ambiental na Amazônia, Mello (2002) prestou uma importante contribuição. Analisando as políticas de frentes pioneiras entre 1970 e 2000, a autora analisa e avalia dois períodos distintos das políticas territoriais na Amazônia. O período do Estado autoritário, década de 1970 até o final dos anos 1980, marcado pelo planejamento territorial unidirecional e pela estratégia de desenvolvimento na qual a variável ambiental não era incorporada; e o período transitório, de preparação do Estado brasileiro para a grande Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no Rio de Janeiro.

A autora discute importantes políticas ambientais da década de 1990, sua repercussão territorial-ambiental e ambiental-territorial, incorporando a ação dos principais atores, avanços e obstáculos na relação entre desenvolvimento e conservação ambiental. Em duas décadas, os estudos que buscam uma compreensão do espaço amazônico, numa dimensão territorial e ambiental, passaram da reivindicação de uma política ambiental para a análise de como essa incorporação vem ocorrendo (KOHLHEPP, 2005; MELLO et al., 2005). E como a crise ambiental passa a ter forte influência sobre a prática dos Estados, empresas, instituições, indivíduos, etc., é necessário pensá-la sob a ótica do processo da ordenação das relações socioespaciais. E, nesse sentido, do ordenamento territorial.

Nas últimas duas décadas o capitalismo incorporou a crise ambiental como discurso, principalmente pelo binômio conservação/preservação e pelo uso da ideia de sustentabilidade. Na prática das grandes empresas, o tratamento da crise ambiental tem se dado principalmente na relação entre Ciência e Tecnologia utilizada para a intervenção no meio ambiente com práticas “menos danosas”, assim como pela adoção de indicadores sociais e ambientais na política ambiental. As grandes corporações, por atuarem em escala global, seguem uma cultura de indicadores selecionados por grandes institutos de certificação ambiental.

A prática ambiental/social dessas corporações deve ser tomada sob o prisma do processo de globalização. A ação local empresarial é ordenada pelo processo global da economia e da política nesse cenário de valoração da crise ambiental. Wagner Costa Ribeiro escreve sobre uma ordem política ambiental, ou uma geopolítica ambiental, que começa a ganhar corpo a partir da articulação entre países, organismos internacionais governamentais e não -governamentais representados, principalmente, nas grandes conferências internacionais (RIBEIRO, 2008).

Carlos Walter Porto-Gonçalves adota a escala global para discutir a crise ambiental. O autor mostra como o processo político-econômico da globalização incorporou e transformou a discussão levantada nos movimentos de contracultura da década de 1960. Quer dizer, a discussão da crise, que surge como alternativa ao modelo em vigência, é incorporada pelo próprio modelo e transformada em estratégia para permanência na acumulação de capital. E como estratégia incorporada pelo capitalismo mundial já integrado, que se implanta nos espaços já apropriados para acumulação por meio da exploração dos recursos, a questão ambiental toma uma dimensão territorial (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Enrique Leff nos propõe uma discussão de escalas de percepção e apropriação da natureza. Discute a escala da economia na apropriação da natureza como recurso, transformada em valor para a extração da renda e acumulação (LEFF, 2006). No momento em que a crise ambiental começava a ganhar corpo nesse cenário político-econômico,

Ignacy Sachs propunha uma apropriação econômica diferente dessa que acabou se estruturando em escala global. Sua proposta de ecodesenvolvimento pensava a sociedade e a natureza como dimensão dominante no desenvolvimento. Este teria uma ética renovada a partir de outros valores sociais e ambientais (SACHS, 2008).

Mas, ao contrário, o que se afirma como proposta é de um desenvolvimento sustentável em que a mesma concepção de desenvolvimento passa a guiar os novos rumos de ordenação dos recursos. Não há mudança na apropriação política e econômica da natureza, somente nas técnicas de intervenção nos recursos, que passam a ser feitas com forte apelo tecnológico. Deixamos de buscar valores pautados numa apropriação social da natureza para uma solução unicamente técnica – como se a técnica fosse imune aos valores político-econômicos que a produzem.

Mas os novos indicadores da alardeada sustentabilidade não tomam apenas a dimensão do econômico. Como discurso, eles invadem o imaginário social, forjam-se como valor cultural e se tornam elementos da ordenação do espaço. Afinal, hoje, sustentabilidade exerce um efeito quase automático sobre as pessoas. Em termos gerais, é sempre aceita sem questionamento sobre qual sustentabilidade está sendo construída, assim como o que objetiva sustentar. Nesse ponto, as políticas territoriais, tanto dos Estados quanto das empresas, encontram na variável ambiental um elemento legitimador de suas ações. A natureza, mais que nunca, torna-se mercadoria simbólica para a reprodução do lucro, do valor das ações das grandes corporações.

É a partir dessa concepção de entendimento do cenário atual de crise ambiental que propomos pensar o ordenamento territorial na Amazônia Oriental, e a Vale como ator estratégico nas políticas de desenvolvimento e conservação ambiental local. Para isso utilizamos como ferramenta metodológica a metodologia de escala, para analisar a atuação da empresa nas diversas escalas, assim como os fatores que exercem influência sobre as suas ações.

É preciso, então, pensar a questão ambiental a partir das escalas da política, da percepção e representação do fenômeno crise ambiental na escala do capitalismo mundial integrado e em outras escalas de ação, principalmente na local, em que a força da globalização se materializa. Essa proposta metodológica para pensar a questão ambiental já foi introduzida por Agnew (2001).

Política de gestão ambiental da Vale: da superação do passado à construção do futuro?

De acordo com o setor responsável pelas questões ambientais da empresa em Carajás, a Vale é uma corporação que busca permanentemente assegurar os princípios de sustentabilidade nas ações de todas as suas associadas e *stakeholders*. Há uma política de gestão ambiental pensada globalmente implantada em todos os lugares em que a empresa atua. Tal política é definida a partir da sua missão principal: “extrair minério com desenvolvimento sustentável. E isso não vale apenas para o Brasil, para o Pará, para Minas Gerais, mas para o mundo, porque hoje ela é global”.¹

Em Carajás a Vale foi o principal instrumento de ação territorial do Estado brasileiro na estruturação da região. No início foi um planejamento territorial que não levou em

consideração a variável ambiental (FREITAS, 1986), nem mesmo como discurso, uma vez que na sua fase de implantação, entre a década de 1960 e início dos anos de 1980, o Brasil não adotou postura favorável ao discurso que já se iniciava na Europa. Nem mesmo os países europeus haviam estruturado uma ideia de desenvolvimento sustentável, o que começou a se fortalecer a partir da segunda metade dos anos 1980. Mas a valorização da questão ambiental a partir do final da referida década fez com que isso repercutisse negativamente na imagem das empresas. E com a questão ambiental cresce também o discurso sobre a responsabilidade social das empresas, o que, em se tratando de Carajás, também esteve ausente das políticas públicas territoriais. É o peso do passado sobre o presente... e sobre o futuro.

Um dos objetivos da Vale no início da formulação de sua imagem de empresa “ambientalmente correta” foi desvinculá-la da época em que era uma empresa pública.

No passado a Vale, enquanto empresa pública, simplesmente entrava no território. Ela foi de uma época em que era o governo que entrava. Esse modelo existiu até a privatização, pois a partir daí ela deixa de ser uma empresa que era para garantir essa ocupação do território para uma empresa que desse lucro. E o próprio mundo mudou, o entendimento da questão socioambiental mudou e ela teve que realmente se adequar, querendo ser uma empresa mundial, tinha que mudar essa forma de ocupação do território. Então, ela passou a mudar o jeito de ser, de se colocar. Só que isso não acontece de forma automática, pelo pressionamento de um botão, e agora não é mais a Vale pública é a Vale privada.² (E2, 2010)

A expressão “simplesmente entrava no território” utilizada pelo entrevistado expressa que o planejamento territorial executado pelo Estado brasileiro em Carajás, do qual a Vale foi peça fundamental, foi pensado apenas como estratégia de extração dos recursos. Não levou em consideração, no uso desses recursos, a relação com a sociedade local e com o meio ambiente. Há também a construção de um discurso da eficiência por se tratar, agora, de uma empresa privada, e a empresa, enquanto pública, representaria o descaso com as questões sociais e ambientais.

Isso está além da falha do Estado em pensar políticas que realmente pudessem considerar o desenvolvimento social local e atentas às questões de meio ambiente; é a própria falta, na época, de uma estratégia de incorporação da variável ambiental e social como valor no trato dos recursos naturais existentes, incluindo todo o uso do solo para projetos agropecuários e florestais. Dito de outra forma, o Estado não incluía a ação sobre a responsabilidade social e sobre o meio ambiente como elemento estratégico na ordenação do território, porque o próprio processo de ordenação territorial em escala ampla não estava pautado nesses valores como forma de apropriação de territórios, nem como estratégias de acumulação de riquezas no modelo urbano-industrial. Claro que, mesmo o início das atividades de exploração de Carajás já tendo ocorrido em 1985, momento em que o debate da crise ambiental já estava efervescente, ainda não havia uma política de Estado que considerasse isso como estratégico na política pública brasileira, nem empresarial.

A mudança estratégica da Vale na forma de agir no território, no que tange à população e ao meio ambiente, não diz respeito apenas à mudança de regime público para

privado. Como salientou o próprio entrevistado, trata-se de novos arranjos na forma de conceber o social e o ambiental nas políticas de utilização dos recursos. Mas a ação sobre a população como forma de incorporá-la nos processos de produção não é uma novidade. Foucault (2008) escreve que boa parte do sucesso que a modernidade alcançou deve-se ao fato de saber atuar sobre a população, usá-la como elemento estratégico nas relações de produção e, assim, para além das forças produtivas. O que pode caracterizar a novidade é a incorporação da variável população como forma de extração de renda via valorização da imagem das empresas. A outra é o uso da variável ambiental no processo produtivo, que produz efeito positivo nas relações de mercado que a empresa mantém. A não incorporação tem gerado o efeito contrário. Apenas a responsabilidade ambiental é tratada neste trabalho.

A discussão de uma ordem ambiental internacional no âmbito dos países e dos organismos internacionais trazida por Ribeiro (2008) chama a atenção para o peso da questão ambiental na escala global. Como já mencionamos, Agnew (2001) entende que essa questão ambiental atua articulada aos processos econômicos e políticos na expansão do processo de globalização da economia. Mello (2002) ressalta que as mudanças ocorridas no Brasil a partir do final dos anos 1980 foram estratégicas como preparação para a conferência de 1992 no Rio de Janeiro. Há, portanto, um cenário que corrobora o que o entrevistado expressa. A empresa orgulha-se da forma como tem direcionado suas ações ambientais, sucesso que é atribuído à política ambiental adotada.

A partir do que considera ser a sua missão, a Vale elaborou sua política de sustentabilidade ancorada em três princípios norteadores – legado social, ambiental e econômico –, tendo como base de atuação três práticas gerais: operador sustentável, catalisador do desenvolvimento local e agente global de sustentabilidade. Esses princípios expressam uma política multiescalar, de ação global. Isso expressa, também, o conceito que a Vale adota de desenvolvimento sustentável e de ação ambiental global:

Sustentabilidade como legado: a Vale tem por princípio atuar com o objetivo de deixar um legado social, econômico e ambiental positivo nos territórios onde opera. A Vale estimula a inclusão social pela educação para o trabalho e desenvolvimento humano, o crescimento e a diversificação econômica segundo vocações locais, o fortalecimento institucional local –, apoiando as instituições públicas responsáveis no planejamento de uma infraestrutura adequada –, ao mesmo tempo em que contribui para a conservação dos ecossistemas, da biodiversidade e da herança cultural da região. O legado de sustentabilidade das nossas atividades depende do desenvolvimento – ao longo do ciclo mineral – de novas vocações econômicas que possam garantir a perpetuidade do bem estar social, em equilíbrio com o meio ambiente.

Catalisador do desenvolvimento local: o apoio ao desenvolvimento local deve se dar na nossa área de influência direta. Como catalisador do desenvolvimento local, queremos ir além da gestão dos impactos de nossas operações e projetos, contribuindo voluntariamente e através de parcerias com governo e sociedade para a construção de um legado regional de sustentabilidade. Por LOCAL a empresa entende: Licença social, Ordenação para o desenvolvimento, Comunicação e engajamento, Alianças estratégicas e Legado regional.

Agente Global de sustentabilidade: a atuação GLOBAL parte do reconhecimento de que determinados temas globais de sustentabilidade podem afetar nossos negócios, e de que a Vale – como uma das empresas líderes globais no setor de mineração – pode contribuir para a promoção internacional de boas práticas de sustentabilidade. GLOBAL: **G**arantia de transparência, **L**iderança, **O**bservação de tendências, **B**oas práticas, **A**tuação local e visão global e **L**egado para gerações futuras³.

Em relação à atuação social e ambiental nos municípios, a empresa atua principalmente por meio da Fundação Vale. Seu principal objetivo é estudar “cada comunidade em profundidade, para identificar as necessidades específicas, as demandas presentes e futuras e aquelas potenciais a serem estimuladas” (VALE, 2010). É mediante esses estudos que a Vale elabora seu Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia, por meio de parcerias com governanças públicas locais, sociedade civil organizada e a iniciativa privada. De acordo com a empresa, isso é feito em quatro passos:

1. Conhecimento sobre o Território – Realização do diagnóstico em socioeconomia.
2. Elaboração do Plano em Gestão Integrada em socioeconomia – formação do Grupo Gestor.
3. Execução do Plano: Fortalecimento da política social do Território.
4. Monitoramento do Plano – Construção da linha base e indicadores. (idem, ibidem)

A Vale tem uma política própria de planejamento das regiões onde atua. Em Carajás, para conhecer a situação social e ambiental da região e traçar estratégias, em 2006 a empresa contratou a consultoria Diagonal Urbana para fazer o diagnóstico socioeconômico e ambiental da região. O relatório, concluído no mesmo ano, tem informações detalhadas dos municípios onde a empresa atua e nos quais tem influência ao longo da EFC. A partir daí, a Vale tem atuado junto às prefeituras na elaboração de projetos para os municípios. Parte das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para os municípios mais importantes de Carajás, como Marabá e Parauapebas, foi indicada a partir do planejamento elaborado pela empresa⁴ (idem, ibidem).

Uma das ferramentas utilizada pela Vale para a atuação direta nas comunidades é a implantação do projeto Estação Conhecimento, que está voltado principalmente para a educação profissionalizante, a promoção de atividades esportivas e de saúde, cursos de música, teatro e dança. Esse projeto atua também como fomentador do desenvolvimento econômico das comunidades, incentivando a produção local e o desenvolvimento das capacidades de empreendimentos e formação de cooperativas. Uma das mais importantes foi implantada na área de preservação ambiental do Igarapé Gelado, em Parauapebas.

Entendemos que a Vale segue as diretrizes dos novos dispositivos de ordenação das ações empresariais do período atual. Dito de outra forma, trata-se de responder positivamente aos indicadores de sustentabilidade elaborados por instituições e organizações que, cada vez mais, propõem formas de como as empresas devem agir em relação ao meio ambiente e na relação com seus *stakeholders*. A Vale segue, principalmente, o Global Reporting Initiative (GRI).⁵

É, a nosso ver, um instrumento que, mesmo não tendo o caráter de obrigatoriedade jurídica, produz uma regulação das relações econômicas que interfere diretamente

nos territórios onde as empresas atuam. Isso é resultado do período atual, desse evento chamado “crise da natureza”, em que a questão ambiental, apropriada como problema, perpassa todas as relações de produção.

Assim, propomos pensar a análise e a avaliação de ações de ordenamento do território não apenas por meio das regulações que se fazem por intermédio das leis de Estado. Mas também, e talvez principalmente, por essas novas formas de ordenação – como as normas ambientais que as empresas passam a seguir a fim de alcançar os indicadores de sustentabilidade que lhes possibilitem competir nesse cenário. Há, portanto, um resultado que recai sobre a imagem da empresa, mas que, entendemos, não deve ser atribuído exclusivamente à estratégia daquela para essa finalidade de atuação sobre a imagem – uma vez que esse processo de regulação das relações econômicas-políticas-sociais é pautado por uma agenda ambiental na escala político-econômica global.

Uma questão nos parece importante nesse período de valorização da crise ambiental. Cenários em que institutos e fundações passam a produzir indicadores de atuação nos territórios – justificados no uso que se faz do meio ambiente, das sociedades e dos recursos – não devem ser tomados como forma de ordenação das próprias relações espaciais? O mais importante nem é se isso é estratégico nessa direção ou não, mas o resultado que isso produz nos espaços. Como escreve Sánchez (1991), o espaço existe pela/para as relações que as sociedades produzem. Isso implica, inevitavelmente, na produção de valores – nos sentidos que essas relações atribuem, desenvolvem para as formas espaciais, para os recursos, para a ética, para os códigos que permitem à sociedade se relacionar.

É importante considerar que, numa análise das relações espaciais e, em consequência, das formas pelas quais os territórios são produzidos, existe uma base material de produção e reprodução da riqueza e, nessa mesma relação, de reprodução da vida. E parte dessa base material reside justamente nos recursos naturais que o modelo econômico precisa para manter funcionando o mecanismo de mercado, para conservar as condições necessárias à manutenção do modelo. Mas é, também, nos mesmos recursos que está a base de reprodução material da própria vida.

Consideramos que a formulação de uma política global da Vale possui duas questões principais. Uma de ordenação, pois, pelo alcance da crise ambiental em escala global, a corporação precisa organizar sua atuação de acordo com os indicadores que ordenam um padrão para as empresas. A segunda de produção, uma vez que a Vale está presente nos cinco continentes como ator produtivo, que precisa agir diretamente nesses territórios. Ser global, nesse sentido da produção, faz também com que ela seja de vários locais. Embora exista uma política de ação global, a materialização de suas ações em cada local passa a entrar em contato com demandas que são do lugar. Em outras palavras, todo processo de globalização de um ator é também um processo de localização.

A Vale também produz: Conflitos na Estratégia de Conservação da Natureza em Carajás

O processo de ordenação das relações de produção em escala global nesse cenário de crise ambiental tem que lidar com essa condição de localidade da produção. A empresa que incorpora uma política de ordenação na escala global, com base nos valores

dessa sustentabilidade das relações de produção, mantém o mecanismo de obtenção ampliada do lucro agindo localmente, o que ocorre por meio da implantação de empreendimentos para o uso de recursos que pertencem a um dado espaço.

Na discussão sobre uso dos recursos naturais e meio ambiente, a mineração sempre figurou como atividade de alta degradação. Martinez Alier e Jusmet (2001) escrevem que boa parte dos conflitos ambientais existentes no mundo está ligada à atividade de extração mineral. Por conta disso, o discurso do desenvolvimento sustentável incorporado pelas grandes empresas vem fortemente arraigado no de modernização tecnológica, com foco na intervenção no meio ambiente.

A nosso ver, há dois agravantes para o caso da Vale em Carajás. O primeiro é que a atividade da empresa encontra-se em áreas de florestas, cuja conservação é um dos maiores desafios existentes na região. O segundo se deve justamente ao fato de essa atividade dentro das florestas estar localizada na Amazônia. Essa região há muito deixou de ser um ente de valor unicamente pelo seu potencial em recursos naturais. Atualmente ela empresta uma carga simbólica à produção, positiva ou negativa. Tem, portanto, um peso simbólico que não deve ser desconsiderado.

Assim, para lidar com essa situação, a Vale se tornou uma das principais parcerias do governo brasileiro na gestão de Unidades de Conservação, oferecendo suporte tecnológico para monitoramento das áreas e investimentos em pesquisas científicas. São mais de 10.321km² de áreas naturais entre áreas de propriedade da empresa, áreas arrendadas e Unidades de Conservação protegidas em parceria com o Estado e governos locais. A maior parte da área protegida pela Vale fica na Amazônia (Quadro 1).

Quadro 1 – Unidades de Conservação sob influência da Vale na Amazônia.

Área protegida	Bioma	Propriedade	Área (km ²)
Parque Botânico de São Luís	Floresta Amazônica	Própria	1,1
Cinturão Verde de Ponta da Madeira	Floresta Amazônica	Própria	1,2
Área de Proteção Ambiental do Igarapé do Gelado	Floresta Amazônica	Parceria/ICMBio	206,4
Áreas em Proteção pelo Projeto Vale Florestar	Floresta Amazônica	Arrendada (terceiros)	323,0
Floresta Nacional do Itacaiúnas	Floresta Amazônica	Parceria/ICMBio	824,5
Reserva Biológica do Tapirapé	Floresta Amazônica	Parceria/ICMBio	997,0
Floresta Nacional do Tapirapé-Aquiri	Floresta Amazônica	Parceria/ICMBio	1.925,5
Floresta Nacional de Carajás	Floresta Amazônica	Parceria/ICMBio	4.119,5
Total			8.397,8

Fonte: Adaptado de www.vale.com. Acesso em 15 de fevereiro de 2011.

Uma das principais áreas em que a empresa exerce controle é o Mosaico de Unidades de Conservação de Carajás (em parceria com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio), que abriga a principal concentração de minérios na Amazônia. Dentre as áreas de proteção desse mosaico, a principal para os negócios de minérios da empresa é a Floresta Nacional de Carajás (Flona Carajás) (Figura 2).

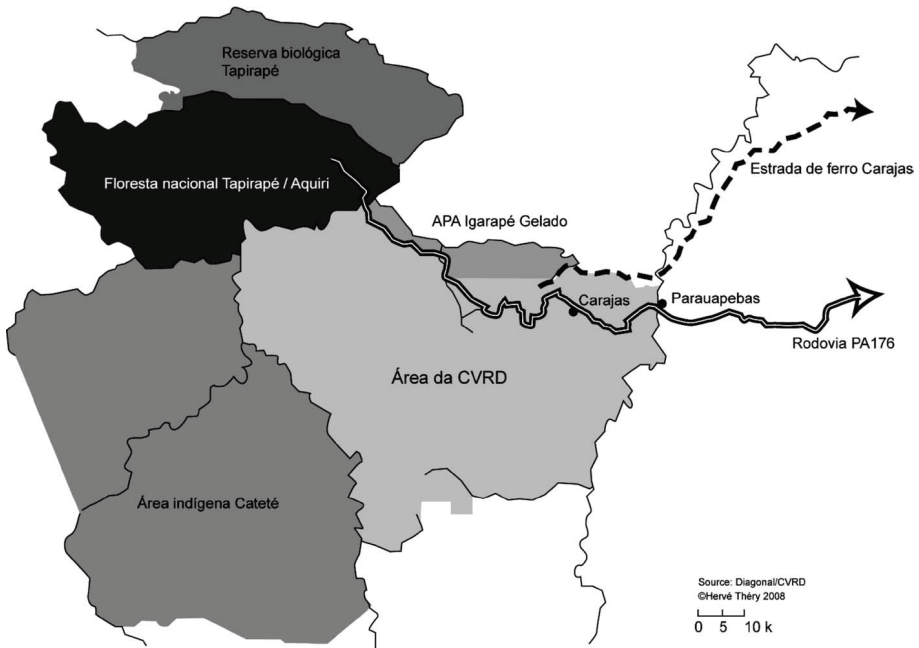


Figura 2 – Proteção da Serra de Carajás.

Fonte: Mello Théry e Théry, 2009.

Criada pelo Decreto Lei nº 2.486, de 2 de fevereiro de 1998, a Flona tem uma área de 411.948,87 ha. O plano de manejo foi elaborado de acordo com o Decreto Lei nº 1.298, de 27 de outubro de 1994, que aprova o regulamento das Florestas Nacionais (Flonas) (Brasil, 1994). No entanto, um parágrafo único foi acrescentado no decreto de criação da Flona Carajás concedendo a exploração e pesquisa de lavras, uma vez que o decreto de 1994 não fazia alusão a esse tipo de atividade. “Consideradas as peculiaridades geológicas da área da Floresta Nacional de Carajás, incluem-se dentre seus objetivos de manejo a pesquisa, a lavra, o beneficiamento, o transporte e a comercialização de recursos minerais” (idem, 2003, p.2). Dessa forma, garante-se a legalidade da exploração mineral em consonância com o manejo ambiental em áreas de conservação.

A participação da Vale foi garantida por meio do convênio com o Ibama (hoje com o ICMBio) no ato de criação do decreto. A Vale também participou da elaboração do Plano de Manejo da Flona Carajás, por ser a empresa que detinha a concessão para exploração econômica e as informações técnicas. A Flona Carajás foi criada numa área que já era de direito real de uso da empresa, concedida pelo Governo Federal em 1986.⁶ Uma das razões descritas no próprio plano de manejo para a criação da Flona Carajás é que, por ser a gestão da mesma de responsabilidade da Vale, após sua privatização seria necessário que o Estado tivesse alguma forma de participação e controle sobre a área. Vendo por esse lado, pode-se inferir que o Estado mantém seu objetivo de controle territorial na relação com o privado, e a unidade de conservação se torna, então, uma ferramenta para chegar a esse objetivo.

Mas a questão vai além da declarada opção do Estado de criar uma unidade de conservação (UC) para limitar a ação da mineradora privatizada. Das várias formas possíveis de conduzir essa análise, defendemos que dois motivos são fundamentais para entender e explicar a criação da Flona Carajás. A primeira diz respeito à própria geopolítica de criação do que hoje conhecemos como Região de Carajás, pois todo o complexo de infraestrutura técnica (ferrovia, hidrelétrica, portos, etc.), institucional (desmembramento de municípios como Marabá e criação de Parauapebas) e de política populacional (no sentido de induzir o processo migratório) foi pensado a partir da mina de Carajás. Esse projeto contou com ampla participação de organismos financeiros importantes, como Bird, FMI, G7, que na época, juntamente com o Japão, tinham grande interesse na extração mineral da região. O segundo ponto é o alcance que a crise ambiental conseguiu no Brasil a partir da década de 1990. A incorporação da variável ambiental pelo Estado e pelas empresas, o que ambientalistas e estudiosos já questionavam pelo menos desde a década de 1970, começa a acontecer nos anos 1990.

A proliferação de UCs pelo território brasileiro, principalmente na Amazônia, é o resultado de um conjunto de fatores que está no seio do processo de ordenação espacial em escala global. E a incorporação do discurso da sustentabilidade no tratamento dos recursos naturais, embora vista como importante no contexto atual, não deve ser tratada como ação de altruísmo ambiental dos governos e empresas, pois é nessa estratégia que são erigidas as novas bases de reprodução do capital.

Mas ela é também, e talvez principalmente na Amazônia, a principal forma de fazer ordenamento territorial. A questão é que a criação de uma unidade de conservação, não importa as contradições que ela carrega, na escala mais ampla de concepção e representação dos fenômenos, é vista como uma ação de preservação da natureza, da biodiversidade, etc. Isso carrega um peso tão forte que é capaz de legitimar até mesmo ações não necessariamente ecológicas. Precisamos, então, falar dos recursos naturais e dos seus usos.

Raffestin (1980; 1993) discorre que um recurso natural é sempre uma invenção. Claro que as palavras do autor em momento algum tomam o sentido de que o recurso natural é uma falácia. O sentido da invenção expressa que ele pode existir numa dada relação social, de acordo com a propriedade e função que esse elemento passa a ter na concepção e representação. Nesse sentido, todo recurso é também um discurso. Dito de outra maneira, é pelo discurso que o recurso é socializado e, dessa forma, naturalizado.

A primeira forma de conflito existente na própria ideia de UC de uso múltiplo, como a Flona Carajás, é que ela aparece como solução para a preservação do próprio modelo que gerou o problema. A criação de áreas de proteção ambiental e, assim, dos recursos que ela abriga, é uma preocupação econômica e pode ter ganhos ambientais, mas não é de natureza ecológica. Quer dizer, não é o mecanismo da natureza que realmente está em questão, de sua preservação, mas de como se pode interferir nesse mecanismo para que ele possa permanecer produzindo as condições para o uso do recurso com a finalidade do lucro ampliado, com tecnologias que manejem melhor esse recurso e seu ambiente.

Se pensados sob o ponto de vista da preservação do atual modelo urbano-industrial, os argumentos relacionados ao uso sustentável dos recursos – que significa utilizar com a finalidade de prolongar a existência destes – encontram ampla aceitação como prática

ambientalista na criação das UCs. Afinal, nesse sentido de valoração, o que passa a ser importante não é a finalidade de uso dessa forma de racionalidade, mas o fato de que essa é uma prática menos degradante do que a conduta anteriormente utilizada. Portanto, trata-se da intervenção pontual no meio ambiente dependendo dos recursos já em exploração ou em potencial. Essa é uma questão que pode ser tomada como de natureza territorial e de ordenamento, pois se trata de definir as formas de apropriação. Para que, para qual sentido, para quem e por quem conservar os recursos?

Assim, essa primeira forma de conflito tem uma base discursiva bastante acentuada. Ao estabelecer uma área, recursos e espécies a serem protegidas, uma relação de valoração é então estabelecida, assim como determinados atores são favorecidos. O fato de tratar-se de áreas importantes para a situação ambiental local ou global, como a Amazônia, não torna a ação política imparcial. Não há, portanto, como separar a política de criação de UCs do jogo de poder político-econômico dos atores territoriais em campo.

Outro conflito, mas esse especificamente em relação à Flona Carajás, é o existente entre a exploração mineral e a conservação dessa própria biodiversidade que a criação da Flona objetiva proteger. É assim, por exemplo, no caso da área da floresta onde predomina a vegetação de canga. De acordo com o ICMBio, a canga e todo o complexo biológico que a envolve são ainda pouco conhecidos. No entanto, essa é também a parte de maior concentração de minério que interessa para a exploração, pela quantidade e teor de concentração, que empresta maior qualidade ao recurso. O contraste entre a exploração mineral e a conservação desse ecossistema é considerado pelo ICMBio como o maior conflito ocorrido dentro da Flona.

O maior conflito é que a Floresta Nacional de Carajás possui um ecossistema único, talvez no mundo – Savana Metalófila, que está encravado no meio da floresta. Um ecossistema naturalmente semelhante à Caatinga, com uma vegetação parecendo um campo rupestre, também semelhante ao cerrado. Esse é um ecossistema extremamente raro, com alto grau de endemismo, ou seja, algumas espécies só ocorrem aqui e em nenhum outro lugar, e ele só existe por causa do afloramento do minério. Então, onde o minério aflorou com muita intensidade o solo ficou muito pobre em nutrientes e não deu a oportunidade de formação florestal e deu origem a grandes áreas de captação de água de chuva e não tem infiltração. Então forma uma lagoa imensa resultado da captação de água da chuva, não tem um abastecimento de lençol freático pra formar isso aqui – aqui tem uma singularidade fabulosa, fantástica pra conservação, e é justamente onde está o minério aflorado. Em toda essa área de savana dentro da Flona Carajás ocorre minério de ferro, é de fácil exploração e de interesse da exploração. Então se toda ela for explorada nós vamos extinguir um ecossistema dentro de uma unidade de conservação. (ICMBio, entrevista concedida ao autor em fevereiro de 2010)

Portanto, a área considerada de maior interesse para conservação pelo ICMBio é também de grande interesse para a mineração. Apesar do plano de manejo reconhecer a importância do ecossistema e indicar para conservação, o mesmo encontra-se na zona de mineração. Isso, em si, já é uma contradição.

Além da mineração, também ocorre dentro da Flona a atividade de extrativismo vegetal, através da coleta do Jaborandi por uma população de assentados que vive no entorno; e da castanha, feita pelos indígenas que vivem dentro da Flona. Sobre o Jaborandi, a coleta era feita de forma clandestina desde o início das atividades de exploração mineral, até ser legalizada recentemente.

Também é importante a relação entre a Vale e as populações do entorno da Flona, principalmente as residentes no município de Parauapebas. Desde a implantação do empreendimento mineiro, a empresa sempre manteve acesso restrito à área, com forte controle e vigilância. Como consta no próprio plano de manejo, a exploração mineral convive com a pressão constante de áreas de assentamentos e da comunidade indígena Xicrim do Catete. Esta última nunca reconheceu a legitimidade da ação da Vale na floresta, pois alega que a terra e tudo que nela existe é herança dos seus ancestrais e, portanto, pertence ao seu povo.

A população de Parauapebas não sente que a floresta pertença a eles, nem eles à floresta, e é comum usarem a expressão “área da Vale” para expressar esse estranhamento. Até 2007, somente a empresa poderia autorizar a visita da população à área de visitação da Flona (núcleo urbano e museu). Isso mudou a partir de 2008, quando a prefeitura conseguiu, depois de alguma tensão, negociar um posto de autorização municipal. A situação expressa a fragmentação territorial, o estranhamento das territorialidades.

Considerações Finais

No cenário político, econômico e social atual, sustentabilidade é uma palavra de grande repercussão. Ao ser usada em políticas públicas mais amplas, em políticas de empresas, em projetos menores ou mesmo em um produto, é como se tivesse valor em si mesma. É como se o uso do termo, seguindo diretrizes a maioria das vezes de ordem técnica, dispensasse o próprio processo – a sustentação, no sentido da construção pautada em novos valores de apropriação da natureza – do qual a sustentabilidade deveria ser o resultado. Isso se explica, a nosso ver, porque o que a política e a economia expressam como sustentabilidade são práticas de intervenção no processo produtivo. Como se fosse preciso partir da produção do produto, e não da construção de novos valores para a própria produção.

Práticas ambientais como as desenvolvidas pela Vale em Carajás são resultado de um projeto mais amplo, em escala global, de ordenação das relações de produção pensadas nesse discurso de sustentabilidade. Na relação entre a empresa, o meio ambiente e o ordenamento do território, a maior repercussão é a gestão participativa em áreas de proteção ambiental, principalmente em parceria com o Estado. A Floresta Nacional de Carajás, assim como as demais áreas do entorno da Flona, tem o objetivo principal de proteger o território da mineração. A definição sobre o que fazer, como fazer, por que fazer e por quem fazer, fundamental quando se trata de ordenamento, vê na criação de áreas protegidas uma saída. Isso porque a justificativa utilizando o discurso da preservação/conservação, mesmo em áreas utilizadas para mineração, encontra legitimidade, além de ser ordenada legalmente. Portanto, ordenar tem o sentido de ordenar recursos estratégicos para manter o mesmo modelo de desenvolvimento.

O dilema da vegetação de canga fortalece esse argumento. Por estar na principal zona de incidência de minério de ferro, sua conservação não é uma prioridade. Possivelmente, a única forma de esse ecossistema sobreviver seria se possuísse um valor de mercado superior ao minério de ferro. Isso porque os valores que ordenam as relações são os da ampliação do lucro. Mas as novas tecnologias utilizadas para a extração do minério, nessa mesma área onde ecossistemas são devastados, permite menos danos ao meio ambiente. Por isso, consideramos que é preciso estabelecer uma diferença entre o que é ambientalmente viável, considerando meio ambiente unicamente como a área onde o ator exerce sua ação, e, para esses casos, o que são ações ecológicas e de novos valores de natureza. Para as duas últimas, precisamos de uma reapropriação social, e não de um novo discurso para manter a mesma base de desenvolvimento com novos métodos de intervenção nesse meio ambiente.

O processo de ordenação das relações socioespaciais em escala global se faz sob forte apelo dessa alardeada sustentabilidade das empresas. A ação da Vale na estratégia de conservação da natureza em Carajás é pensada a partir de um conjunto de indicadores elaborados por institutos globais, especializados nessa função de dizer às empresas o que fazer para se garantirem no mercado. Assim, quando a empresa atua, em parceria com o Estado, na questão ambiental, ordena ações a partir desses indicadores. Isso acontece inclusive na parceria com comunidades locais e prefeituras, para a elaboração de projetos conjuntos.⁷

Referências Bibliográficas

AGNEW, J. The New Global Economy: Time-Space Compression, Geopolitics, and Global Uneven Development. *Journal World-Systems Research*, v.7(2), p.133-56, 2001. Disponível em: <<http://jwsr.ucr.edu/archive/vol7/number2/pdf/jwsr-v7n2-agnew.pdf>>.

BECKER, B. K. A crise do estado e a região – a estratégia da descentralização em questão. In: BECKER, Bertha K. (org). Ordenação do território: uma questão política? Rio de Janeiro: UFRJ, 1984.

BRASIL. Decreto 1.298, de 17 de outubro de 1994.

_____. Plano de manejo para uso múltiplo da Floresta Nacional de Carajás. Janeiro de 2003.

COELHO, M. C. N.; COTA, R. G. Avaliação das propostas de Carajás para o campo. In: 4º Congresso Brasileiro de Geógrafos – Geografia, Sociedade e Estado. *Anais...* São Paulo: AGB, 1984, p.380-391.

_____; BUNKER, S. G. M.; MONTEIRO, M. Impactos ambientais da Estrada de Ferro Carajás no sudeste do Pará. In: Museu Emílio Goeldi. Carajás: Geologia e Ocupação Humana, 2006, p.405-70.

Ensaio sobre Meio Ambiente, Ordenamento Territorial e Escala de Ação das Grandes Corporações
_____. Socioeconomic Impacts of the Carajás Railroad in Maranhão, Brazil. Syracuse, 1991, Tese (doutoramento). Syracuse University.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*. Curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS, L. D. Algumas considerações sobre a Região-Programa. In: ALMEIDA, J. M. G. (org.). *Carajás: desafio político, ecologia e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense/CNPq, 1986, p.22-29.

LEFF, E. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRI. *Diretrizes para Relatório de Sustentabilidade – 2000 a 2006*. São Paulo, dezembro de 2006.

KOHLHEPP, G. Desenvolvimento sustentável na Amazônia? Dúvidas na consolidação do Programa Piloto, as recentes estratégias e a realidade amazônica. In: _____. COY, M. (orgs.). *Amazônia sustentável – Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p.75-96.

MARTINEZ ALIER, J.; JUSMET, J. R. *Economía ecológica y política ambiental*. México: FCE, 2001.

MELLO-THÉRY, N. A. Política territorial na Amazônia – Conflitos entre desenvolvimento e conservação ambiental na Amazônia. São Paulo, 2002. Tese (doutoramento). Universidade de São Paulo.

_____. PASQUIS, R.; THÉRY, H. A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula. In: KOHLHEPP, G.; COY, M. (orgs.). *Amazônia sustentável – Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p.45-62.

_____. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Anablume, 2006.

_____. THÉRY, H. Carajás-Parauapebas: conflitos entre modelos de desenvolvimento na Amazônia Oriental. *Revista Praia Vermelha*. Rio de Janeiro, v.19, n.2, p.73-8, jul.-dez. 2009.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração na Amazônia. In: *Revista de Estudos Avançados*, v.19(53), p.187-207, jan.-abr. 2005.

PALHETA DA SILVA, J. M. Poder, governo e território em Carajás. Presidente Prudente, 2004. Tese (doutoramento). Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Presidente Prudente.

Costa, J. M.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RAFFESTIN, C. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies Techniques (Litec), 1980.

_____. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SÁNCHEZ, J. E. *Geografía política*. Madrid: Editorial Síntesis, 1991.

VALE. *Relatório de Sustentabilidade*. 2010.

Recebido em: 31/01/2011 Aceito em: 24/04/2012

1 Trabalho de campo. Entrevista concedida ao autor em maio de 2010.

2 Entrevista concedida ao autor em fevereiro de 2010.

3 Elaborado pela equipe responsável pela política ambiental da empresa do Rio de Janeiro. Material adquirido em trabalho de campo realizado na sede da Vale em Parauapebas – PA em fevereiro de 2010. Também disponível em www.vale.com.

4 Pesquisa de campo realizada em maio de 2010.

5 Disponível em http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/4855C490-A872-4934-9E0B-8C2502622576/5282/G3_POPO_RG_Final_with_cover.pdf. Acesso em 2 de abril de 2011. Fundada em 1997, a GRI é um padrão internacional de elaboração e divulgação de relatórios de sustentabilidade. Avalia o desempenho ambiental, social e econômico das organizações. Trabalha com o mesmo padrão e rigor das demonstrações financeiras (GRI, 2006).

6 Plano de Uso Múltiplo da Floresta Nacional de Carajás. Brasil, 2003.

7 Entrevista concedida ao autor em fevereiro de 2010.