

ENTRAVES AO USO E GOVERNANÇA DE RECURSOS NATURAIS NA AMAZÔNIA MARANHENSE: LIMITES DAS FERRAMENTAS DA AÇÃO PÚBLICA

Raíssa Musarra¹

Resumo

Os resultados de duas pesquisas realizadas entre 2010 e 2016 mostram o contexto de precariedade institucional no que tange a respostas às exigências da Ambientalização na governança de recursos naturais na Amazônia maranhense foi revelado através dos seguintes enfoques: 1) na falta de clareza sobre os limites do possível em relação ao uso de recursos naturais na produção da carpintaria artesanal no município de Raposa-MA, revelando alterações na relação dos artesãos com a natureza e seus recursos bem como em sua dinâmica de produção; 2) nas dificuldades operacionais de participação da sociedade civil na governança do Rio Itapecuru, em avançado estado de degradação e sujeito de relações fundadas na ideia de modernização/desenvolvimento. Tais realidades resultam de um quadro relacionado à estruturas de poder pouco democráticas, nos níveis local e estadual, que dificulta a articulação entre atores e políticas que possibilitem a inserção da problemática ambiental na gestão do interesse público local. O texto enfoca os entraves observados nas ferramentas da Ação Pública relacionadas ao uso e governança de recursos naturais a partir das duas realidades abordadas.

Palavras-chave: Governança; Uso de recursos naturais; Ação Pública

BARRERAS PARA EL USO Y LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL AMAZÔNIA MARANHENSE: LÍMITES DE LAS HERRAMIENTAS DE ACCIÓN PÚBLICA

Resumen

Los resultados de dos encuestas realizadas entre 2010 y 2016 muestran el contexto de precariedad institucional en términos de respuestas a los requisitos del ambientalismo en la gobernanza de los recursos naturales en la Amazonía de lo estado de Maranhão se reveló a través de los siguientes enfoques: 1) la falta de claridad sobre los límites de la posible en relación con el uso de los recursos naturales en la producción de carpintería artesanal en la ciudad de Raposa-MA, revelando cambios en la relación de los artesanos con la naturaleza y sus recursos, así como en su dinámica de producción; 2) las dificultades operativas de la participación de la sociedad civil en la gobernanza del río Itapecuru, en un estado avanzado de degradación y sujeto de relaciones basadas en la idea de modernización / desarrollo. Estas realidades son el resultado de un marco relacionado con las estructuras de poder antidemocráticas a nivel local y estatal, lo que dificulta la articulación de actores y políticas que permitan la inserción de problemas ambientales en la gestión del interés público local. El texto se centra en los obstáculos observados en las herramientas de acción pública relacionadas con el uso y la gobernanza de los recursos naturales de las dos realidades abordadas.

¹ Doutora em Ciências Sociais - Sociologia pelo programa de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará - PPGCS-UFPA com estágio doutoral na Universidade de Paris, Sorbonne - Paris XIII. Email: raissa@musarra.com.br.

Palabras clave: Gobernanza; Uso de recursos naturales; Acción pública

BARRIERS TO THE USE AND GOVERNANCE OF NATURAL RESOURCES IN AMAZÔNIA MARANHENSE: LIMITS OF PUBLIC ACTION TOOLS

Abstract

The results of the surveys conducted between 2010 and 2016 showed the context of institutional precariousness in terms of meeting environmental requirements in the management of natural resources in state of Maranhão Amazon's revealed through the following approaches: 1) the lack of clarity on the boundaries of the possible in relation to the use of the natural resources in the production of artisanal carpentry in the city of Raposa-MA, revealing changes in the relationship of the artisans with the nature and their resources, as well as in their production dynamics; 2) the operational difficulties of the participation of civil society in the governance of the Itapecuru river, in an advanced state of degradation and the subject of relationships based on the idea of modernization / development. These realities are the result of a milestone related to undemocratic power structures at the local and state levels, which makes it difficult for the articulation of actors and policies that allow the insertion of environmental problems into the management of local public interest. The text focuses on the obstacles observed in public policy tools related to the use and governance of the natural resources of the realities addressed.

Keywords: Gobernanza; Uses of natural resources; Public actions

INTRODUÇÃO

Temas ambientais e de proteção social vem questionando, de acordo com Lascoumes (2012), escolhas políticas feitas desde a década de 1950, resultando em um quadro em que as formas de regulamentação ambiental multiplicaram. Dentre as ferramentas de regulamentação estão o direito e os instrumentos fiscais, econômicos e participativos, com aumento dos meios utilizados para enquadrar e mobilizar a sociedade civil (empresas, ONGs e cada vez mais os cidadãos), nem sempre havendo coerência entre ferramentas da ação pública (LASCOUMES, 2012).

Para o autor, não é raro que haja discrepâncias entre as recomendações e as decisões políticas, e tais discrepâncias são explicadas pela importância da pressão de vários grupos de interesse e compromissos políticos e econômicos da ação do governo (LASCOUMES, 2012). Sobre a realidade brasileira, José Eli da Veiga (2014 apud MUSARRA, 2016) expõe que os regimes ambientais do Brasil continuam a se sobrepôr gerando crescentes dificuldades de entendimento e acentuando situações de impasse.

Os resultados de duas pesquisas realizadas entre 2010 e 2016 na Amazônia maranhense mostram contextos de discrepância nas ferramentas da ação pública voltada à problemática ambiental. Ambos estão relacionados à precariedade institucional no que tange a respostas às exigências da Ambientalização na governança de recursos naturais na Amazônia maranhense através da observação de dinâmicas sociais em dois municípios da Amazônia Legal Brasileira.

Em termos de efetividade da justiça ambiental, Muniz (2009, p. 186-187) afirma que:

(...) nos últimos anos o campo de discussão da ecologia política tem sido revigorado pela discussão sobre a justiça ambiental, para qual serve como base teórica ao analisar os conflitos distributivos a partir das desigualdades decorrentes de processos econômicos e sociais, que acabam por concentrar as principais cargas de poluição e demais efeitos deletérios do desenvolvimento sobre as populações mais pobres, discriminadas e socialmente excluídas.

A autora enfatiza que populações tradicionais de extrativistas e pequenos produtores estariam “perdendo o acesso à terra, às matas e aos rios dos quais depende sua sobrevivência, ou são forçadas a conviver com a degradação ambiental e social produzida por estes empreendimentos” (MUNIZ, 2009, p. 187-188). Essa situação refletiria a concentração de poder e apropriação dos recursos ambientais.

Os contextos abordados a seguir seguem a mesma rota, os resultados e são frutos de pesquisas realizadas entre 2009 e 2016 na amazônia maranhense. Alterações do modo de vida de populações tradicionais, perda de acesso aos recursos e minimização da participação popular em detrimento da exploração mineral, agronegócio, implantação de distritos industriais, siderúrgicas e refinarias.

PRECARIEDADE INSTITUCIONAL PARA O ACESSO DE PROFISSIONAIS AOS RECURSOS NATURAIS PARA ATIVIDADES TRADICIONAIS

O Município de Raposa contém dezenas de atores sociais envolvidos na produção de embarcações artesanais e abriga grande comunidade pesqueira do Estado, necessitando de profissionais que assegurem sua construção e manutenção, devemos ressaltar, entretanto, que o consumo das embarcações artesanais oriundas da produção de tais profissionais não se restringe ao município da Raposa, visto que a demanda vem de diversas localidades, especialmente do norte e nordeste brasileiros, fazendo das embarcações artesanais importantes elementos para a reprodução da vida material em Raposa (MUSARRA, 2011).

De maneira geral, os profissionais utilizam tradicionalmente os recursos disponíveis na região (Raposa e redondezas), e esta utilização ocorre através da retirada de madeira e material

para calafetagem de matas e sítios, bem como de regiões de mangue. A utilização de recursos também é notada no local de trabalho, na medida em que utilizam a água de igarapés, rios, riachos e praias para a chegada, saída e flutuação de embarcações (MUSARRA, 2011).

Destacam-se os conhecimentos dos profissionais tradicionalmente adquiridos a respeito das espécies vegetais, suas aplicações, seus melhores períodos de retirada, suas condições para retirada, tempo de vida e influências do calendário lunar em relação à madeira (ANDRÉS, 1998; MUSARRA, 2011).

O município está situado em uma Área de Proteção Ambiental Upaon-Açu/Miritiba/Alto Preguiças (também conhecida como APA Miritiba), através do decreto 12.428/92 de categoria “uso sustentável”. O decreto determina que na APA de Miritiba, poderão ser desenvolvidas atividades múltiplas, desde que sejam obedecidos critérios de conservação, segurança, racionalidade e observada a Legislação Ambiental (Federal, Estadual e Municipal), excetuando-se aquelas de caráter predatório que possam provocar alterações drásticas na biota local e regional ou causem significativos impactos ambientais (art. 6º).

As unidades de conservação são áreas do território nacional estabelecidas pelos governos federal, estaduais e municipais que devem ser preservadas ou utilizadas de forma adequada e sustentável, visando à proteção de ecossistemas significativos, em termos de recursos naturais e/ou culturais e o Maranhão é o estado que se destaca por possuir mais de 12% de seu território em áreas protegidas sob jurisdição estadual (PINTON et al., 2004).

A definição destas áreas, porém, nem sempre responde aos interesses das populações tradicionais que as habitam e ou utilizam os territórios de Uso Sustentável. No caso dos profissionais mencionados de Raposa, o pertencimento do Município e das localidades provedoras de recursos utilizados em sua produção à APA é fator desconhecido. Some-se isto ao fato de que a mesma não possui plano de manejo ou qualquer outra ferramenta de gestão disponível na normatização relacionada (MUSARRA, 2011).

Neste sentido, as atividades realizadas pelos carpinteiros correm o risco de ser subsumidas à ilícitos penais descritos em diversas normas, locais e nacionais, sem as devidas adequações das atividades e da categoria de população diferenciada que justificariam e autorizariam o uso racional dos recursos em unidade de conservação sustentável.

Há nítido temor em relação aos órgãos ambientais, percebidos entre os trabalhadores da carpintaria naval por sua postura frente à fiscalização ambiental, conhecida por eles pela aplicação de penas, mormente multas, o que, entretanto, não impede a retirada de determinadas espécies por parte de alguns carpinteiros (MUSARRA, 2011).

Em consequência da falta de diálogo com atores da gestão pública formal, os mesmos recorrem à compra da madeira diante da alegação de impossibilidade de manejo pelo risco da aplicação das multas. Assim, passam por um processo de transformação do território em que vivem e executam suas atividades, estando, para eles, obscuras as regras do que é ou não possível se fazer em relação aos usos sociais dos recursos tradicionalmente por eles utilizados (MUSARRA, 2011).

A relação dos interlocutores com a natureza do lugar e a provisão dos meios de trabalho da carpintaria naval, suas práticas e racionalidades produtivas estão relacionadas a seus conhecimentos quanto às espécies vegetais tradicionalmente utilizadas e à suas cosmologias, à suas identidades (MUSARRA, 2011).

A partir da categoria “população tradicional” a pesquisa de 2011 (MUSARRA, 2011) abordou questões como o processo e local de aprendizado e meios de transmissão do conhecimento, destacando a importância de suas referências matemáticas para o exercício da profissão sob o prisma do etnoconhecimento e o fato de que a apropriação dos recursos naturais como meio de produção é/foi, um dos componentes do processo artesanal de trabalho dos carpinteiros navais estudados, identificando paradigmas e representações de natureza a partir das associações dos atores sociais aos termos “natureza” e “recursos naturais”.

A relação dos interlocutores com os recursos utilizados no processo de trabalho, suas maneiras de agir em seu espaço natural, suas estratégias, técnicas, e conhecimentos sobre as influências dos fatores ambientais a seu redor, os modos obtenção da matéria-prima, incluindo retirada e ou compra de madeira, espécies que vegetais que costumam empregar, o conhecimento sobre as espécies, técnicas, épocas e locais de retirada evidenciam a existência de uma potencial predisposição ao uso sustentável da natureza por parte dos atores em questão e sobre possibilidades e limites do uso dos recursos naturais (MUSARRA, 2011).

O aumento na compra de madeira é alegado por aparentemente descarta qualquer temor de cometimento de ilicitudes mas a legislação relacionada ao tipo de madeira que costumam aplicar, por si só já configura a compra como ilícito penal, não havendo qualquer enfrentamento diante das incertezas quanto ao uso dos recursos pela ausência de diálogo com órgãos ambientais (MUSARRA, 2011).

Na legislação ambiental relacionada, portar motosserra sem licença é ilícito penal, fazer construções que deixem resíduos sem licença e controle do órgão competente também é ilícito penal, assim como cortar ou utilizar madeira imune ao corte também o é (caso do pequi), bem

como causar destruição a mangue, deixar resíduos da produção sujeitos a escoamento (caso dos estaleiros em contato com a água) e utilizar recursos de Unidade de Conservação sem autorização pública (MUSARRA, 2011). Por ser a área uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, a ferramenta de gestão que poderia descriminalizar tais condutas a partir da avaliação do nível de impacto das atividades, que é o plano de manejo, não tem previsão para implementação, tampouco existe outra alternativa a qual se possa recorrer, segundo a chefe da APA em questão (MUSARRA, 2011).

Merece relevância o fato de que a relação dos agentes com a natureza, suas cosmologias e seu modo de vida diferenciado sejam fatores que influenciam na reprodução de suas necessidades materiais, especialmente se levado em consideração o processo artesanal de produção, que tem reflexos para toda a comunidade do município e adjacências, na medida em que produzem valores de uso social econômica e culturalmente significativos para si e para a comunidade (MUSARRA, 2011).

OS ENTRAVES À GOVERNANÇA DO ITAPECURU

O outro quadro que revela a insuficiência de arenas de debates sobre degradação ambiental no Maranhão é a realidade a que está exposta a Bacia do rio Itapecuru, locus de um importante rio maranhense, que sob relações do poder público, enquanto território delimitado por suas características ecossistêmicas, encontra-se em avançado estado de degradação e sujeito de relações fundadas na ideia de modernização/desenvolvimento (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Desde o período colonial, este rio está inserido no seio de disputas políticas e movimentos de resistência como o levante dos Balaios e massacres vividos por populações indígenas (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Depois, do Império à República, o Itapecuru, um dos caminhos que facilitou a ocupação do interior e à exploração das terras férteis, encontra-se vinculado à produção do açúcar e do algodão, à pecuária extensiva e à exploração de produtos da mata nativa, o que, consequentemente, gerou alterações importantes na composição de uma fauna peculiar ao território no qual se integra esse curso d'água (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Os ideais civilizadores, modernizadores e do desenvolvimento, sobretudo durante o período dos governos ditatoriais no Brasil, em muito contribuíram para certa naturalização de uma forma de relação social com o rio, que o transformou em destino do escoamento sanitário

e hospitalar, recurso para irrigar latifúndios, insumo industrial e manancial onde se capta água para o abastecimento da capital São Luís (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Segundo Vale et al., (2014 apud MUSARRA 2016) todas as bacias maranhenses são fundamentalmente importantes em níveis econômico, natural e social uma vez que a população ribeirinha possui uma ampla relação de dependência da pesca como principal atividade econômica. Ocorre que, como verificado por Leonel, na Amazônia (1998, pág. 23 apud MUSARRA, 2016), “o caráter universalizador do modo de ser da sociedade industrial vem introduzindo uma competição desigual com as populações em torno ao aproveitamento da água e do peixe”.

E, no estado do Maranhão, as bacias hidrográficas, bacias lacustres e águas subterrâneas, pela semiaridez e a desertificação vêm se contrapondo ao discurso da abundância de águas (FERREIRA, 2008 apud MUSARRA, 2016).

A Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA é a concessionária estadual responsável pelo abastecimento de água de 64% dos municípios do Estado (ANA, 2010). Segundo a ANA (Agência Nacional de Águas), em 2011, apenas 28 municípios maranhenses apresentavam seus sistemas com condições satisfatórias de abastecimento. Para os demais, foram previstos à época investimentos de R\$ 412 milhões (ANA, 2010 apud MUSARRA, 2016).

Desse total, 13% correspondiam aos investimentos necessários para a garantia da oferta de água para São Luís (capital), outros R\$ 48,5 milhões, ou 12% do total, deveriam ser investidos em aproveitamentos de novos mananciais e na implantação de sistemas produtores em sedes sem sistemas de abastecimento de água (ANA 2011 apud MUSARRA, 2016).

Para a grande maioria das sedes estava previsto atendimento por sistemas isolados, sendo necessários R\$297 milhões, referindo-se na maior parte dos casos, às obras de perfuração de poços e à implantação de estações de tratamento de água em cidades sem tratamento (ANA, 2010 apud MUSARRA, 2016).

De acordo com Barroso e Sousa (2007) o consumo de pescado no Maranhão tem destaque no litoral, na baixada ocidental maranhense e nas áreas ribeirinhas aos grandes lagos. Na bacia do rio Itapecuru, a frequência de oferta de produtos advindos da piscicultura regional é afetada pelo fato de que “os rios da bacia não disponibilizam estoques naturais de pescado em quantidade para atender a atual demanda, até pelos problemas ecológicos que se agravam a cada

ano, diminuindo a vida nos ambientes naturais.” (BARROSO E SOUSA, 2007, pág.92 apud MUSARRA, 2016).

As principais espécies cultivadas na bacia do rio Itapecuru são: o tambaqui (*Colossoma macropomum*), tilápia (*Oreochromis sp.*), curimatá (*Prochilodus sp.*) e carpa-comum (*Cyprinus carpio*). Sendo a oferta de alevinos muito escassa e irregular, de baixa qualidade genética, principalmente do tambaqui (*Colossoma macropomum*) que, de acordo com Barroso e Sousa (2007) em 2007, ainda permanecia como reprodutor remanescente de cruzamentos de espécimes selvagens introduzidas no Nordeste em 1976 pelo DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional com atuação no Nordeste) (MUSARRA, 2016).

Segundo os autores (BARROSO e SOUSA, 2007 apud MUSARRA, 2016) a referida introdução concretizou sua primeira propagação artificial e distribuição dos alevinos para demais entidades e estações de piscicultura em 1978, perdurando como banco genético, promovendo grande degradação consanguínea. Sendo, segundo constataram os autores em 2007, a oferta de alevinos precária, de alto custo e sem preceito de qualidade, controle sanitário e profilático, deixando toda a bacia susceptível a contaminação por parasitos e bactérias exóticas capazes de causar grandes danos ao meio ambiente da área.

Nascimento (2002) discorre sobre a industrialização periférica no campo maranhense, que, desde a década de 1970, está relacionada aos governos estaduais que no Maranhão vêm possibilitando que os recursos naturais sejam apropriados por grupos privados sob a retórica do desenvolvimento, de modo que projetos agropecuários, minero-metalúrgicos e monocultivos agrícolas, contaram com subsídios e apoio dos governos do estado, que não tomaram para si, o compromisso de fomentar e desenvolver a agricultura como política estruturante no aspecto econômico e social, deixando de atender às demandas de ocupação e geração de emprego e garantir a segurança e autonomia alimentar (NASCIMENTO 2002 apud MUSARRA, 2016).

O complexo vegetacional nas áreas do alto curso do rio Itapecuru é de cerrado espaçado com árvores de pequeno e médio porte, retorcidas e tortuosas, de casca grossa e mata ciliar constituída principalmente por palmeira de buriti (*Mauritia flexuosa*) especialmente na nascente e por palmeira de babaçu (*Orbignya phalerata*), (SILVA E CONCEIÇÃO, 2011 apud MUSARRA, 2016).

Segundo o IBGE (1998 apud MUSARRA, 2016) a tradição econômica da região e a política de incentivos fiscais, que privilegiaram a formação de grandes agropecuárias, “consolidaram uma estrutura fundiária em onde a posse e a propriedade de terra apresentam-se

extremamente concentradas”, em 1998 mais de 55% da área útil da bacia estava destinada a propriedades com área superior a 500ha, “configurando uma incrível concentração de terra e um desequilíbrio completo da estrutura fundiária, com graves reflexos sociais”, (IBGE, 1998, pág. 102).

O “sistema fundiário dominante é o rebanho, caracterizando-se o uso e a posse da terra por relações arcaicas e socialmente injustas”. A cultura praticada é itinerante e, muitas vezes, “depois de uma ou duas colheitas, dá lugar a pastos para criação de bovinos” (IBGE, 1998. Pág. 101 apud MUSARRA, 2016).

Entre 1992 e 1993, o IBGE (1998) destacou os principais ramos industriais da bacia, sendo duas indústrias metalúrgicas, uma de Ferro-gusa, sete olarias e pedreiras em Rosário, uma de laticínios em Itapecuru-Mirim, duas de artefatos de concreto e cimento (uma em Caxias e uma em Codó), uma indústria de cimento, uma de gipsita e uma de calçados em Codó, duas de curtume (uma em Coroatá e uma em Caxias), uma destilaria de álcool em Aldeias Altas (que estava paralisada) e nove indústrias de óleos vegetais (três em Caxias, duas em Codó, duas em Paraibano, uma em Coroatá, uma em Vargem Grande). Destacou ainda que em Caxias existem indústrias com os fundos voltados estrategicamente para o rio para facilitar o despejo dos resíduos (IBGE, 1998 apud MUSARRA 2016).

Parte considerável de vegetação do cerrado já se encontra bastante comprometida em toda bacia do Itapecuru (SILVA E CONCEIÇÃO, 2011 apud MUSARRA, p. 07):

Por ser usado como fonte de lenha, carvão e pasto, o cerrado está sujeito ao fogo, a agricultura, a pecuária, ao machado do pequeno agricultor, conforme o grau de intervenção humana. Salvo as áreas preservadas da região do Parque Estadual do Mirador – localizado na cidade de Mirador, onde está situada a nascente do rio em estudo. A cobertura vegetal que domina o médio curso do Itapecuru é a mata dos cocais, notadamente o babaçu (*Orbignia phalerata*), a carnaúba (*Copernicia cerifera*) e o buriti (*Mauritia flexuosa*) distribui-se ainda no baixo curso

Além do desmatamento intenso de nascentes que antes eram compostas por novo “olhos d’água” (dos quais restam ainda seis em constante ameaça), Silva e Conceição (apud MUSARRA, 2016) apontam a extração de areia (dragagem) como outro impacto ao retirar a matéria orgânica do leito do rio, fazendo com que a comunidade ictiológica desapareça da área sem consideração dos riscos geomorfológicos que essa atividade econômica causa, além dos esgotos domésticos, hospitalares e industriais e dos resíduos sólidos lançados diretamente no

rio, fazendo com que esta carga de resíduos possa superar a capacidade de auto-depuraração do rio (SILVA & CONCEIÇÃO, 2011).

A urbanização lateral tem sido apontada como a principal fonte de poluição do Rio Itapecuru, pois tanto o esgoto “in natura” como o lixo gerado pelas comunidades são lançados diretamente na calha do rio, sem tratamento (SILVA et al, 2005 apud MUSARRA, 2016). O abastecimento de água e a rede de esgotos destas cidades são de responsabilidade da CAEMA e ou dos próprios Municípios.

Merece destaque a inauguração Sistema Produtor de Água denominado Italuís no Município de Bacabeira em 1994 que passou a ter grande importância para os habitantes da cidade de São Luís pois naquele ano foi inaugurado o Sistema Produtor de Água denominado Italuís, que teve sua instalação começada no governo de João Castelo (então governador pelo extinto partido ARENA entre 1979 e 1982) (MUSARRA, 2016). O Sistema Italuís dista cerca de 60 km de São Luís e capta água do rio Itapecuru, sua estação de tratamento de água (ETA) fica a 7,5 km da captação e garante o fornecimento de água potável a grande parte da população de São Luís (60% em 2005 do total de água disponibilizada ao consumo humano pela concessionária de abastecimento público de água do estado e administradora do Italuís, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA) (MUSARRA, 2016).

No ano de 2005, Silva et al (apud MUSARRA, 2016) relatam que estava em andamento a obra de ampliação do sistema de bombeamento do Rio Itapecuru que visava a ampliação do abastecimento para São Luís a fim de atender empreendimentos industriais na capital do Maranhão o que teria despertado “na população da ilha a preocupação sobre as condições sanitárias e de vazão desta fonte”, o projeto Italuís II.

Carneiro (2006 apud MUSARRA, 2016) registra que caso concluída sua última etapa, a retirada de água no período crítico seria de 30% (sendo que o manancial utilizado – Rio Itapecuru – registrou vazão crítica de 35 m³/s no local de captação), o que causaria enorme desequilíbrio ambiental, pois aumentaria a produção de água em até 8,45 m³/s, passando para 11 m³/s a retirada total de água do Rio Itapecuru por volta de 2025, causando o imediato avanço da cunha salina até o ponto de captação, inviabilizando-o por completo, além de perturbações de na fauna e flora, um desastre somente evitável com a realização de vultosas obras de engenharia para regularização da vazão rio acima, que, se resolvessem a questão da escassez em São Luís, criariam também novos problemas (MUSARRA, 2016).

Verbinnen (2014 apud MUSARRA, 2016) investigou a atividade estrogênica do rio com amostras das águas do rio coletadas no ponto de captação do sistema (Italuís), e o resultado

apresentado concluiu (com 95% de confiança) que a água do rio Itapecuru continha substâncias em concentração suficiente para causar alterações endócrinas no sistema sexual reprodutivo de peixes que deriva do lançamento “in natura” de esgotos sanitários na bacia hidrográfica do Itapecuru.

De modo geral, as limitações da ação pública resultaram de obstáculos em sua instrumentalização em relação a rios de gestão estadual e resultantes da ausência de intervenções articulando escalas espaciais e territórios diferentes, a exemplo da existência de Unidades de Conservação relacionadas ao rio que se demonstraram sem efeitos diante da falta de operacionalização das mesmas (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Especialmente no que diz respeito à participação das populações locais na governança dos recursos hídricos, mesmo em nível federal, podem ser constatadas importantes limitações. As estruturas de ação em nível estadual são problemáticas e sua instrumentalização dificulta os objetivos propostos de proporcionar a gestão dos recursos hídricos de modo descentralizado e integrado que inclua as comunidades (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Os atores sociais responsáveis pela gestão formal de recursos diretamente relacionados ao rio Itapecuru, apresentaram ao longo das últimas décadas a incapacidade de realizar ações de fiscalização, prevenção ou remediação de quaisquer consequências geradas pelo mau uso dos recursos (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

Ainda assim, atores coletivamente mobilizados acabam se tornando “agentes ambientais” e com sede em Itapecuru-Mirim, na “Associação dos Agentes Protetores da Natureza”, fundada em 2002, que tem “foro em todo o Estado do Maranhão” e como finalidade a “preservação do Rio Itapecuru, sua nascente, seus afluentes, seu meio ambiente e seus recursos naturais, juntando-se a outros órgãos ou entidades ambientais que buscam o mesmo objetivo” (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

A criação da associação é consequência da busca por uma organização coletiva que reunisse pessoal disposto a realizar trabalho voluntário para evitar ações predatórias ao rio Itapecuru idealizada pelo Sr. Erisson Silva, 68 anos, mecânico de motores. De acordo com ele, suas ações são oriundas da constatação que fazia de que a vazão do rio começava a diminuir (MUSARRA, 2016).

As atividades da associação pautam-se na realização de reuniões de sensibilização para conscientização sobre a proibição do uso e ou do uso irracional de áreas de vazante, do desmatamento da mata ciliar, dos brejos, igarapés, da caça e pesca predatória, extração de

palmito, derrubada de palmeiras, bacabeiras, juçareiras e orientação quanto a queimadas, além da limpeza das margens do rio Itapecuru e produção Autos de Constatação (produzidos com base na Resolução 003/88 do CONAMA), com a assinatura do “Constatado”, de duas testemunhas e da descrição do ato de infração ou crime ambiental, com a finalidade de encaminhá-los para o IBAMA e ou para o órgão responsável (MUSARRA, 2016).

Além disso, realizam a produção de documentos solicitando apoio para fiscalização a fim de apurar denúncias e identificar agressões ao meio ambiente, a exemplo de ofícios para a chefia da Polícia Militar e Ministério Público (MUSARRA, 2016).

A análise documental da OSCIP revela inúmeras atas de reuniões com assinatura dos participantes, as vias da AAPN de autos de constatação material veiculado na imprensa local sobre o rio Itapecuru e histórico da participação da associação em intervenções contra a supressão de vegetação de proteção permanente (inclusive promovidas pelo próprio poder público municipal sem o apoio da comunidade e sem a demonstração de utilidade pública ou interesse social) (MUSARRA, 2016).

Mesmo trabalhando sem recursos, a associação conseguiu assistência de um advogado e foi formalizada enquanto OSCIP em 2012. O que, em termos de institucionalização traduz a possibilidade de realização de ações permitidas pela instrumentalização da ação pública (MUSARRA, 2016).

O trabalho voluntário deveria, minimamente, seguir o estipulado em norma federal para explicitar o direito ao ressarcimento aos voluntários já que o mesmo não é previsto no ordenamento estadual. Visto que a norma cita os voluntários apenas para fins auxiliares de fiscalização, exigindo credenciamento pela SEMA e que estes contribuam “graciosamente” (Decreto nº 13.494/93 que regulamenta o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão e Art. 110 Lei 5.405/92).

Hoje o município de Itapecuru-Mirim está incluso na APA Upaon-Açu/Miritiba/Rio Preguiças, assim, para este município e os demais a jusante, vale o determinado para o Sistema Estadual de Unidades de Conservação prescreve em se artigo 83: - O órgão executor poderá implementar programas de: I - proteção adicionais com participação de agentes ambientais voluntários, sem poder de polícia, para realizar a vigilância e monitoramento ambiental das unidades de conservação.

Porém de modo diverso do que ocorreu no sistema federal, não houve previsão de ressarcimento pelas despesas no desempenho de atividades voluntárias, o que não impede que

seja exigido por outras vias, como a judicial ou por simples portaria do órgão gestor (MUSARRA, 2016).

A mobilização de atores sociais sobre as questões relacionadas à degradação do Rio Itapecuru nas três últimas décadas foi pulverizada, confusa e descontinuada, com destaque para as seguintes situações (MUSARRA, 2016, pág. 144):

- 1) a já citada criação do Parque Estadual do Mirador em 1980 e a instalação do Sistema Italuís em 1982 no governo estadual de João Castelo (ARENA, 1979-1982).
- 2) as modificações estruturais da administração estadual governo estadual de Roseana Sarney (PFL 1995-2002; DEM 2009-2014) com a rearticulação das Secretarias de Estado em Gerências e seus desdobramentos;
- 3) as controvérsias levantadas pela sociedade civil organizada da ampliação do Sistema Italuís a partir do ano de 2001, ganhando espaço de debate na Câmara de Municipal de São Luís no Fórum Municipal do Meio Ambiente, no ano de 2002 e com reflexos na atuação do Ministério Público através de Representação e consequente Ação Civil Pública exigindo a paralisação das obras;
- 4) a expectativa gerada pelo direcionamento de recursos financeiros com a entrada de Sarney Filho no Ministério do Meio Ambiente (à época no PFL 1999-2002) para a elaboração de estudos preliminares e a previsão de aplicação da verba na produção de um plano diretor da bacia hidrográfica e formação de um pré-comitê gestor da bacia ainda no governo de Roseana que não chegaram a ser concluídos, com exceção da elaboração de um cadastro estadual de usuários da bacia;
- 5) a introdução dos instrumentos normativos que tentaram acompanhar a Lei de Águas Nacional, suas modificações no governo estadual de José Reinaldo Tavares (PFL 2002-2007) e intervenção da sociedade civil organizada neste processo;
- 6) a mobilização internacional no governo de José Reinaldo (PFL 2002-2007) e a atuação da gerência de meio ambiente na demarcação do Parque Estadual do Mirador marcada por questionamentos do prefeito de Mirador Pedro Abrão em 2003;
- 7) o contraditório retorno das obras de expansão do Italuís e sua paralisação por falta de verba;
- 8) a atuação da Assembléia Legislativa Maranhense, mais especificamente do deputado João Evangelista (PSDB 1998-2010) a partir de 2005;
- 9) o processo para aprovação de projeto de lei visando o direcionamento de verbas para estudos e revitalização do Rio Itapecuru no Congresso Nacional, sua incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária e posterior arquivamento por encerramento automático do prazo de recurso em 2007;
- 10) e o Projeto da Refinaria Pemium I em Bacabeira e seus possíveis impactos ao Rio Itapecuru e a resistência para sua não implementação no Maranhão em 2009.

Concomitantemente ocorreram intervenções da sociedade civil através de Organizações Não Governamentais, Fundações, Cooperativas, Fóruns, e ações autônomas como as promovidas pelo CREA-MA, não chegando a existir quanto às questões do Itapecuru, um “movimento social” mas ações coletivas, em que, de acordo com Alves (2014), “distintamente, os vínculos que unem as pessoas podem cessar na medida em que suas demandas são atendidas”, ou, como vimos ser o caso, não são atendidas, assim, ações coletivas, “se confundem com movimentos sociais, mas se distinguem quanto à dinâmica de suas ações”

(ALVES, 2014, pág. 104 apud MUSARRA, 2016), que, no entanto, não desqualificam as ações descritas.

Em relação à atuação da sociedade civil, as questões foram aprofundadas nas observações a partir do desenvolvimento de estudo etnográfico que buscou compreender a visibilidade social e mobilização em nível local da situação vista como problema, escolhendo, para tanto, o município de Itapecuru-Mirim, ainda assim, destacando a ação pública voltada para governança do Rio de modo geral naquele município (MUSARRA, 2016).

A intervenção insuficiente das administrações da SEMA (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais) desde sua existência pode estar relacionada à influências de ordem política e à falta de investimento em pessoal permanente com estrutura para realizar estudos e planos de ação, diante do fato de que as atividades são geralmente realizadas através de terceiros (MUSARRA, 2016).

E, investimentos que porventura tenham trazido alguma consequência prática, hoje não figuram enquanto resultados que possam ser aproveitados no avanço da gestão dos recursos. As iniciativas para criação de comitê de bacia e de planos e estudos de bacia foram anunciadas com relativa regularidade no discurso político e não foram levadas a cabo, seja por entraves burocráticos, seja por irregularidades em contratações ou pela mudança de postura dos atores e órgãos. Também não houve proveito das iniciativas surgidas na sociedade civil (MUSARRA, 2016).

A conduta da CAEMA (Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão) enquanto usuária-poluidora e não pagadora, as intencionalidades que permearam suas propagandas do rio enquanto provedor capaz de receber grandes projetos e a negligência na avaliação do controle da qualidade de água para usos múltiplos percebida em resultados de estudos acadêmicos que constataram que o recurso ofereça risco à saúde da população, retrata a ingerência dos recursos (MUSARRA, 2016).

A atuação da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), que teve a inclusão do Rio Itapecuru em sua área de atuação da desde 2007, ainda não gerou resultados significativos a ponto de qualificar o órgão como interventor de ações voltadas para a governança da bacia ou do rio Itapecuru. Sua natureza de gestor concomitante com a natureza de usuário ainda resta incógnita e não parece incluir alternativas de participação da comunidade em sua estrutura normativa de modo explícito (MUSARRA, 2016).

O aparato institucional relacionado aos rios no Maranhão acaba por beneficiar usuários poluidores e por estimular as atividades agropecuárias, obras públicas e “outras atividades econômicas licenciadas” (lei do SEUC, art. 30).

Estes estímulos voltam-se à exploração mineral, ao agronegócio, à implantação de distritos industriais, siderúrgicas e refinarias e tantos outros empreendimentos sem qualquer espécie de contraprestação pelo uso da água e lançamento de efluentes nos rios (MUSARRA, 2016).

Esta configuração soma-se à insuficiência e desatualização de dados sobre o território e os recursos, ao desestímulo à participação da comunidade na governança dos recursos naturais e à insuficiência hídrica. O quadro de insuficiência hídrica caminha com as ações ainda hoje em andamento para a expansão da captação de água do rio Itapecuru (MUSARRA, 2016).

CONCLUSÃO

A gestão dos recursos naturais no Maranhão está fortemente relacionada a estruturas de poder pouco democráticas, nos níveis local e estadual, o que dificulta a articulação não só entre atores, mas entre políticas que possibilitem a inserção da problemática ambiental na gestão do interesse público local e em políticas sociais que contemplem a complexidade da ação pública (MUSARRA e AQUINO-TEISSERENC, 2018).

A Ação Pública, para Lascoumes e Le Galès (2012), ações do governo, isoladamente ou em conjunto com os atores privados que tentam responder a situações percebidas como “problema”, traduz-se em ação coletiva que contribui para a criação de uma gestão social e de ordem política da sociedade na regulação de tensões e na integração de grupos e resolução de conflitos (MUSARRA, 2016).

Pedro Jacobi (2003 apud MUSARRA, 2016), afirma que o momento atual exige que a sociedade esteja mais motivada e mobilizada para assumir um caráter mais propositivo, assim como para poder questionar de forma concreta a falta de iniciativa dos governos para implementar políticas pautadas pelo binômio sustentabilidade e desenvolvimento num contexto de crescentes dificuldades para promover a inclusão social.

O trato dos recursos naturais no Maranhão está relacionado ao processo clientelístico de intermediação de interesses descritos por Guilhon (2007 apud MUSARRA, 2016). Para a autora o jogo político nesse estado “se torna peculiar pelo fato de instituir uma dinâmica particular em função da qual o Estado funciona como instância que, ocupada/apropriada por determinados

grupos, chega até a estabelecer os limites e os critérios da inclusão ou exclusão dos demais grupos ou classes no sistema” (GUILHON, 2007 apud MUSARRA, 2016).

O conhecimento das comunidades em relação aos recursos agregado às informações e conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais e à mobilização dos atores estão no cerne de uma nova via para resolução dos desafios socioambientais (MUSARRA, 2018).

REFERÊNCIAS

ANDRÉS, Luiz Phelipe de C. C. **Embarcações do Maranhão: Recuperação das técnicas construtivas tradicionais populares**, ed. Horizonte Geográfico, 1998.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M.; ASSUNÇÃO, F. N. A. “Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia”. In: SAYAGO, D.; TOURRAN, J. F.; BURSZTYN, M. (Orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 263-293.

CARNEIRO, P. A. da S. **Italuís**. 2006 Acesso em: 23 mar 2015.
<http://sengema.com.br/artigos/21863373/italuis-ii-publicado-em-2006-durante-a-semana-da-engenharia-promovido-pelo-senge-ma/>

CARNEIRO, Marcelo Domingos Sampaio. **Entre o estado, a sociedade e o mercado: análise dos dispositivos de governança da indústria florestal na Amazônia**. Caderno CRH (Online), v. 25, p. 73-86, 2012.

LASCOUMES, Pierre. **Action Publique et Environnement. Que sais-je?** Paris-FR: Presses Universitaires de France. 2012, 128 p.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos** (Tradução de Maria José da Silva Aquino Teisserenc). Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, jul/dez, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l’action publique**. ed. 2. Paris-France: Armand Colin, 2012.

LE GALÈS, Patrick. “Les réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée.” In: THATCHER, Marc (Dir.) **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L’Harmattan, 1995. p.13-28.

MARANHÃO. **DECRETO Nº 12.428 DE 05 DE JUNHO DE 1992**. Cria no Estado do Maranhão, a Área de Proteção Ambiental de Upaon-Açú/ Miritiba/ Alto Preguiças com os limites que especifica e dá outras providências.

MARANHÃO. **DECRETO Nº 13.494 DE 12 DE NOVEMBRO DE 1993**. Regulamenta o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão (Lei 5.405/92).

MARANHÃO. **LEI ESTADUAL Nº 5.405 DE 08 DE ABRIL DE 1992**. Institui o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Estado do Maranhão.

MUNIZ, Lenir M. **Ecologia Política: o campo de estudo dos conflitos socioambientais**. In: Revista Pós Ciências Sociais/Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 06, n.12, 2009, pp. 181 – 196.

MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes. **“Salve o Itapecuru”: aspectos público e político da emergência de um território sob as exigências da ambientalização**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / Universidade Federal do Pará, 2016.

MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes. **Meios e Ambientes: natureza e produção na carpintaria naval artesanal de Raposa – MA**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / Universidade Federal do Maranhão, 2011.

PINTON, F.; EMPERAIRE, L. “Agrobiodiversidade e agricultura tradicional na Amazônia: que perspectiva?” In: TOURRAND, J.F.; BURSZTIN, M. (org.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 73-100.

SANT’ANA JÚNIOR, H. A. de. **Florestania: a saga acreana e os povos da floresta**. Rio Branco: EDUFAC, 2004.

SANT’ANA JÚNIOR, Horácio Antunes e MUNIZ, Lenir Moraes. “Desenvolvimento sustentável: uma discussão crítica sobre a proposta de busca da sustentabilidade global.” In: SANT’ANA JÚNIOR, H. A. de; PEREIRA, PEREIRA, Madian de J. F.; ALVES, Elio de J. P.; PEREIRA, Carla R. A. **Ecos dos conflitos socioambientais: a RESEX de Tauá -Mirim**. São Luis: Edufma, 2009. São Luis: Edufma, 2009, pp. 255-276.

SAYAGO, D.; TOURRAN, J. F.; BURSZTYN, M. (Orgs.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 263-293.

SILVA, José Afonso da. **Constituição**. R. Proc. Geral do Est. São Paulo São Paulo n. 80 p. 1-226 jul./dez. 2014. SILVA, 2014.

SOUZA FILHO, C. F. M. de. “Multiculturalismo e direitos coletivos.” In: SANTOS, Boaventura de S. de. **Os caminhos dos cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 71-104.

SOUZA, Márcia Teixeira de. **O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais**. Revista Lua Nova [online]. São Paulo, n. 58, 2003. p. 37-59.

TEISSERENC, M. J. A.; MUSARRA, Raíssa M. L. M. “Itapecuru, da degradação à “salvação”: uma análise da ação pública em contextos de desenvolvimentismo e de ambientalização” in: SANT’ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de; Teisserenc, Maria José da Silva Aquino; BRUSTOLIN, Cíndia (Orgs.). **Desenvolvimento em Questão: projetos desenvolvimentistas, resistências e conflitos socioambientais**. São Luís, MA: Edufma, 2018.

Recebido em Novembro de 2019

Aprovado em Dezembro de 2019

Publicado em Dezembro de 2019