



GESTÃO AMBIENTAL E PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO: O CONFLITO TERRITORIAL EM TORNO DO RECONHECIMENTO DA TERRA INDÍGENA MORRO DO OSSO - RS

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND PARTICIPATION PROCESS: TERRITORIAL CONFLICT AROUND THE RECOGNITION OF INDIGENOUS LAND MORRO DO OSSO - RS

Vilma de Fátima Machado¹⁶
Ricardo Barbosa de Lima¹⁷
Leonilson Rocha dos Santos¹⁸

RESUMO

O presente trabalho discute o processo de gestão dos conflitos ambientais, tendo em vista a efetividade da participação dos sujeitos envolvidos, buscando ressaltar os custos e os jogos de interesses imbricado nesses processos. Para tanto, analisaremos os conflitos em torno do reconhecimento da Terra Indígena Morro do Osso, localizada na zona urbana do Município de Porto Alegre – RS. Esse conflito se pauta no confronto de duas perspectivas em torno da gestão dos recursos naturais e perspectivas sobre o desenvolvimento. Na análise desse conflito, percebe-se que em nome da gestão dos interesses dissonantes e da busca de consensos, acaba-se por controlar, limitar e silenciar a participação dos sujeitos afetados. Para entender o aspecto conflituoso do caso analisado, discutiremos os conceitos de sociação e socialização de Simmel (1983) compreendendo o conflito como espaço gerador de poder cidadão, ao recorrer a cooptação nos limites dados pelas alternativas de desenvolvimento apresentadas como mitigadoras, para então, reafirmarem seu modo de vida.

PALAVRAS-CHAVE

Participação; conflitos; desenvolvimento; terra indígena

ABSTRACT

The present work discusses the process of managing environmental conflicts, in view of the effectiveness of the participation of the subjects involved, seeking to highlight the costs and the games of interests intertwined in these processes. Therefore, we will analyze the conflicts around the recognition of the Morro do Osso Indigenous Land, located in the urban area of the Municipality of Porto Alegre - RS. This conflict is based on the confrontation of two perspectives around the management of natural resources and perspectives on development. In the analysis of this conflict, it is clear that in the name of the management of dissonant interests and the search for consensus, it ends up controlling, limiting and silencing the participation of the affected subjects. To understand the conflicting aspect of the analyzed case, we will discuss Simmel's (1983) concepts of sociation and socialization, understanding conflict as a space that generates citizen power, by recourse to cooption within the limits given by the development alternatives presented as mitigating, and then reaffirming their way of life.

¹⁶ Doutora em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Goiás: vilmafmachado@gmail.com

¹⁷ Doutor em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Goiás: ricardo.ufg@gmail.com

¹⁸ Mestre em Direito Agrário, Universidade Federal de Goiás: rocha.leonilson@gmail.com



KEYWORDS

Participation; conflicts; development; indigenous land

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1960 percebemos um processo histórico de construção e incorporação de uma agenda ambiental nos diversos segmentos sociais. Para alguns autores, essa construção desencadeou um fenômeno denominado por Leite *et. al.* (2004) de ambientalização da questão social. À medida que as discussões sobre os problemas ambientais eram promovidas socialmente, passou a se constituir uma conscientização social voltada para o debate da exploração da natureza, que foi interiorizada por várias pessoas e grupos (LEITE, *et. al.* 2004). Ao discorrer sobre a ambientalização dos conflitos sociais, precisamos ter em mente importantes aspectos para sua consolidação, dos quais destacamos o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente; a educação ambiental como novo código de conduta individual e coletivo; a questão ambiental como nova fonte de legitimidade e de argumentação nos conflitos e na construção de consensos. (LEITE, *et. al.* 2004).

Esse último aspecto torna-se relevante nesse trabalho, pois, a partir da análise dos autos do Ação Ordinária (processo n.º 2004.71.00.021504-0), sobre o reconhecimento da Unidade de Conservação de Proteção Integral – Parque Morro do Osso – como terra indígena do povo Kaingang, é possível perceber a configuração de argumentos ambientais no processo de gestação do conflito em torno dos direitos territoriais indígenas, bem como o consenso sobre a preservação ambiental do parque vão ser instrumentalizados pelos grupos de sujeitos envolvidos na disputa pela área.

Como veremos, a criação do Parque Morro do Osso não se inscreve como uma alternativa ao desenvolvimento, mas ao contrário, faz parte de uma lógica desenvolvimentista capaz de apaziguar os questionamentos sociais em torno da gestão dos recursos naturais e paisagísticos. Assevera-se mais essa constatação quando percebemos a lógica excludente que



o referido empreendimento¹⁹ assume ao negar à comunidade indígena o direito territorial de ocupar a área haja vista os achados arqueológicos inmemoriáveis encontrados na área. Partindo dessa constatação, percebe-se que o processo de participação das comunidades atingidas por esse processo desenvolvimentista guarda uma visão limitada e instrumental de participação, uma vez que são legitimadoras (conscientes ou não) do próprio modelo de desenvolvimento que supostamente denunciam. A forma, os instrumentos, as condições de participação dos sujeitos são dados anteriormente pela inserção do próprio modelo desenvolvimentista, inclusive, como forma de não superá-lo, mas sempre reproduzir sua lógica excludente e expropriatória.

Feita essa contextualização, aproximaremos teoricamente da questão teórica que norteia esse trabalho. Com Georg Simmel, procuraremos destacar a natureza sociológica do conflito, qual seja, pensá-lo como uma forma de sociação, de interação entre as pessoas geradoras de novas formas de sociação, e não somente como dissociação. Nesse trabalho, entendemos o aspecto positivo do espaço do conflito social, como caminho para a criação de estratégias de luta capazes de apresentar alternativas ao desenvolvimento.

Por fim, discutiremos a partir dos documentos acostados nos autos da Ação Ordinária n.º 2004.71.00.021504-0 a formação do conflito em torno do reconhecimento da Unidade de Conservação de Proteção Integral como terra indígena do povo Kaingang, denotando as estratégias em torno dessas disputas.

Gestão ambiental do desenvolvimento e participação

O discurso dos técnicos ambientais, tal como na gestão de produção, foi incorporando paulatinamente o princípio da participação. Primeiramente, a definição de gestão assumiu a noção de processo, extrapolando o significado restrito de gerência e estabelecendo um contínuo entre planejamento-implementação-monitoramento-avaliação na gestão dos recursos naturais. Nesse momento, são os princípios da internalização e da precaução que sustentam tanto o discurso da interdependência entre as atividades econômicas

¹⁹ Tratamos a criação do parque como um empreendimento desenvolvimentista pela lógica que assume a sua aprovação pela Lei Municipal Complementar n.º 334 de 27 de dezembro de 1994, que seria a valorização dos imóveis limítrofes.



e a qualidade ambiental (entre a degradação ambiental e seus efeitos negativos sobre a economia), como o apelo a uma maior racionalidade na gestão integrada da produção e do ambiente (Bursztyn, Benakouche e Bursztyn, 1994).

A análise de três textos sobre instrumentos e gestão ambiental de uma das referências da área, a professora Maria Augusta Almeida Bursztyn, podem exemplificar muito bem a gradativa importância que o princípio da participação assumiu, nesses últimos anos, na gestão ambiental.

Os dois primeiros, ambos de 1994, estabelecem e confirmam os princípios da precaução e da internalização. O primeiro, “Os instrumentos econômicos e a política ambiental”, escrito em conjunto com mais outros dois especialistas (o professor de Engenharia de Avaliação/UFSC, Rabah Benakouche e o professor de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente/UnB, Marcel Bursztyn), estrutura-se em torno do princípio da internalização das externalidades:

Do ponto de vista econômico, o PPP [Princípio do Poluidor-Pagador] significa **“internalização” das externalidades**. Foi Pigou [...] quem formulou esse conceito. Partindo-se do fato de que a ‘gratuidade’ do MA [Meio Ambiente] é um fator, em grande medida, responsável pela degradação ambiental, pode-se promover a internalização das externalidades, através da incorporação do MA na esfera do mercado. Equivale a dizer que há o restabelecimento da ‘verdade dos preços’, ou seja, o dano ambiental tem um custo e deve ser arcado pelo poluidor. Do ponto de vista da justiça, seria natural que o poluidor arcasse, pelo menos, com o custo da despoluição (BURSZTYN, BENAKOUCHE E BURSZTYN, 1994: 5) [grifos nossos]

Somente ao final do texto, quando os autores se referem às “Condições de Aplicabilidade”, compondo um leque de oito fatores que implicariam em uma maior ou menor efetividade da gestão ambiental, um deles diz dos interesses sociais: “- **a expectativa social**, que conduz à legitimidade das políticas, **sem a qual o poder tem sua autoridade limitada**” (Bursztyn, Benakouche e Bursztyn, 1984: 22) [grifos nossos]. Mesmo limitada à “expectativa social”, a ideia da participação pode ser vislumbrada na busca das políticas públicas de sua legitimidade e de uma autoridade real ou, anteriormente, no reconhecimento de uma “responsabilidade social” do poluidor. Nesse caso, não é quem, mas o quê garante os interesses da coletividade, lembrando: são os instrumentos de comando e controle integrados aos instrumentos econômicos.



No segundo texto intitulado “Gestão Ambiental: instrumentos e práticas”, escrito para o IBAMA, também em 1994, Maria Augusta Almeida Bursztyn, refere-se às “diretrizes” para a gestão do meio ambiente. Reforçando as ideias contidas no texto anterior, a autora incorpora ao princípio da internalização o princípio da prevenção:

Um outro elemento importante a ser considerado, no sentido de melhorar a eficiência de políticas ambientalistas, diz respeito às **estratégias preventivas**, que são fundamentadas na idéia de que é muito mais interessante, tanto do ponto de vista ambiental como do ponto de vista econômico, prevenir os danos ambientais do que procurar remediá-los posteriormente. Para tanto, a variável ambiental deve ser incorporada desde as primeiras fases de elaboração das políticas públicas setoriais, bem como nos empreendimentos do setor privado. Há que se acrescentar que as estratégias preventivas consideram todo o ciclo dos produtos (agrícolas, indústrias, etc.), desde a concepção até a eliminação, passando pela comercialização e pelo consumo, e que geralmente as ações tendem a ser centralizadas nas primeiras fases. (BURSZTYN, 1994:21-22) [grifos nossos]

É nesse trabalho que o princípio da participação passa a ser incorporado. Agora não mais subentendido em um fator de efetividade, mas como uma diretriz da gestão “racional” do meio ambiente. Bursztyn (1994: 22), nos dois parágrafos do tópico: “Valorizar a participação da população”, estabelece que “a participação da população atingida tanto no processo de avaliação dos impactos ambientais, como também na definição da qualidade ambiental e na determinação dos mecanismos de compensação dos danos sofridos é uma prática cada vez mais reconhecida”.

Mais adiante, no capítulo sobre instrumentos de ajuda ao processo decisório, o princípio da participação aparece incorporado em todas as etapas do processo de gestão ambiental. E é na avaliação de impacto ambiental que se encontra a porta de entrada dos valores da população como um elemento importante nesse cenário dominado pela autoridade do discurso técnico dos especialistas e pelos interesses político-econômicos dos empreendedores privados e dos burocratas estatais. Otimização, valoração, mudanças de comportamento e legitimidade: será o grau de participação que responderá pelo grau de efetividade do que foi decidido coletivamente no processo de gestão ambiental.

O terceiro texto aqui destacado, “Integração do Meio Ambiente e Desenvolvimento no Processo Decisório”, escrito em conjunto com o professor Marcel Bursztyn, em 2000, tem como centro do debate a configuração do aparato jurídico e burocrático-institucional brasileiro que se impõe à gestão ambiental. Aqui o desafio é a



internalização da questão ambiental em programas, projetos e planos de ação governamental e a ambientalização das decisões empresárias. Com um maior foco na estrutura estatal, o argumento da racionalidade ganha os contornos do discurso de otimização da máquina governamental e da importância de seus instrumentos macros de controle e promoção do desenvolvimento (desconcentração e descentralização das estruturas e decisões, os principais instrumentos e políticas ambientais). Veja com que centralidade e importância o princípio da participação é apresentado pelos autores:

Na área de meio ambiente, analogicamente à de ciência e tecnologia, o **processo decisório está fortemente baseado na participação social**, que se dá em diferentes níveis, variando desde a escala das regulamentações gerais até a execução e gestão de projetos locais. Merecem referência algumas instâncias participativas, como o CONAMA [Conselho Nacional do Meio Ambiente], o FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente), o PPG-7 (Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil); as audiências públicas de apresentação de estudos de impacto ambiental (que podem se dar nos diferentes níveis de governo) e os projetos descentralizados (que são implementados em nível local). (Bursztyn e Bursztyn, 2000:48) [nota nossa]

O texto termina chamando a atenção para as condições necessárias para compatibilizar (e disciplinar) toda a gama de interesses difusos gerados nesse complexo sistema de tomada de decisões. Essas condições podem ser organizadas em duas direções: 1) a máquina de Estado (fortalecimento e sustentabilidade institucional, transparência, continuidade, concertação, responsabilização, economicidade, flexibilidade e recursos humanos) e 2) o envolvimento da sociedade civil (Participação, Gestão Partilhada, Co-responsabilidade). De forma que, participação social, gestão de políticas públicas e gestão ambiental fundem-se no processo de tomada de decisão dos projetos de desenvolvimento.

Para Creighton, Charlmers e Branch (1981), citados por Canter (1998:713), a participação pública no processo de tomada de decisão tem as seguintes funções vitais: 1) Criar mecanismos de intercâmbio de informação (*feedback*); 2) Produzir informações sobre valores locais e incorporá-los na planificação e avaliação; 3) Estabelecer a credibilidade ao processo de planificação e avaliação. Essa grade de definições permite vislumbrar boa parte do entendimento do papel e limites da participação. Via de regra, a gestão ambiental do desenvolvimento vê e concebe a participação dentro dos limites da consulta pública e produção de informações (veja as duas primeiras funções vitais reproduzidas anteriormente).



Informações que darão credibilidade e legitimidade ao processo de planejamento e avaliação (terceira função vital).

É claro que, diante do vazio de participação num modelo tecnocrático de gestão, totalmente *top-down*, um processo amplo e planejado de consulta, no qual as informações coletadas são levadas em conta nas deliberações e nos desenhos de programas e empreendimentos, não pode deixar ser visto como positivo. Esse espaço, aberto pela coletividade, no processo de tomada de decisão, não deixa de significar, entre outras coisas, uma conquista da *polis* sobre a arrogância do discurso técnico-científico, e sobre a parcialidade dos interesses políticos e a ganância dos empreendedores.

O que se indica aqui é que, se existe uma sensível nuance entre o gerir e gestar, entre administração de bens privados e gestão do patrimônio coletivo, essa última não existe sem participação efetiva da comunidade. Se na gestão participativa do mundo da produção (de empreendimentos, bens e produtos privados), como se viu anteriormente, pode ser pertinente o questionamento da gestão participativa “como estratégia para legitimar decisões tomadas pela administração superior”, na gestão de políticas públicas, entre elas as políticas ambientais e de desenvolvimento, a participação no processo de tomada de decisão não pode se limitar ao consultivo, ao informativo e ao legitimador de uma decisão “construída de fora” da coletividade.

Identificar essas possibilidades e limites da participação pública (até onde ela é incorporada no processo) é uma tarefa importante. Pois

Los niveles de participación pública pueden variar entre situaciones en la que el público no participa en absoluto, pasando por situaciones con una participación simbólica, por situaciones en las que los ciudadanos influyen por igual en la planificación a situaciones en las que los ciudadanos realmente controlan el proceso de planificación. (Canter, 1998: 715)

Vencer a resistência tecnocrática, a hierarquização dos discursos competentes e os interesses dos grupos políticos e econômicos parecem não bastar. É preciso assegurar condições que materializem o discurso da importância do envolvimento da sociedade em uma prática consistente. Poderíamos lembrar aqui de diferentes “casos” de sucesso de gestão participativa de projetos de desenvolvimento sustentável, mas provocamos nosso(a) leitor(a) a repassar os “casos de sucesso” que acompanharam e a responder a seguinte pergunta: quais



desses casos passaram da “participação simbólica” para a “poder cidadão” categorizados por Canter (1998)? E caso tenham proporcionado o empoderamento dos grupos locais, quando isso levou a gestação de alternativas ao tipo de projeto de desenvolvimento propostos, mas somente aos ajustes necessários para criar consensos entorno da “sustentabilidade e integração local” dos projetos de desenvolvimento? No próximo tópico, discutiremos mais amiúde os impasses e os conflitos, bem como, sobre os custos participação e da não-participação.

Problematizando a discussão sobre participação: Custos e conflitos da participação

Note que até agora só se falou da trajetória de incorporação da participação como princípio da gestão ambiental e de suas potencialidades. Ocorre que o envolvimento da sociedade, não obstante a sua importância, não se dá de maneira espontânea. Participar tem um custo e envolve um delicado e imbricado jogo de interesses, via de regra, conflitantes.

Canter (1998) aponta, de maneira minuciosa e pormenorizada, alguns entraves que se dão com a inserção da participação pública no processo de tomada de decisão. Pode-se resumi-los em dois pontos: 1) o aumento dos conflitos em torno das questões ambientais e desenvolvimento e 2) a dificuldade da população em ocupar e manter os espaços de participação nos fóruns e instâncias já instituídas. Ou seja, participação não só pode potencializar os conflitos entre os cidadãos e entre os diferentes grupos e segmentos sociais e as agências governamentais, como também, pode ser desarticulada, descomprometida e esparsa.

A experiência dos conselhos de meio ambiente (municipais, estaduais e federal) e as audiências públicas dos estudos de impacto ambiental, somente para citar dois exemplos de instâncias participativas longamente reivindicados pela sociedade, colocam o princípio da participação diante das dificuldades de sua implementação prática.

As discussões sem fim, a falta de quorum das plenárias, as pautas extensas, as atas que não são lavradas, a paridade ou a falta dela na composição dos conselhos, a fragilidade da representação institucional, a descontinuidade e descompromissos dos representantes, a falta de apoio ou condições de participação para pessoas ou organizações realmente interessadas, os diferentes níveis de informação e qualificação, o gigantismo da estrutura de



uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, a manipulação da participação e a cooptação dos representantes são apenas algumas das dificuldades, que neste trabalho estamos nomeando como os “custos da participação” ou, de outra forma, da não-participação.

Vencida toda essa série de entraves e dificuldades, imaginando uma participação efetiva dos vários atores envolvidos, resta entrarmos na esfera dos conflitos: de valores, de pontos de vista sobre os fatos, de interesses, de relações interpessoais e ou interinstitucionais, de estruturas e competências organizacionais, de sobreposição de legislações e instâncias competentes (Canter, 1998).

Há ainda a possibilidade de combinar os conflitos e custos da participação: conflitos em torno da distribuição dos custos institucionais ou pessoais da participação, conflitos em torno da distribuição dos benefícios da participação.

Na literatura sobre gestão ambiental do desenvolvimento são constantes os alertas sobre o perigo da participação social gerar novos conflitos ou potencializar os já existentes. E em geral, a indicação prescrita para esse mal é a planificação dos mecanismos de participação, sempre no sentido de se estabelecer ou de se mediar o consenso (Canter, 1998). Diante da possibilidade de sua presença no processo de avaliação ou tomada de decisão procura-se restringir a participação, ou melhor, limitar os objetivos das discussões e disputas.

Talvez, aqui, já se pode antever uma primeira explicação para a preponderância dos processos e técnicas de consulta como mecanismos de participação. Na consulta, o conflito pode ser mais facilmente planejado e controlado. A nosso ver o que acontece amiúde, é que, em nome da gestão de conflitos, da busca de consensos, acaba-se por controlar e limitar a participação.

Nos subtópico seguinte, nos afastamos um pouco da literatura sobre gestão ambiental dos projetos de desenvolvimento, para possibilitar um debate interdisciplinar em torno do problema da participação. Num primeiro momento, sustentado pela sociologia alemã de G. Simmel (1983), buscamos desconstruir essa imagem puramente negativa dos conflitos, como uma forma destrutiva e espúria, mas tratando-os como uma forma de interação indissociável da vida social.



A natureza sociológica do conflito em Georg Simmel

Antes de debater a questão do conflito, cabe introduzir a diferença entre sociação e socialização na obra desse pensador. Quando se fala de sociedade e dos processos sociais, normalmente eles são entendidos como os mecanismos de integração ou ruptura com a sociedade. Mas, para Simmel (1983), nesses processos de integração social, há um espaço de interação, um espaço de sociabilidade entre os indivíduos e os grupos sociais. Falar do primeiro processo, o da integração, é falar de socialização. O segundo, o da interação, é nomeado pelo autor por sociação, ou melhor, compõe-se das formas sociação: competição, cooperação, antagonismo, convergência, subordinação, dominação, atração, repulsão, indiferença. Para Simmel (1983) são as formas de sociação, de interação entre os indivíduos que explica a força integradora do grupo social, as socializações. São essas que geram as positivities das primeiras.

Ao discutir a natureza sociológica do conflito, Simmel (1983) solicita que o leitor olhe diretamente para as interações cotidianas que estruturam a vida social, identificando suas formas reais de sociação, deixando um pouco de lado as decomposições analíticas do mundo social. Pois, no mundo real, as coisas, os indivíduos e os fatos estão verdadeiramente mais imbricados e unos, do que nas didáticas tentativas de explicá-lo.

A parcial compreensão que se tem do conflito encontra-se precisamente em uma dessas separações analíticas e artificiais que fazemos das interações entre as pessoas. Compreende-se que as formas positivas de sociação excluem por definição lógica o conflito. Onde imperaria o conflito e não a sociação, não haveria interação e, por conseguinte, não há unidade ou integração no grupo social.

Se, de fato, os fatores de dissociação (o ódio, a necessidade e a inveja) estão na base da explicação causal dos conflitos é provável que nessas interações só seja possível algum tipo de unidade com silenciamento ou aniquilamento de uma das partes conflitantes? Esse exemplo permite vislumbrar o potencial positivo – interativo, sociativo – do conflito? O silenciamento e/ou aniquilamento (simbólico, psicológico ou mesmo físico) de um dos contendores, irreparável do ponto de vista dos particulares, pode garantir a unidade do corpo social? Se houver esse espaço, nessa interação conflituosa, não houve a negação absoluta da sociação, o seu fim, pelo contrário, não teria sido o conflito que estabeleceu a interação, o contato, a disputa, o debate?



A negação de tudo isso, quer dizer da humanidade de uma das partes, não é o conflito, mas sim a indiferença. Nela definitivamente não há a conjugação de elementos positivos e negativos, tal como nas interações conflituosas, a indiferença, esta sim, é potencialmente destruidora. Conforme o próprio Simmel (1983: 125):

Há um mal-entendido, segundo o qual um desses dois tipos de interação [unidade e discordância] desfaz o que o outro constrói, e aquilo que eventualmente fica é o resultado da subtração dos dois (enquanto na realidade deve ser mais propriamente designado como o resultado de sua soma). É provável que esse mal-entendido derive do duplo sentido do conceito de unidade. Designamos por 'unidade' o consenso e a concordância dos indivíduos que interagem, em contraposição a suas discordâncias, separações e desarmonias. Mas também chamamos de 'unidade' a síntese total do grupo de pessoas, de energias e de formas, isto é, a totalidade suprema daquele grupo, uma totalidade que abrange tanto as relações estritamente unitárias quanto às relações duais.

Para esse autor, a positividade do conflito também pode estar na altitude de onde os fenômenos estão sendo observados. Para Simmel (1983:126), em um quadro mais abrangente, os elementos duais e negativos podem jogar um papel inteiramente positivo, apesar da destruição que podem causar em relações particulares: "Tudo isso é muito óbvio na competição de indivíduos no interior de uma unidade econômica".

Acreditamos que essa perspectiva de se tratar o conflito pode fertilizar as preocupações que os especialistas em gestão dos projetos de desenvolvimento têm em relação aos conflitos no interior dos processos de tomada de decisão, por exemplo, nos Conselhos municipais, estaduais ou nacionais: "uma certa quantidade de discordância interna e controvérsia externa estão organicamente vinculados aos próprios elementos que, em última instância, mantêm o grupo ligado; isso não pode ser separado da unidade da estrutura sociológica" (Simmel, 1983: 126).

Não há aqui uma defesa dos debates intermináveis, das protelações de prazos ou da busca do aniquilamento ou exclusão de uma das partes da disputa, pelo contrário. Apenas apontamos que o processo de construção de consensos não passa somente pela eliminação dos conflitos (de homogeneização de valores, de reprodução de conhecimentos, do nível de informação e de formação, dos interesses imediatos, das diferenças étnicas e culturais, da orientação ideológica), mas pela pertinência e densidades dos conflitos, dos debates e dos embates, isto é, passa antes pela revelação de questões não-consensuais.



Ainda mais quando pensamos em casos de institucionalização recente e incipiente, descrições apressadas desses processos podem levar a avaliações equivocadas das relações sociais, por exemplo, de sua homogeneidade ou heterogeneidade:

Geralmente, na medida em que o problema é a cristalização de instituições, cuja tarefa é resolver o problema crescentemente complexo e intrincado do equilíbrio no interior de um grupo, muitas vezes não é claro se a cooperação de forças em benefício do todo toma a forma de oposição, competição ou crítica, ou de explícita união e harmonia. Existe uma fase de indiferenciação inicial que, vista de uma fase diferenciada posterior, parece logicamente contraditória, mas que está totalmente de acordo com o estágio não-desenvolvido da organização. (Simmel, 1983:131)

Assim, muitas vezes o que os especialistas em gestão ambiental e mediação de conflitos chamam de fracasso desses processos e projetos, pode ser tomado pelo seu contrário: o momento que o conflito gerador do poder cidadão recusa-se a cooptação nos limites dados pelas alternativas de desenvolvimento apresentadas como mitigadoras do projeto e reafirmam seu modo de vida. Nesse sentido, vamos passar a analisar no próximo tópico o conflito em torno do reconhecimento da Terra Indígena Morro do Osso, com vistas a perceber a formação do conflito, disputas e consensos em torno da gestão ambiental e territorial da área em disputa.

Gestão Ambiental e participação no conflito em torno do reconhecimento da TI Morro do Osso

O caso de demarcação da Terra Indígena Morro do Osso nos parece interessante de ser analisado sob o ponto de vista teórico proposto acima, uma vez que podemos perceber como o desenvolvimento opera na lógica da gestão ambiental e da participação. Primeiramente, importante salientar que o Morro do Osso fica situado na zona urbana da Capital de Porto Alegre – RS e foi transformado em Unidade de Conservação de Proteção integral, pela Lei Municipal Complementar nº 334 de 27 de dezembro de 1994, reservando uma área com cerca de 120 hectares, nos termos da Lei Federal nº 9.985/2000.

Ao analisar a disputa de interesses em torno da criação do parque Morro do Osso nota-se, além dos argumentos ambientalistas, que se buscou sanar alguns problemas de cunho imobiliário especulativo sobre a região. Isso porque, ao criar o parque não seria possível construir nenhum empreendimento na região, já que área seria reservada para aquela finalidade. Contudo, a reserva da unidade de conservação alimentou ainda mais esse



problema, pois os terrenos ao redor passaram a ser valorizada pela presença da maior área verde da cidade, despertando grande atenção no mercado imobiliário para a criação de condomínios no entorno da área.

Se a especulação imobiliária era um grande empecilho para concretização da reserva ambiental, buscou-se diversas estratégias para reforçar a necessidade de criação do parque, entre elas, a Prefeitura passou a permitir visitas no Morro do Osso, sendo que o principal cartão postal era a existência de um cemitério indígena no local. Percebe-se que para a criação do parque, foi trabalhada a ideia de que havia naquela localidade posse imemorial de tribos indígenas, tornando isso um argumento favorável para a criação da unidade de conservação, na medida em que agregava argumentos favoráveis para a conservação daquele espaço. Isso é perceptível pela análise de trabalhos acadêmicos produzidos sobre o Morro do Osso – nos quais, além do argumento ecológico, a ideia de uma antiga posse indígena contribuía para reforçar a necessidade de preservação; panfletos distribuídos pela prefeitura que continha os dizeres “Atrações Naturais – Morro do Osso – Antigo cemitério Indígena”; e por fim, ser amplamente reconhecido que o próprio nome da área é de origem indígena.

Diante da ampla difusão dessa ideia, inclusive veiculada em jornais, em 2004 um grupo de indígenas da etnia Kaingang passaram a reivindicar formalmente a “devolução ao Patrimônio Indígena do Parque Natural do Morro do Osso, reconhecido e divulgado pelo próprio poder público como sítio indígena”²⁰. Nesse mesmo intuito, foram protocolados alguns pedidos para a FUNAI instaurasse processo administrativo para estudo da área, e se fosse o caso, demarca-la nos termos do decreto 1.775 de 1996.

Apesar dos esforços, essas reivindicações não foram respondidas, fato que levou o grupo indígena, numa tentativa de pressionar o poder público por uma solução urgente, a ocuparem a área no mês de abril de 2004. Diante da ocupação, a prefeitura municipal entrou com uma Ação de Reintegração de Posse. A petição inicial foi indeferida nos termos do artigo 295, III do antigo Código de processo Civil, por entender que o município carecia de interesse

²⁰ Processo n.º 2004.71.00.021504-0 p. 07.



processual. Porém a Magistrada ressaltou que o Município dispõe de poder de polícia para fazer cumprir as suas decisões.

Com a decisão da justiça federal, a prefeitura municipal resolveu desalojar o grupo de indígenas Kaingang utilizando-se do seu poder de polícia. Com a reintegração de posse, a população indígena ficou à margem da reserva ambiental, no intuito de fazer pressão em torno da realização de estudos antropológicos para delimitação e demarcação da área como terra indígena. Nesse objetivo, no dia 12 de maio de 2004, a comunidade indígena Kaingang do Morro do Osso ingressou com uma Ação Ordinária n. 2004.71.00.021504-0, em face do Município de Porto Alegre, da FUNAI e da União, solicitando que o poder judiciário compelissem o órgão responsável (FUNAI) para proceder a demarcação do Parque Natural Morro do Osso, ao final, declarando-o como terra indígena. A partir desse momento, inúmeros argumentos são organizados no intuito de garantir ou negar os direitos da comunidade indígena Kaingang ao Parque Municipal Morro do Osso.

A formação dos dissensos sobre os consensos: a gestão da preservação ambiental como principal preocupação das partes envolvidas

O motivo da ocupação do grupo Kaingang às margens do parque era a reivindicação da produção de um relatório de identificação e delimitação do Morro do Osso. Diante desse fato, é possível perceber a formação de dois grupos, um em prol e outro contra a demarcação do Morro do Osso como Terra indígena. O grupo contrário era composto pela Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, a Associação de Defesa do Morro do Osso, a Associação de Moradores do entorno do Morro do Osso. O grupo favorável à demarcação da área como terras indígenas era composto por professores do Núcleo de Antropologia das Sociedades Indígenas e Tradicionais – NIT da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, por alguns integrantes da FUNAI e pelos próprios indígenas, inclusive Kaingangs de outras aldeias.

O grupo contrário à demarcação argumentava que a área em questão se trata de reserva ambiental de proteção integral, na qual não podia ter ocupação humana, ao passo que o grupo Kaingang defendia que havia uma ocupação indígena imemorial da área, que permitia a realização do Relatório de Identificação e Delimitação da Terra Indígena. A partir desse embate, o grupo contrário à demarcação passou a criar narrativas que colocavam o



grupo indígena Kaingang como depredadores do Parque Morro do Osso. À medida que essa situação ia se consolidando, a demanda indígena por demarcação de terras ia perdendo adeptos.

Com o argumento ambiental sendo posto como um impeditivo da efetivação dos direitos indígenas, uma vez que, segundo a associação de defesa do Morro do Osso, a ocupação Kaingang trazia uma série de prejuízos à natureza, se passou a pautar o direito indígena a partir da possibilidade de conciliar a preservação da área. Ou seja, o argumento preservacionista se mostrou decisivo para a discussão dos direitos indígenas, havendo um processo de ambientalização do conflito de demarcação da TI Morro do Osso (LEITE, 2004). Como um dos resultados práticos desse processo de ambientalização, temos o deslocamento da referida ação, que inicialmente proposta na 6ª Vara Federal, em 2004, para a Vara Ambiental, Agrária e Residual (p. 569). Com isso, a questão de demarcação do Parque Morro do Osso vai se construindo com uma questão ambiental, e a discussão sobre o direito indígena em si (art. 231; 232 da CF/1988) vai sendo paulatinamente abandonada para incorporar questões relativas à gestão ambiental e estratégias do desenvolvimento.

Com isso, os direitos indígenas estavam sendo debatidos a partir da questão ambiental, quer dizer, da possibilidade de preservarem ou não o meio ambiente, e de aspectos relacionados a gestão das áreas de preservação. A estratégia era incorporar o argumento ambiental como principal bandeira do grupo indígena Kaingang para contrapor as narrativas que estavam sendo sustentada pela parte contrária à demarcação. Do lado favorável a realização dos estudos antropológicos para verificar se o Morro do Osso se tratava de terra Indígena, o argumento ambiental passou a ser decisivo para implementação dos direitos indígenas à terra. Como podemos ver no trecho abaixo extraído da ata de uma reunião realizada na procuradoria da república, no dia 02 de junho de 2004 para discutir questões relativas ao grupo Kaingang:

A Sra. Ana, NIT/UFRGS, fez relato sobre a possibilidade de formação de GT – grupo de trabalho – para realização desse estudo, *também relatou sobre o aspecto positivo da presença indígena em áreas de preservação, pois a cultura indígena o cuidado e a manutenção do meio ambiente em seu modo de vida.*

O Sr. João Carlos Padilha relatou, como exemplo de *hábitos inerentes à respectiva cultura, sobre o trabalho de preservação do meio ambiente que a comunidade indígena do Morro Santana desenvolve naquele local.* A Sra.



Miriam Balestro afirmou que a questão é bastante complexa, envolvendo necessidade de reivindicação de terra para a comunidade, a preservação do meio ambiente e a falta de infra - estrutura no local. (grifo nosso)

Em outro trecho, é possível perceber a manifestação do Cacique Jaime do Grupo Kaingang buscando superar o argumento de que havia uma incompatibilidade entre a área de preservação e a ocupação indígena. Segundo ele “respeita a opinião dos ambientalistas, e que os índios também querem preservar” (p. 217). Em outra Reunião, outro membro da Comunidade Kaingang reafirmou o entendimento do Cacique. Segundo consta no documento, “Sr. Claudio da Silva afirmou que índio não destrói o meio ambiente” (p. 254).

Enquanto havia a incorporação do apelo ambiental, colocado como argumento para demarcar as terras indígenas, uma vez que se afirmava que os indígenas também tinham condições de preservar o parque Morro do Osso, devido ao modo de vida estabelecido pela cultura Kaingang, o grupo contrário à demarcação busca desconstituir esse argumento. A principal narrativa empreendida era de que o grupo indígena Kaingang não era preservacionista, uma vez que já haviam perdido o sentido da cultura original. Vejamos um trecho retirado da carta subscrita pelo presidente da Associação de defesa do Morro do Osso, que se encontra na página 801 dos autos do processo:

Se a área vier a ser considerada terra indígena, como pede o grupo de Kaingangs, tememos pela preservação da natureza local, pois os índios em questão estão inteiramente integrados aos hábitos das civilizações modernas, longe dos conceitos da cultura indígena original, e longe das tradições de cuidado e preservação da natureza (p. 801).

O grupo argumenta que pretende preservar o meio ambiente, porém entendemos ser impossível compatibilizar a sobrevivência de cerca de 90 pessoas com a preservação de uma área tão pequena e tão frágil, por estar localizada em meio urbano. O grupo sobrevive de comércio de artesanato com sementes e cipós e queimam lenha para cozinhar. Pretendem, segundo ele próprios, construir casas com luz elétrica, água, esgoto, ruas, ter animais domésticos e outros tantos costumes urbanos, todos constituídos de usos incompatíveis com a proposta de conservação que é objetivo das unidades de conservação de proteção integral (p. 1.292).

No mesmo sentido, encontramos outro documento anexado no processo, e subscrito pelo Biólogo do Departamento de Botânica da UFRGS, que ressalta a importância ecológica do Morro do Osso para a cidade de Porto Alegre, e questiona a ocupação dos índios Kaingang do espaço. Nas suas palavras:



Com relação à ocupação indígena Kaingang no Morro do Osso, temos que destacar alguns aspectos que consideramos preocupantes. (...) Como admitir que não ocorrerão impactos ambientais significativos na área do parque Natural Morro do Osso considerando-se que muita (*sic*) áreas indígenas no Estado já foram profundamente descaracterizadas ambientalmente, inclusive com venda de madeira e lenha além de caça de animais silvestres de espécies atualmente ameaçadas, nas áreas de Guarita e Nonoai? (p. 631)²¹

O Biólogo usa exemplos de outras comunidades Kaingangs no estado como forma de convencer o seu leitor de que a experiência indígena preservacionista não deu certo. Contudo, deixou de mencionar o intenso processo de expropriação que essas comunidades passaram, inclusive sendo cercadas pelo agronegócio.

Numa das reuniões que ocorreram na sede da Procuradoria da República, foram convidados vereadores e funcionários da prefeitura para discutir a questão do Morro do Osso. O intuito das reuniões era buscar conciliar o interesse tanto ambiental como indígena. Segundo trechos da ata (p. 777) “as Srs. Noris e Denise manifestaram também sua preocupação quanto a preservação ambiental do Morro do Osso”, ao passo que o Vereador Beto sugeriu que “os indígenas poderiam colaborar no processo do plano de manejo, não morando na área, mas sim envolvendo-se com a questão” (p. 778). Nesse contexto, no ano de 2006 foi criado o Plano de Manejo Participativo do Morro do Osso pela prefeitura de Porto Alegre, o qual contou com a participação de membro da comunidade indígena. Contudo, o próprio documento apresentava a ocupação indígena do parque como um problema ambiental a ser superado. (SESTREN-BASTOS, 2006: 17).

Com esse cenário de disputa armado, a Câmara de Vereadores resolveu fazer uma audiência pública para discutir essa situação. A audiência ocorreu em novembro de 2004, diante “da demanda de várias partes de pessoas lutadoras pela Ecologia, pela defesa do meio ambiente, pela defesa da cidade de Porto Alegre, do nosso Morro do Osso” (p. 852). A tentativa aqui é de construir narrativas que coloquem toda a sociedade contra as demandas indígenas, uma vez que o presidente da Audiência Pública posicionava as demandas

²¹ Nas suas considerações sobre as terras indígenas Guarita e Nonoai, o Biólogo desconsidera o processo de usurpação dessas terras por fazendeiros.



ambientais, a cidade de Porto Alegre e o Morro do Osso na contramão dos interesses indígenas de demarcar o local como área indígena.

Na mesa para discutir o assunto, foram convidados representantes da FUNAI, Ministério Público Federal, Associação de Defesa do Morro do Osso - ADMO, O batalhão Ambiental da Cidade, e alguns vereadores da Casa (p. 853). A primeira a falar foi a presidente da ADMO, ressaltando a importância do Morro do Osso para a cidade de Porto Alegre, uma vez que essa área exerce um papel regulador do microclima da região; que as grandes pedras que compõem o corpo do morro, pertencem aos terrenos mais antigos do planeta; que existem três nascentes de água; que é considerado o Pulmão Verde da Cidade; que pode ser um local para turismo e lazer. Por último conclui que “queremos proteger o Morro do Osso longe de sua ocupação pelos Seres Humanos, contra a especulação imobiliária e contra todas as invasões” (p. 855). Portanto, o interesse em manter aquele local sem ocupação humana é um dos principais objetivos da associação.

Logo após a palavra foi passada ao Procurador da República, que convidou o Cacique do grupo indígena acampado ao redor do Morro do Osso, para que ele participe da mesa já que o Câmara de Vereadores é um parlamento tão plural, tão legítimo” (p. 858). Imediatamente o Vereador que presidia a sessão retrucou o Procurador da república colocando que “em primeiro lugar, a FUNAI está aqui, representado a comunidade indígena. Eu nunca iria à Procuradoria da República dizer o que a Procuradoria da República deveria fazer ou não” (p. 858).

Ainda na audiência, a representante da FUNAI fez a sua fala ressaltando a necessidade de considerar a ocupação indígena do Morro do Osso como benéfico para a preservação da Natureza. Segundo ela “eles querem reconstituir a cultura e, também, abraçar a nossa comunidade não-índia, e com ela conviver em paz e harmonia, tanto com as árvores com a natureza” (p. 866).

A questão aqui é que a representante da FUNAI vincula a possibilidade dos indígenas Kaingang ajudarem na preservação da área com a reconstrução de sua cultura, remetendo a ideia de que em algum momento houve uma cultura original que foi descaracterizada. Ou seja, a fala está colocada a partir do mesmo consenso que o grupo contrário à demarcação



defende – os indígenas Kaingangs não podem contribuir para a preservação do parque porque estão aculturados – mudando apenas a conclusão.

Diante da resistência indígena de permanecer aos redores do Parque Morro do Osso, a prefeitura de Porto Alegre ajuizou uma Ação solicitando liminarmente a reintegração de posse das vias públicas do Município. Com o Estudo preliminar apresentado pela FUNAI, o juiz decidiu pela reintegração de posse do Município, sobretudo, entendendo que “a permanência da comunidade indígena no entorno e no interior do parque, sem que essa ocupação observe o plano de manejo existente, certamente contribui para que sejam causados danos ambientais”.

A decisão foi agravada pelo Ministério Público Federal, solicitando efeito suspensivo da Sentença do Juiz de primeiro grau, “até que a FUNAI se pronuncie a respeito da tradicionalidade da terra ocupada no Morro do Osso, através de grupo técnico especializado criado especificamente para tanto, nos termos do art. 2º do decreto nº 1.775/96” (p. 2). O Juiz-Relator, que foi convocado para exercer as atividades no tribunal, acatou o pedido liminar, suspendendo a decisão, a partir do seguinte fundamento:

Outrossim, que em regra não é a permanência de índios na área que resultará em dano ambiental, apenas se for o caso, afasta o acesso do cidadão residente no município, sem ofensa à preservação ambiental. A periclitación de interesses, no momento, dá-se em função da determinação de desocupação da área, e o manejo da situação aí existente. O perigo ambiental não se mostra demonstrado, sendo o dano ambiental presumivelmente, no mais das vezes, causado pela nossa, e não pela cultura indígena.

No julgamento final do Agravo de Instrumento, O Juiz-Relator entendeu que, “de fato, o suposto choque de interesses entre a defesa do meio ambiente e a defesa dos direitos indígenas não se mostra adequadamente fixado na realidade da lide” (p. 4). O relator deduz que a base da lide é a intolerância entre o convívio do homem civilizado e a comunidade indígena Kaingang. Segundo ele, isso fica evidente quando se analisa a interpretação da Administração. O Relator que suspende a sentença de primeiro grau, mantendo a posse da Comunidade Kaingang no entorno do Parque Morro do Osso, em suma argumenta que não há incompatibilidade entre a preservação ambiental e os direitos indígenas, ao contrário, eles se constroem mutuamente num mesmo sentido.



De toda forma, a decisão foi apelada na instância superior, contudo o recurso foi posteriormente desprovido. Atualmente a ação encontra-se em sede de recurso especial junto ao Superior Tribunal de Justiça.

Considerações Finais

Durante a análise do caso, há pontos importantes de serem ressaltados, tendo em vista a discussão teórica proposta. Primeiramente, nota-se que a estratégia defendida pela prefeitura em relação ao grupo indígena Kaingang era que estes ajudassem na produção do Plano de Manejo, porém não ocupassem a área ou requeressem a sua demarcação. Assim como para a criação do Parque, em que se fez ampla divulgação de um cemitério indígena no local, inclusive como atração turística, agora o poder público queria a participação indígena apenas para contribuir na construção do plano manejo do Parque, fornecendo a sua “pegada preservacionista”, mas não poderiam reivindicar o espaço como Terra Indígena. Nesse aspecto, é importante refletir sobre o processo de participação da comunidade indígena no equacionamento do conflito. Quando são chamados a participar, sua participação é formal, limitada e incompleta, para sua participação construa um consenso entre os grupos em disputas, contudo, não distribuía da forma correta os recursos naturais, que no caso, seria a ocupação da terra pela comunidade indígena.

Se a ocupação imemorial dos indígenas no Morro do Osso foi importante para criar um sentimento maior na população sobre a necessidade de preservar aquele espaço, resultando na criação da Reserva ambiental, o índio aparecia apenas como uma simples representação folclórica ou simbólica. Quando esse índio surge como reivindicador de direitos no plano concreto, qualquer possibilidade de efetivá-los é negada, com base em diversos interesses, entre eles, o ambiental, que se mostrou mais eficiente.

Noutro momento, vimos que na audiência pública, para o Vereador que estava presidindo a sessão, a FUNAI representava à comunidade indígena, sendo que os indígenas não tinham direito a voz. Esse posicionamento do poder legislativo municipal, além de ser pautada numa perspectiva tutelacionista, denota uma estratégia muitas vezes empreendida nos processos de participação dos sujeitos impactados pelos projetos de desenvolvimento: o silenciamento pela implementação de uma formalidade. Do ponto de vista formal e instrumental, a comunidade indígena era representada pela FUNAI, mas na prática, vimos



que os interesses da comunidade eram diferentes do interesse da FUNAI, que representava o interesse político-estatal. É possível perceber que os procedimentos de participação na audiência pública foram pautados pelo silenciamento de alguns sujeitos e o empoderamento de outros para a construção coletiva de um certo “consenso”. O silenciamento na maioria das vezes é a regra da participação.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. 1994. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida, BENAKOUCHE, Rabah e BURSZTYN, Marcel. 1994. **Os instrumentos econômicos e a política ambiental**. Brasília: Mimeogr.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Instrumentos de Ajuda ao processo decisório. 1994. In : **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, pp. 37-60.

_____, Abordagem econômica da questão ambiental. 1994. In : **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, pp. 13-33.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida e BURSZTYN, Marcel. 200. **Integração do meio ambiente e desenvolvimento no processo decisório (versão preliminar)**. Brasília, 51p. Mimeogr.

CANTER, Larry W. 1998. Participación pública en la toma de decisiones ambiental. In: **Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto**. Madrid: McGrawhill, pp. 711-754.

OLSON, Mancur. 1999. **A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP.

SACHS, Ignacy. 1983. Estratégias de transição para o século XXI. In : BURSZTYN, Marcel (org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense.

SIMMEL, Georg. 1983. In : FILHO, Evaristo de Moraes (org.). **Georg Simmel: sociologia**. São Paulo: Ática.



LOPES, José Sérgio Leite; ANTOMAZ, Diana; PRADO, Rosane; SILVA, Gláucia. 2004. **A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial.** Rio de Janeiro: Relume Dumará.