

ENTRE COESÃO E CONFLITO – COALIZÕES SOCIAIS, INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA TERRITORIAL NA FRONTEIRA DE EXPANSÃO DA PRODUÇÃO DE EUCALIPTO NO EXTREMO SUL DA BAHIA

Clarissa Magalhães¹
Arilson Favareto²

RESUMO

No Brasil o enfoque territorial tem sido adotado desde a década de 2000, mas sua aplicação ainda é marcada por viés normativo. A vertente latino-americana da abordagem territorial vem buscando jogar luz sobre a relevância das dinâmicas territoriais para compreensão da heterogeneidade dos estilos de desenvolvimento e as decorrências para a coesão social. Esta perspectiva enfatiza, entre outros elementos, o peso das coalizões de forças sociais dominantes na definição das instituições que modulam o acesso a recursos disponíveis e acabam por mediar as formas como o território reage e absorve investimentos externos, públicos ou privados. Este artigo toma como caso de estudo duas arenas de ação, surgidas na primeira década do século XXI nos territórios baianos Costa do Descobrimento e Extremo Sul, para analisar como agentes sociais que disputam objetivos armam novas coalizões para encaminhamento de tensões e direcionamento de elementos endógenos e exógenos à realidade local, cuja síntese se expressa como dinâmica de desenvolvimento. Essas arenas colocam em interação a indústria da celulose – principal vetor de transformações, impulsionando crescimento econômico concentrado – e movimentos sociais e ambientais. As novas instituições engendradas nas arenas, mais do que reprodução unívoca do interesse de algum polo, desvelam avanços e barreiras quanto à promoção da coesão. Por um lado, intencionalmente direcionam ações de governança no sentido da coesão, absorvendo parte das demandas dos atores insurgentes contra o modelo hegemônico. Por outro, as transformações verificadas manifestam os limites impostos por estruturas socioeconômicas formadas historicamente, num processo de longa duração e de reprodução de desigualdades.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial; Coesão social; Coalizões; Governança territorial.

BETWEEN COHESION AND CONFLICT – SOCIAL COALITIONS, INSTITUTIONS AND TERRITORIAL GOVERNANCE ON THE BORDER OF EXPANSION OF EUCALYPTUS PRODUCTION IN THE EXTREME SOUTH OF BAHIA

ABSTRACT

The territorial approach has been adopted in Brazil since the 2000s, however its application still runs under normative bias. In Latin America, the studies about regional development have been seeking to address the relevance of territorial dynamics on understanding the

¹ Socióloga, Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e auditora social do selo FSC pelo Imaflora.

E-mail: clarissamagalhaes0802@gmail.com

² Sociólogo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e pesquisador do Cebrap.

E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br



heterogeneity of development styles and the consequences for social cohesion. This perspective emphasizes, among other elements, the weight of the coalitions of dominant social forces on defining the institutions responsible for modulating the access to available resources, which end up directing the ways in which the territory reacts to and absorbs external investments, being them public or private. The present study focus on two action arenas that emerged in the first decade of the 21st century in the territories of Bahia State, named Costa do Descobrimento and Extremo Sul, and how social agents who fight for different goals build new coalitions to manage existing tensions and direct endogenous and exogenous elements towards the local reality, in processes that synthesize the development dynamics. These arenas bring together the cellulose industry – the main vector of transformations towards a concentrated economic growth – and social and environmental movements. More than being an unambiguous reproduction of one side's interests, the new institutions originated within the arenas reveal advances and barriers on promoting cohesion. The arenas intentionally direct governance actions towards cohesion and partly absorb the demands of the insurgent actors against the hegemonic model. Conversely, the observed transformations represent the limits imposed by historically formed socioeconomic structures, in a long-term process of reproduction of inequalities.

Keywords: Territorial development; Social cohesion; Coalitions; Territorial governance.

JEL: Q23; Q34

1 INTRODUÇÃO³

O que acontece nas áreas interioranas do Brasil, marcadas historicamente pelo baixo dinamismo econômico, quando chegam ali investimentos externos que alteram a base produtiva local trazendo consigo a promessa de progresso e desenvolvimento? Dois argumentos polarizam o debate nas ciências sociais dedicadas ao tema. De acordo com o primeiro desses argumentos, choques exógenos nestas regiões de características rurais teriam como resultado final a ativação de potencialidades que mais cedo ou mais tarde acabariam resultando em melhoria generalizada dos indicadores sociais. Até se admite que num primeiro momento pode haver maior desigualdade, afinal, onde antes só havia pobreza e pouca circulação monetária, a injeção de capital e a chegada de novos habitantes pode mesmo significar uma maior assimetria com os antigos moradores, vinculados às velhas práticas econômicas. Mas mesmo estes seriam engolfados pelos novos empregos ou pelas novas dinâmicas resultantes da intensificação dos fluxos econômicos impulsionados pelas transformações produtivas e pelo acesso a mercados mais promissores. No outro extremo há o argumento de que as populações mais pobres não têm como se beneficiar destes choques exógenos

³ Este artigo traz a síntese dos principais resultados da tese de doutorado da primeira autora, sob orientação do segundo, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

representados pela entrada maciça de investimentos privados em novas atividades produtivas. Isto porque tais atividades são, via de regra, poupadoras de trabalho, em função da alta tecnologia empregada. A esta população só resta a maior exposição à ampliação da monetização da vida social, quando não o solapamento de seus modos de vida tradicionais. Em poucas palavras investimentos externos significariam apenas mais conflitos socioambientais, ainda que com maior crescimento econômico.

Há, no entanto, uma terceira tomada de posição possível. Ela é representada, na literatura científica, por um conjunto de trabalhos que vêm identificando nas arenas de expressão, eventualmente também de negociação e resolução de conflitos, a variável chave que permite entender em que medida as forças sociais locais conseguem governar parte destes impactos, criando regras, impondo condições, enfim, estabelecendo certos parâmetros que acabam por intervir na extensão e no sentido das mudanças desencadeadas pela chegada destes investimentos externos. Talvez a obra de Elinor Ostrom (1990, 2005, 2010) seja o expoente mais conhecido de toda uma literatura sobre governança e conflitos socioambientais. Mas há um amplo conjunto de teorias e enfoques que chamam a atenção para a necessidade de compreender, em cada caso, como os atores sociais locais se valem de formas de ação coletiva que, no limite, permitem filtrar, limitar ou direcionar o desenvolvimento de um território quando os modos de vida e a configuração territorial original são postos frente a vetores de mudança poderosos. É isto o que acontece, por exemplo, nos Territórios de Identidade do estado da Bahia, Costa do Descobrimento e Extremo Sul, no Nordeste brasileiro. Esta região do bioma Mata Atlântica, que até o final dos anos 1960 baseava sua economia numa pecuária extensiva e em atividades de subsistência, vem sendo palco da expansão da produção de eucalipto para a produção de celulose, com a chegada de grandes empresas como Cenibra Florestal, Aracruz Celulose (instalada no norte do Espírito Santo, mas com terras e plantios no extremo sul da Bahia), Bahia Sul Celulose e Veracruz Florestal (PEDREIRA, 2008). O resultado, como se pretende demonstrar, não foi unívoco e generalizado. Constituíram-se arenas de negociação dos conflitos gerados com a mudança produtiva com resultados distintos. Esta diferenciação no encaminhamento das tensões sociais só pode ser interpretada quando se analisam as interdependências entre características do tecido social do território, a maneira

como estas características se traduzem em trunfos mobilizados pelos atores locais nas suas formas de ação coletiva, e a formação de coalizões sociais voltadas a criar ou alterar regras de uso dos recursos naturais locais, e só então, finalmente, os resultados mesmo destas regras sobre o desenvolvimento local.

Esta proposição teórica geral é, nas páginas a seguir, aplicada aos territórios mencionados, especificamente por meio da análise de dois fóruns territoriais que assumem os contornos de arenas de negociação de conflitos relacionados à expansão da produção de eucalipto. O primeiro deles é o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia, criado a partir do Diálogo Florestal em âmbito nacional⁴, com o objetivo de reunir representantes de empresas de base florestal, organizações ambientalistas e movimentos sociais para construir uma agenda sobre os temas no plano local. O segundo são os acordos de compra-e-venda de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária, estabelecidos entre movimentos de luta pela terra e as empresas de celulose. O que se pretende evidenciar é que as novas regras e acordos engendrados nestas arenas de ação, mais do que reprodução unívoca do interesse de um ou outro destes polos em interação, desvelam avanços e barreiras quanto à promoção da coesão territorial. Por um lado, intencionalmente se alteram regras existentes e se direcionam ações de governança territorial no sentido da coesão, absorvendo parte das demandas dos atores insurgentes contra o modelo hegemônico, mas por outro, as transformações verificadas manifestam os limites impostos por estruturas socioeconômicas formadas historicamente, num processo de longa duração e de reprodução de desigualdades.

Para demonstrar esta ideia central o artigo está organizado em três seções principais. Na primeira, são apresentados o quadro de análise que embasa a leitura a ser empreendida e o método utilizado. Na segunda seção é apresentada uma retomada histórica da constituição do território, com o intuito de sublinhar as mudanças ocorridas, o significado da entrada dos investimentos privados associados à indústria do papel e celulose, e como isso repercute na formação de estruturas sociais e de formas de dominação no desenvolvimento local. Na terceira seção são apresentadas as características mais marcantes dos dois fóruns estudados com o intuito de evidenciar os aspectos decisivos de sua constituição,

⁴ Inspirado no *The Forests Dialogue*, iniciativa internacional criada em 1999 pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável e pelo *World Resources Institute*.

funcionamento e resultados. As considerações finais alinhavam os achados das três seções anteriores e os colocam em diálogo com a literatura consagrada sobre o tema.

2 MARCO TEÓRICO CONCEITUAL E METODOLOGIA DE ANÁLISE

O marco teórico que sustenta a análise aqui empreendida se assenta em um quadro de análise formado por quatro contribuições principais. Uma primeira contribuição vem dos estudos territoriais aplicados a regiões de características rurais ou interioranas e se apoia predominantemente nos trabalhos de Berdegué et al. (2015) e Favareto et al. (2015b). Ela está voltada a compreender a formação das configurações territoriais e como elas repercutem sobre a possibilidade de, nestes locais, se instituírem formas de ação coletiva e processos de mudança institucional. Isto é, trata-se de uma abordagem que situa as possibilidades de atuação das instituições e dos atores que disputam estas instituições como tributárias da formação socioespacial onde elas estão inseridas. A segunda remete ao papel do setor privado de grande porte como agente extraterritorial que influencia transformações nas dinâmicas territoriais, alterando a trajetória destas configurações locais e, por aí, dando os contornos da alocação de incentivos e das regras de acesso e uso de recursos naturais disponíveis (BEBBINGTON, 2012; OSPINA; PERALTA; HOLLENSTEIN, 2012). A terceira envolve a relevância da governança territorial para o enfrentamento de lacunas de regulação existentes entre instituições de Estado e mercado, com a proposição de novas instituições que contribuam para a redução do nível de conflito e a manutenção dos estoques de capital natural do território (OSTROM, 1990, 2005, 2010). A quarta tem como o foco as capacidades fundamentais como meio e fim do desenvolvimento, quando pessoas, grupos e organizações reúnem atributos suficientes para participar de decisões sobre temas relevantes que os afetam (SEN, 1999). Como estes quatro pilares se combinam num quadro de análise articulado?

A explicação começa com a análise da configuração territorial e como ela se constitui como campo de possíveis para a emergência de arenas de governança do desenvolvimento em escala local. A ideia aqui é que estas formas de governança não existem soltas no tempo e no espaço. Elas são constituídas por atores com história, trajetória e dotados de capacidades que não são simétricas, justamente

porque eles se situam em distintas posições no espaço social. O mencionado trabalho de Berdegué et al. (2015), após analisar dinâmicas territoriais em quase vinte realidades distintas, em onze diferentes países latino-americanos, conclui que há cinco domínios críticos que estruturam a heterogeneidade das formações territoriais: as formas de acesso e uso dos recursos naturais (se mais ou menos concentradas); as características da estrutura produtiva local (se mais ou menos concentradas e especializadas); as relações com mercados (ausência ou existência de vínculos com mercados dinâmicos); as relações com centros urbanos (a ausência ou existência de centros urbanos no interior dos territórios); as políticas públicas (alterando ou reforçando os quatro domínios críticos anteriores). Num extremo, onde as formas de acesso e uso dos recursos naturais foram historicamente menos concentradas teve início uma trajetória do território na qual os agentes locais contam com mais ativos, a partir dos quais podem participar com mais autonomia das oportunidades que vão sendo criadas. Se isto se faz associado ao acesso a mercados dinâmicos, se geram riquezas que vão sendo oportunizadas endogenamente, criando um ciclo virtuoso que leva à crescente complexificação da estrutura produtiva local de maneira desconcentrada. A maior produção de riquezas e seu investimento em geral se fazem acompanhar da emergência de centros urbanos dinâmicos locais, que oferecem os bens e serviços necessários aos habitantes e empresas do território. Noutro extremo, onde não há uma estrutura desconcentrada de acesso e uso dos recursos naturais, dificilmente serão bem distribuídos os trunfos ou capitais necessários à participação na vida econômica e social local. Mesmo se houver acesso a mercados dinâmicos, isso beneficiará a poucos. Será uma condição para o crescimento econômico, mas não para a distribuição da riqueza, para o desenvolvimento como expansão das liberdades, para lembrar a expressão de Amartya Sen. A estrutura produtiva local tende, por consequência, a permanecer dependente de um ou poucos setores econômicos, que concentrarão também as oportunidades e os ganhos, bloqueando a emergência de outros setores. Há variações entre os dois extremos, mas é no segundo caso que parece se situar a região em estudo neste artigo. A próxima seção está voltada justamente a demonstrar este processo de formação da configuração territorial no extremo sul da Bahia, até a emergência do setor de produção de eucalipto, papel e celulose.

Aqui entram os aspectos mencionados pelo segundo corpo teórico utilizado. Ospina e Hollenstein (2012) situam o setor privado como um agente, a princípio extraterritorial, que ao aportar capital naquela unidade espacial transforma as dinâmicas territoriais, em grande medida determinando os contornos da alocação de incentivos e das regras de acesso e de uso dos recursos naturais disponíveis. Muitas vezes isso se faz por meio de coalizões entre empresas e Estado, o que torna as mudanças ainda mais robustas e difíceis de serem enfrentadas. Mas, como já foi dito, esta repercussão espacial dos grandes investimentos não é, entretanto, direta ou neutra. Ela é sempre mediada por fatores sociopolíticos, dando forma ao que Favareto et al. (2015a) vão chamar de processos de percolação, isto é, um processo de filtragem e refração destas tendências pelo tecido social local. Em consonância com o que afirmam Berdegué et al. (2015), a depender das características da dinâmica territorial, pode haver maior ou menor resistência a esta penetração dos investimentos externos e um maior ou menor redirecionamento de seus efeitos. Parte deste processo de refração pode tomar forma em espaços de governança instituídos com esta finalidade, como argumentam os autores da terceira perspectiva teórica anunciada, em especial Ostrom (2005; 2010). Segundo a autora, nestas situações em que há conflitos em torno do uso de recursos e se constituem espaços de governança, eles podem ser entendidos como arenas de ação. A terceira seção deste artigo vai justamente, apoiado nas variáveis elencadas por Ostrom, reconstituir as duas arenas tomadas para análise. Para entender seu funcionamento e seus resultados é preciso, em primeiro lugar, reconstituir as condições biofísicas que se expressam em torno do conflito pelo uso de recursos: terra, água e florestas são recursos necessários às atividades econômicas, mas que já vinham sendo utilizados por populações locais. A entrada dos investimentos privados altera a morfologia desta relação sociedade e natureza, engendrando os conflitos socioambientais. Seu encaminhamento dependerá tanto das regras estabelecidas para a mediação entre os polos em confronto em cada fórum ou arena, dos atributos dos atores em contraponto, e ainda das interdependências entre esta arena e outros processos sociopolíticos, muitas vezes relativos a outras escalas para além do território. Estas são as variáveis indicadas no quadro de análise da governança policêntrica formulado por aquela autora. É importante destacar, no entanto, e mais uma vez, que o encaminhamento dos conflitos não é resultado da

interação livre entre os agentes. E é aqui que o último corpo teórico é mobilizado. Entre os atributos dos agentes estão as capacidades para que possam mobilizar conhecimentos, alianças, poder político e econômico, como destacado por autores tão diferentes, mas tão complementares como Sen (1999) e Bourdieu (2000). Capacidades, trunfos ou capitais são desigualmente distribuídos, num processo que envolve a trajetória inseparavelmente individual e social dos indivíduos e dos territórios, o que levaria à conexão com o primeiro dos corpos teóricos mencionados acima.

As seções a seguir concretizam cada um dos passos metodológicos anunciados. Para o levantamento de informações empíricas, foram utilizados dados socioeconômicos municipais da primeira década e meia do século XXI, a partir das seguintes bases de dados: Censo Demográfico, Censo Agropecuário, Ipeadata, Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, IBGE Cidades, documentos públicos das empresas de celulose, Sistema de Informações sobre Comunidades Remanescentes de Quilombo, publicações da Bracelpa e estudos temáticos como o Relatório Dataluta Brasil. Foi também realizada pesquisa de campo envolvendo 39 entrevistas com informantes chave⁵, utilizando um roteiro sobre arenas de ação e outro sobre estoque de capitais de indivíduos representantes de grupos característicos de territórios rurais ou não-metropolitanos.

3 Configurações territoriais na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia

3.1 Um recorte histórico

Tendo as várias bacias hidrográficas como eixos de ligação interna, até meados do século XX o território é marcado por um povoamento difuso⁶. Nos primórdios do evento do “descobrimento”, os Aimorés (ou Botocudos, hoje conhecidos como Krenak ou pela autodenominação Borum) viviam no vale do Rio Doce, e os Pataxó – do tronco Macro-Jê – e Tupiniquim – do tronco Tupi-Guarani –

⁵ Foram entrevistados representantes de comunidades indígenas e quilombolas, Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da BA, movimentos de luta pela terra e agricultura familiar, Governo da Bahia, empresas de celulose, universidades, elites políticas e econômicas e famílias tradicionais.

⁶ Gomes (1995); Porto (2002); Pnud (2005); Fontes&Mello e Silva (2005); Carvalho (2005); Oliveira et al. (2007); Pedreira (2008); Sant’Anna (2009); Amorim; Oliveira (2010); Carmo (2010); Oliveira (2010); Cerqueira Neto (2011c); Diálogo Florestal (2015); Narezi et al. (s/d).

habitavam a costa e os vales dos rios. Manuscritos estudados por Carvalho (2005) sobre a Vila de Trancoso e a Vila do Prado relatam que na primeira metade do século XIX, havia em Vila Trancoso (Porto Seguro) uma população de cerca de 500 índios, que vivia do cultivo da mandioca, extração de madeira e pesca, chegando a ocupar funções da administração local, como a presidência da Câmara e o juizado de paz. Os manuscritos contabilizam nas duas Vilas 17 profissões nas funções burocrático-administrativas e na agricultura. Em 1850 havia um “mosaico étnico” composto de “uma gama de novos personagens: soldados, negros escravos, populações livres e marginalizadas da sociedade imperial, naturalistas, engenheiros, fazendeiros, padres capuchinhos contratados pelo governo, diretores de índios, autoridades policiais e imigrantes de partes variadas do mundo” (CARVALHO, 2005, p.45). Ganham musculatura o poder judiciário e o aparato policial, enquanto esse mosaico, múltiplo na sua composição, vai se redefinindo de forma polarizada (CARMO, 2010). Além disso, processos e instituições diversas ao longo do tempo – descimentos, aldeamentos, Lei de Terras – culminam no final do século XIX em povos indígenas desterrados e uma percepção oficial e difundida socialmente dos índios como a “infância da humanidade”, como “nações primitivas”, dando como inexorável o progresso e o fim das sociedades indígenas (CARNEIRO DA CUNHA, 1992). Perrone-Moisés (1992) e Carneiro da Cunha (1992) apontam que se até o século XVIII a liberdade foi a questão central das políticas indigenistas, a partir do século XIX o eixo se desloca para a questão de terras, permanecendo assim até os dias atuais.

Condicionado aos engenhos de cana-de-açúcar, ao tráfico negreiro e à extração do pau-brasil, um grande contingente de negros também habitava a faixa litorânea do país (GOMES, 1995; CARMO, 2010). Estima-se no século XIX população negra de 500 mil habitantes no Brasil e 150 mil na Bahia (VIANNA FILHO, 1946). Em consequência dessa massa populacional, entre os séculos XVII e XIX houve muitos mocambos e quilombos ao longo da costa, inclusive na região de Porto Seguro e Caravelas (CARMO, 2010), tendo sido raros os acordos de paz com as autoridades oficiais e comum a busca por rendição (SCHWARTZ, 1988; GOMES, 1995; CARMO, 2010). Outros contingentes de populações negras chegam em 1818 com a implantação da Colônia Leopoldina em Villa Viçosa (atual Nova Viçosa), com o apoio oficial à vinda de estrangeiros para povoar fronteiras e estimular a produção

de alimentos com trabalho livre (CARMO, 2010; CORRÊA, 2012). Ali se configura um conjunto de fazendas de café e mandioca, cujos proprietários muitas vezes moravam no Rio de Janeiro ou fora do Brasil, nas quais se ignora as condições estabelecidas com adoção do trabalho escravo, ainda com valor pecuniário, que funcionaria como garantia de crédito aos produtores. Nos processos de ocupação e produção que se seguem, as sesmarias são desmembradas e comercializadas em fazendas e lotes e, ao longo do século XIX, convivem grandes, médias e pequenas propriedades às margens do rio Peruípe, em posse de grandes fazendeiros a negros libertos. Parte dessas propriedades foi registrada a partir de 1850 por exigência da Lei de Terras, porém parte permaneceu “sem escrituras” (CARMO, 2010; GOMES, 2011).

No final do século XIX, após o declínio dos ciclos de extração de madeira de lei entre os séculos XVI e XVIII que não impulsionaram cadeias produtivas locais (CARVALHO, 2005; Araújo, 2010), as Vilas entram em decadência econômica e política. Até meados do século XX a região recobre-se de florestas nativas, com explorações agrícolas esparsas e pouco expressivas (CEI, 1992 apud Almeida, 2009). Entre as décadas de 1950 e 1980 houve *boom* econômico com a expansão do cacau da região de Ilhéus, mas a atividade ruiu, assolada pela doença da vassoura-de-bruxa (PNUD, 2005). Com o plantio do cacau e a abertura da BR 101, há um recrudescimento da exploração madeireira e a implantação de indústrias de processamento primário (PNUD, 2005; ALMEIDA, 2009). Este ciclo se encerra com o fim do estoque natural de madeira de lei (SANT’ANNA, 2009; PNUD, 2005), mas deixa áreas limpas para a instalação da pecuária extensiva e áreas com café, cana-de-açúcar e fruticultura de larga escala (PNUD 2005, p. 10), associando desmatamento e concentração fundiária⁷.

É nesse contexto que chegam os plantios de eucalipto nas décadas de 1960 e 1970, atendendo às demandas de expansão da produção florestal do Sudeste e de substituição de importações no setor de celulose. A coalizão empresas-Estado na esfera nacional cria incentivos à expansão do reflorestamento na Região Nordeste. Na esfera territorial, elites políticas e econômicas baianas e capixabas aderem ao Pacto Autoritário-Modernizante, aos processos de integração regional e ao modelo de desenvolvimento econômico em sua expressão local (PEDREIRA, 2008;

⁷ Ver: Pnud, 2005; Acselrad, 2007; Oliveira et al. 2007; Oliveira 2010; Araújo, 2010.

OLIVEIRA, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2015). Em 1967, os plantios de eucalipto têm início no norte do Espírito Santo. Em 1968 é fundada a Aracruz Florestal e em 1969 a Aracruz Celulose (MEDEIROS, 1977 apud OLIVEIRA, 2013). Com perfil de capital altamente intensivo, a indústria da celulose tende a formar oligopólios com poucos *players*⁸, ocorrendo nas décadas de 1990 e 2000 diversas fusões e aquisições, reforçando a tendência de concentração⁹. Sua implantação, somada à recente abertura da BR 101, promove a partir de então, reestruturações que afetam a configuração territorial¹⁰. Criam-se novos patamares de inserção da região na divisão regional do trabalho nacional e internacional (PEDREIRA, 2008). Ocorre a dinamização econômica da região com o estabelecimento de plantas industriais e cadeia de serviços, provocando adensamento populacional, diversificação do comércio, surgimento de pequenas fábricas locais, estímulo ao ramo da hotelaria, melhoria no sistema de saúde privada e valorização imobiliária (CERQUEIRA NETO, 2012). Por outro lado, análises sobre o desenvolvimento no Extremo Sul da Bahia nas décadas de 1990 e 2000 revelam impactos negativos expressivos para as populações locais, como a diminuição da área plantada com culturas agrícolas diversas (PNUD, 2005) e a redução na taxa de empregabilidade, de 15,4 postos de trabalho/ha na agricultura familiar (IBGE, 2006) para uma média de 0,2 postos de trabalho/ha na indústria da celulose (ABRAF, 2005). Os territórios vivenciam movimento concomitante de aumento das taxas de crescimento da riqueza e da pobreza (PORTO, 2002), apresentando em 2000 altas taxas de desemprego, cerca de 19% em Eunápolis e Teixeira de Freitas, pobreza, 39% e 38% respectivamente, e indigência, 18% nesses municípios (dados compilados por FAVARETO et al., 2014).

Esse processo de modernização conservadora das estruturas sociais locais obviamente se deu em meio a conflitos. As empresas passaram a comprar terras e requerer posse de terras públicas estaduais e federais, se tornando as maiores detentoras particulares nos dois territórios. Acselrad (2007) pontua relatos de populações que associam as empresas à “referência a formas de atuação do Estado

⁸ Ver: BNDES (1994); Carrazza e Bacha (2003); Oliveira et al. (2007); Acselrad (2007); Governo BA (2008); Gomes e Oliveira (2008); Sant’Anna (2009); Oberling et al. (2013); Diálogo Florestal (2015).

⁹ Hoje as grandes empresas que se encontram na região são Fibria, Suzano e Veracel, mas o BNDES aprovou em 15/03/2018 a fusão entre Fibria e Suzano.

¹⁰ Ver: BNDES (1994); Fontes e Mello e Silva (2005); Pnud (2005); Sant’Anna e Leonel (2005); Oliveira et al. (2007); Amorim e Oliveira (2007; 2010); Governo BA (2008); Souza (2008); Pedreira (2008); Almeida (2009); Sant’Anna (2009); Almeida e Teixeira (2010); Cerqueira Neto (2010; 2011a; 2011b); Araújo (2010); Santos et al. (2014).

ditatorial [...] forçando a saída de comunidades rurais a partir da conversão de territórios tradicionalmente ocupados em ‘terras devolutas’”. Malina (2013, p. 312) cita levantamento realizado por funcionário do Incra que “auferiu que nos 21 municípios [...], 846.291,55 hectares são terras devolutas” e que “na sua maioria, estão apropriadas privadamente de maneira indevida, ou seja, em grande parte, griladas”¹¹. O movimento de concentração de terras é associado também à devastação ambiental, especialmente nos primeiros anos. Em 1993 a então Veracruz enfrentou denúncia pública liderada pelo movimento ambientalista local por desmatamento de madeiras nativas da Mata Atlântica, ação que culminou em 2008, quando a Justiça Federal de Eunápolis responsabilizou a Veracel Celulose pelo passivo ambiental, resultando em multa de R\$ 20 milhões e anulação das licenças ambientais para o plantio de eucalipto (PNUD, 2005).

No ciclo marcado pelo Pacto Democrático-Popular, iniciado em 1977 (BRESSER-PEREIRA, 2015) e que tem como ápice as garantias de direitos promulgados pela Constituição 1988, se fortaleceram os agentes confrontantes. Se configuram o Movimento Indígena Brasileiro, com forte atuação na Assembleia Constituinte, e o movimento quilombola, que conquista a titulação de terras prevista no Artigo 68 das disposições constitucionais transitórias. Nos territórios, grupos formados por trabalhadores meeiros, arrendatários, pequenos proprietários, trabalhadores e desempregados urbanos se organizam em torno de sindicatos rurais, a Comissão Pastoral da Terra e a Pastoral da Juventude e o MST inicia sua atuação (ARAÚJO, 2010). Nas décadas de 1990 e 2000, com períodos de arrefecimento, ocorrem intensas ocupações em fazendas das empresas de celulose e o fortalecimento de outros movimentos, como os sindicatos de trabalhadores rurais organizados na Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura, a Fetag-BA.

3.2 Uma fotografia atual

Na primeira década e meia do século XXI são identificáveis pelo menos dois elementos exógenos relevantes para a configuração territorial local: a implantação da certificação florestal sobre a cadeia da celulose e as políticas

¹¹ Uma Comissão Parlamentar de Inquérito contra a Aracruz sobre terras indígenas e quilombolas, instaurada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, em 2002, constatou que houve nos anos 1970 acordos entre Aracruz e 12 ex-funcionários para que estes requeressem, como agricultores, posse de terras públicas estaduais junto aos órgãos públicos competentes (Lei Delegada nº 16/67) e depois transferissem os títulos de propriedade à empresa.

socialdesenvolvimentistas de âmbito federal. Quanto à certificação, o setor de produção de papel e celulose passa a ter sua atuação pautada pela adoção do selo gerido pelo sistema internacional FSC. Um instrumento de mercado composto por cerca de 900 indivíduos e organizações, tido como “uma arena de negociações políticas onde estes interesses são confrontados”, e que busca aportar “governança sobre o uso de recursos florestais” (VOIVODIC, 2010, p. 107)¹². Sua legitimidade se dá enquanto consegue prover “ganhos financeiros ou reputacionais” às empresas e “redução dos impactos socioambientais da exploração florestal” (idem). Prevê, entre outros itens, o enfrentamento de questões locais e regionais que envolvem as empresas certificadas e cobra postura de diálogo como via prioritária para o tratamento de conflitos. Isto força um ajuste no posicionamento das empresas, tornando necessárias a constituição de espaços de diálogo e negociação com os confrontantes.

As políticas federais, por sua vez, vão provocar nos territórios expressivas taxas de variação para indicadores de produção, renda e bem-estar, acompanhando o movimento nacional de melhoria quase generalizada visto no período (FAVARETO et al., 2014). Na década anterior, em 1995, havia sido criado o Pronaf, oferecendo crédito e uma série de políticas correlacionadas e voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à consolidação dos assentamentos da reforma agrária (CERQUEIRA NETO, 2010). Na década de 2000, novos programas de comercialização de alimentos são integrados e emergem políticas de cunho redistributivo, inclusão social e superação da pobreza extrema, dos quais o Bolsa Família talvez seja o exemplo mais conhecido, e que atingem majoritariamente este segmento no plano local. Porém estas melhorias não são suficientes para trazer as dimensões socioeconômicas a patamares satisfatórios e a fotografia atual dos territórios ainda apresenta desempenho bem abaixo da média brasileira. Elas também não se deram de forma homogênea entre os municípios, desvelando que há assimetrias na capacidade de agentes locais para conduzir processos de percolação e que as políticas espacialmente cegas (GALVANESE, 2015) foram mais bem aproveitadas por municípios com base produtiva pujante e fácil acesso a mercados,

¹² O sistema FSC, nascido no Canadá em 1993, é composto de Princípios não legalmente obrigatórios como forma de controle das práticas produtivas florestais. O Brasil possui 6,6 milhões de hectares certificados. Sites: <https://br.fsc.org/pt-br/fsc-brasil>, último acesso em 14/05/2018.

na faixa litorânea, onde estão majoritariamente os plantios de eucalipto, as indústrias de celulose e o turismo, reforçando assim a desigualdade territorial.

Como tudo isso se traduz nos indicadores de desenvolvimento territorial? Estudo produzido para o Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado da Bahia, baseado em variáveis vinculadas às dimensões Produção, Renda e Bem-estar (FAVARETO et al., 2012) demonstrou que a dinamização da atividade econômica e o alto nível de produção que se encontram ali não vêm sendo acompanhados de igual melhoria em renda e bem-estar¹³. Trata-se de uma típica situação de “crescimento sem desenvolvimento”, para usar a expressão do economista francês Laurent Davezies. A chegada da celulose contribuiu para o crescimento do PIB total e per capita nas últimas décadas, mas aprofundou problemas socioambientais como a concentração fundiária, a diminuição da diversidade produtiva, o êxodo rural e o aumento dos níveis de desmatamento¹⁴. O Quadro 1 mostra o desempenho na última década e meia para cada município nas três dimensões. A maioria dos municípios com eucalipto apresenta melhoria sobretudo nas dimensões que envolvem produção e renda, o desempenho vai piorando conforme o grupo de municípios deixa de estar na base de plantio. As novas políticas públicas permitiram ganhos em bem-estar, mesmo assim os indicadores de bem-estar não acompanham os indicadores econômicos.

¹³ Dados corroborados pelas conclusões da Avaliação Estratégica Ambiental sobre o plano de expansão da silvicultura no extremo sul da Bahia (Oberling, 2013).

¹⁴ Ver: Governo BA, 1997; Fontes&Mello e Silva, 2005; Sant’Anna&Leonel, 2005; Amorim&Oliveira, 2007; Almeida, 2009; Sant’Anna, 2009; Cerqueira Neto, 2011a; Oliveira, 2008; Pedreira, 2008; Oberling et al. 2013.

Quadro 1 - Desempenhos em produção, renda e bem-estar por grupos de municípios com eucalipto, com pouco eucalipto e sem eucalipto (2000-2010)¹⁵

Municípios	Desempenho Produção	Desempenho Renda	Desempenho Bem estar
Municípios com eucalipto			
Alcobaça	RUIM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Belmonte	RUIM	RAZOÁVEL	BOM
Caravelas	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Eunápolis	BOM	BOM	BOM
Mucuri	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Nova Viçosa	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Santa Cruz Cabrália	RAZOÁVEL	RUIM	RAZOÁVEL
Teixeira de Freitas	RAZOÁVEL	BOM	BOM
Municípios com pouco ou muito pouco eucalipto			
Ibirapuã (pouco)	BOM	BOM	RAZOÁVEL
Itagimirim (muito pouco)	RUIM	RUIM	RAZOÁVEL
Itamaraju (muito pouco)	RUIM	RAZOÁVEL	BOM
Itapebi (muito pouco)	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Porto Seguro (pouco)	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Prado (pouco)	RUIM	BOM	RAZOÁVEL
Municípios sem eucalipto			
Guaratinga	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Itabela	RUIM	RAZOÁVEL	RUIM
Itanhém	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL	BOM
Jucuruçu	RAZOÁVEL	RUIM	RUIM
Lajedão	RUIM	BOM	BOM
Medeiros Neto	RUIM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL
Vereda	BOM	RAZOÁVEL	RAZOÁVEL

Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017).

Se confirmam as conclusões do relatório “A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente – Brasil (2000-2010)” (Favareto et al. 2014): a) persistência de desigualdades entre municípios com diferentes perfis produtivos; b) diminuição de desigualdades em um conjunto de indicadores; c) especialização do perfil produtivo regional; d) potencialização da associação entre as dimensões nos municípios mais dinâmicos. Com o formato concentrado de desenvolvimento, os municípios com eucalipto agregam benefícios da infraestrutura existente dos territórios, como as vias de escoamento, acesso a mercados locais e equipamentos públicos.

Diante desse quadro, foram escolhidos para pesquisa de campo quatro municípios, cujas características exemplificam assimetrias do território: Guaratinga, a Oeste, ao Norte, base na pecuária extensiva; Nova Viçosa, ao Leste, ao Sul, base em plantios de eucalipto; Santa Cruz Cabrália, a Leste, ao Norte, base em plantios

¹⁵ Foram considerados os seguintes dados: para Produção, PIB municipal e per capita, índice de desemprego; para Renda, renda domiciliar, índice de pobreza e Índice de Gini para renda; para Bem-estar, índices de analfabetismo, mortalidade infantil e acesso a fontes melhoradas de água e esgoto.

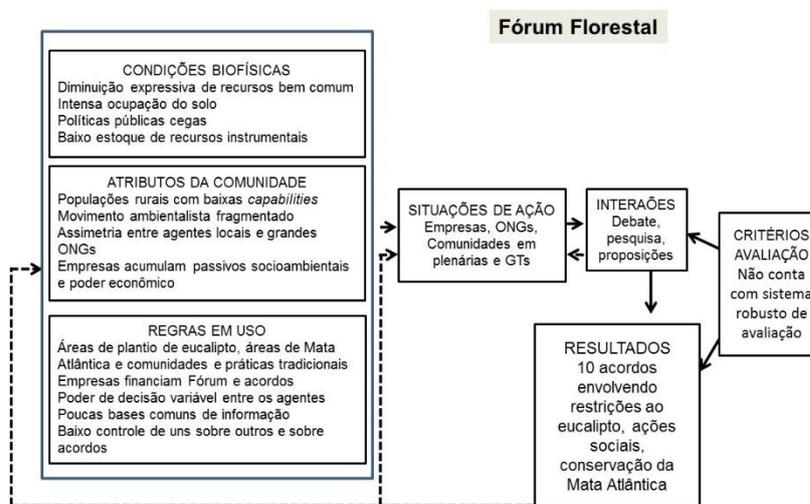
de eucalipto; Vereda, a Oeste, ao Sul, base na pecuária extensiva. Neles se avaliou a distribuição dos estoques de capitais para cada grupo de agentes (MAGALHÃES, 2015, 2016, 2017). Foi possível observar que a elite política local apresenta um estoque diversificado de formas de capital (cultural, social, simbólico, econômico) que mobiliza sempre na direção de converte-los em capital político. É formada por perfis variados: membros de famílias tradicionais, pessoas que buscaram maior capacitação e a formação de um capital cultural, forasteiros que chegam ao território mobilizando trunfos acumulados em sua trajetória anterior e até membros dos movimentos sociais rurais locais. Já a elite econômica está associada à pecuária, à silvicultura e ao comércio nos vários ramos de serviços. Caracteriza-se por agentes cuja trajetória familiar tem origem fora do território, com altos estoques de capitais cultural e simbólico e baixos estoques de capital político. As famílias tradicionais mantêm algum capital econômico, cultural, capital simbólico baixo, sem capital político. Apresentam uma trajetória declinante. Os agricultores familiares possuem os menores estoques de capital, como era de se esperar. São beneficiários das políticas sociais, com pouco capital econômico, sendo donos da terra por assentamento, compra ou herança. Com perfil da agricultura familiar engajada conseguem hoje emplacar um representante na política local sinalizando sua ascendência, porém o grupo ainda encontra dificuldade para conquistar espaço de maneira homogênea.

4 ARENAS DE AÇÃO PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

Esta distribuição desigual dos capitais necessários à participação da vida econômica e social local, por sua vez tributária da formação histórica do território, se reflete nos processos de percolação dos choques exógenos ocorridos no território. Isto é perceptível por meio da análise de duas arenas que emergem ali e se constituem como casos emblemáticos de governança policêntrica (OSTROM, 1990, 2005, 2010), o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia e os acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária. Enquanto estruturas de governança, essas arenas cumprem papel de mediar disposições portadas pelos agentes e permitir a criação de novas disposições, por colocarem em interação agentes geograficamente próximos e organizacionalmente distantes, na busca de soluções para problemas comuns (PECQUEUR, 2005; OSTROM, 2010; TORRE;

BEURET, 2012). Nas duas arenas estudadas se vislumbra a formação de novas coalizões, com maior quantidade e diversidade de agentes, que propõem transformações incrementais em instituições vigentes e permitem reconstruções cognitivas sobre o território e as formas de sua apropriação. A seguir será apresentada a aplicação do quadro de análise sugerido pelo *Institutional Analysis and Development Framework – IAD*, tal como formulado por Elinor Ostrom, para cada uma das arenas (Figura 1).

Figura 1 - IAD aplicado ao Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia



Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017), com base em Ostrom (2010)

O Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia foi criado, em 2005, em torno de questões do bioma Mata Atlântica e conta com 35 organizações representando uma gama diversa de agentes territoriais, entre elas as três empresas de celulose que atuam hoje na região, 14 organizações ambientais, oito de moradores, classe ou profissão, duas quilombolas e duas indígenas, além da Resex Marinha de Corumbau. Funciona baseado em Regimento Interno, Coordenação Executiva, orçamento e reuniões sistemáticas e o Estado não ocupa cadeira (OLIVEIRA, 2010; DIÁLOGO FLORESTAL, 2015). Promoveu 10 acordos socioambientais que envolvem as empresas de celulose: compromisso das empresas em monitorar condicionantes ambientais nos contratos com produtores fomentados; exclusão da silvicultura em áreas de cacau cabruca; estabelecimento de limites e rotas para as barcaças de madeira entre o Terminal Marítimo de Belmonte e o Porto de Aracruz; afastamento dos plantios em 300 metros de núcleos

urbanos; afastamento dos plantios de infraestruturas comunitárias; congelamento de plantios em Alcobaça, Caravelas, Mucuri e Nova Viçosa; afastamento dos plantios de 300 metros da linha da preamar em Mucuri; exclusão de compra, plantio e fomento na Costa do Descobrimento desde 2013; melhoria da segurança em estradas de acesso ao litoral; monitoramento independente da cobertura vegetal com metodologia única (DIÁLOGO FLORESTAL, 2015).

Ao longo de uma década de existência e pelos acordos gerados, o Fórum Florestal conquistou reconhecimento na esfera territorial. Ao se configurar como importante elemento de interação das empresas com agentes territoriais de diversas filiações, a arena contribui para a compreensão da complexidade das relações entre processos sociais e espaço, revelando o caráter enraizado das instituições no tecido territorial. É um processo de transformação institucional amplo porque institui novos constrangimentos formais à atuação das empresas e novas formas de operar sua inserção territorial. Isso se expressa na diminuição dos custos de operação e ganho de eficiência em investimentos sociais e ambientais para as empresas e a possibilidade de composição de pautas comuns, sintetizadas na priorização de públicos e temas. Esse processo também permite estabilizar certas interações nos processos de desenvolvimento territorial. O exercício continuado de negociação e proposição traz incrementos à capacidade de participação dos agentes, fundindo a oportunidade de interação e a formulação de instrumentos, técnicas e táticas de negociação para ação. Por outro lado, são limitados os avanços. Permanece a cisão entre agentes portadores de pautas econômicas, ambientais e sociais. Permanece o desequilíbrio de capacidade de pressão das empresas, com concentração do poder de decisão, fragilizando a atuação de organizações ambientalistas e sociais. Permanece também a lacuna de participação de grupos originários historicamente excluídos, evidenciando a dificuldade de legitimação de demandas estruturantes e a construção de projetos territoriais inclusivos. Como se vê, há ganhos nas interações, mas sem alcançar mudanças expressivas na redução das assimetrias entre grupos sociais e sua expressão política.

As interações no Fórum provocam, assim, mudanças incrementais, em regras que regulam o efeito das variáveis externas sobre o território, à medida que conferem centralidade aos recursos de bem comum nas negociações coletivas, definem ações relativas aos passivos socioambientais das empresas, debatem

objetivos diversos de ocupação do solo e absorvem proposições para áreas de interesse social. O poder de transformação restrito se dá em consequência de elementos estruturantes herdados da formação territorial e que se expressam na assimetria dos atributos necessários à participação na vida social, econômica e política, entre os grupos sociais locais. Dependem de agenda e orçamento das empresas e não têm mecanismos robustos de controle sobre as ações definidas. Agentes entrevistados demonstraram a percepção destes desequilíbrios nas formas como se dão os encontros, debates e decisões e, mesmo, a impotência diante da prevalência da vontade das empresas. Não existe, por exemplo, a construção de metas que orientem a recuperação e a conservação de recursos de bem comum ou um replanejamento do uso do solo em esfera territorial. Pouco são debatidos projetos territoriais como base estratégica para a definição de ações, numa perspectiva de longo prazo, para além da mitigação e compensação de efeitos dos grandes investimentos privados. Os acordos se referem a ajustes periféricos aos conflitos mais prementes. Os constrangimentos aos plantios ainda não são suficientes para orientar institucionalmente, e numa perspectiva mais consistente, os planos de expansão do eucalipto no território.

A outra arena de conflitos analisada, aquela que envolve os acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária, pode ser considerada uma articulação institucional inédita, envolvendo movimentos sociais de luta pela terra e empresas florestais, e visa o assentamento de agricultores e a criação de projetos de agroecologia (Figura 2). Por um lado, o quadro de terras ocupadas – 10 mil ha da Fibria, quase 30 mil ha da Veracel, quase 8 mil ha da Suzano – afetava a sobrevivência das empresas nos territórios e colocava o negócio da celulose na região em risco, agravada pela necessidade de atendimento ao Padrão FSC. Por outro, a diminuição no ritmo de criação de assentamentos pelo Incra, a partir de 2005, pressionava os movimentos sociais, pois as ocupações passaram a enfrentar longos períodos de situação precária, imprimindo alta rotatividade entre as famílias acampadas. Em 2009, o Governo da Bahia declara “moratória” quanto às ações de reintegração de posse e em 2010 o governador propõe a busca de “solução negociada” para os conflitos de terras (SERIN, 2015). Tem início processo de diálogo entre Fibria e MST: não haveria novos pedidos de reintegração de posse, não haveria novas ocupações. Outros agentes foram envolvidos para mediar,

legitimar e operacionalizar os acordos (Incra BA, 2015). Os Projetos de Assentamento Jacy Rocha e Antônio Araújo (Prado) são a concretização de negociações entre a Fibria e o MST.

Figura 2 - IAD aplicado aos acordos de terras via Programa Nacional de Reforma Agrária



Fonte: Reproduzido de Magalhães (2017), com base em Ostrom (2010).

Os acordos de terras remetem-se às questões fundiária e produtiva nos territórios. Ao abrir espaço de negociação de interesses entre agentes com disposições opostas no campo territorial, a arena desvela processos que podem culminar em profundas transformações institucionais nas diferentes racionalidades envolvidas e na estabilização das relações entre as atividades produtivas. Criam responsabilidades compartilhadas sobre o acesso à posse da terra e sobre condições de produção que respondem à emergência socioambiental. As fazendas que compõem os contratos de compra-e-venda, os critérios de distribuição de lotes e alocação de famílias são decididos na arena e são estabelecidos meios de operacionalização dos assentamentos. Esses processos abrem espaço para que as empresas florestais construam novas formas de lidar com a questão agrária presente em regiões onde atuam, para que os movimentos sociais ampliem suas estratégias, para que o Estado assuma papel de mediação em projetos de desenvolvimento sob óticas mais inclusivas.

Os acordos de terras representam ganhos também para os estoques instrumentais, pois aportam recursos a projetos de agroecologia, distribuição de terras, ações de apoio à agroecologia e a voltadas à erradicação do analfabetismo.

São processos vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, utilizam mecanismos existentes e serão contabilizados nas estatísticas oficiais como resultados. Avançam, assim, na perspectiva de adequação espacial de políticas públicas federais, ajustando formatos genéricos às especificidades locais. Contudo, os acordos não incluem o conjunto de populações rurais despojadas de terras e das benesses do crescimento econômico. Não são incorporados pelo Estado como estratégia pública para lidar com situações similares de busca de maior equilíbrio e equidade na distribuição de ganhos gerados a partir de recursos territoriais. São casos ainda extraordinários e não pautam abertamente outras situações semelhantes na esfera territorial.

O Quadro 2 abaixo traz uma síntese comparativa da análise das duas arenas:

Quadro 2 - Comparação sintética entre *IAD* das arenas

Unidades empíricas do <i>IAD</i> framework	Fórum Florestal	Acordos de terras	Comentários
Condições biofísicas	Foco nos estoques de recursos de bem comum e passivos ambientais	Foco nos estoques de recursos sob gestão privada e passivos sociais	O foco nos conflitos históricos em torno de recursos disponíveis nos territórios é o elemento que confere aderência às arenas como estruturas de governança territorial
Atributos da comunidade	Assimetria de atributos entre agentes; baixa participação dos mais fragilizados	Simetria de atributos entre agentes; ausência dos mais fragilizados	A capacidade de organização social dos agentes confrontantes é o elemento que confere poder de enfrentamento ao grande estoque de capitais das empresas
Regras em uso	Estrutura organizacional rígida; temas sob formato dicotômico; maior verticalidade; lacuna de controle sobre os acordos	Estrutura organizacional plástica; temas sob formato sistêmico; maior horizontalidade; algum controle sobre os acordos	As formas como se dão as interações funcionam como instrumentos de <i>enforcement</i> mais ou menos efetivos
Situações de ação, interações	Proposição de instituições para constrangimento do eucalipto; sem testemunho de terceiras partes	Proposição de instituições para assentamento de famílias rurais; com o testemunho de terceiras partes	A possibilidade de incremento nos estoques de recursos territoriais, bem como de capitais e atributos dos agentes, confere capacidade de transformação às instituições nascidas nas arenas
Avaliação	Não há sistemas robustos de avaliação		O monitoramento da implantação das novas instituições interfere na capacidade de resiliência e

			longevidade das arenas
Resultados	Recuperação e conservação de recursos naturais e práticas tradicionais	Redistribuição de terras para policulturas	A aderência a um conjunto diverso de objetivos fortalece as arenas, mas sua restrição à porção dinamizada do território e à força de ação coletiva evidenciam seus limites

Fonte: pesquisa de campo, Magalhães (2017).

5 CONCLUSÃO – NOVAS COALIZÕES PARA NOVAS INSTITUIÇÕES

Este artigo parte da ideia de que não há “convergência natural” para a coesão territorial e analisa duas arenas de ação como esferas microsituacionais de governança territorial autoinstituída (OSTROM, 2010), funcionando como ponto de intersecção de coalizões de forças sociais, heranças históricas restritivas e instituições que buscam engendrar novas estruturas socioeconômicas. Nelas podem ser estabelecidas transformações que ampliem o atendimento às demandas de expansão de bases materiais das populações locais, obedecendo princípios de preservação ambiental (OSTROM 1990, 2005). Estas arenas de ação, nascidas no século XXI nos territórios Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia, exemplificam como os agentes disputam objetivos e projetos, mobilizando trunfos e capitais em torno de seus interesses, como são armadas coalizões de forças sociais, e como elas atuam buscando direcionar os efeitos de investimentos exógenos repercutindo sobre os contornos das dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Historicamente, a chegada do eucalipto se deu a partir de uma coalizão dominantes envolvendo empresas de celulose e Estado nas décadas de 1960 e 1970, levando à inserção destes territórios na agenda econômica nacional sob o modelo de desenvolvimento excludente e baseado em estrutura fundiária concentrada, estrutura produtiva pouco diversificada, urbanização restrita, mercados locais pouco dinâmicos. Os conflitos nascidos desse modelo de desenvolvimento impulsionaram a necessidade de organização popular para ampliar direitos, especialmente envolvendo o acesso a recursos naturais. Na primeira década do século XXI, fatores exógenos com origem em aspectos de mercado (adoção do selo FSC como padrão no setor empresarial no ramo de papel e celulose) e no Estado (relativa centralidade da agenda social sob os governos progressistas do período) somam-se aos conflitos em torno dos passivos socioambientais e contribuem para a constituição de arenas, como o Fórum Florestal e os acordos de terras. Nelas é

possível vislumbrar a formação de novas coalizões entre forças sociais, que intencionalmente provocaram avanços, ainda que restritos, para a coesão territorial.

A formação de coalizões representativas de maior diversidade de agendas responde a uma das três condições elencadas por North et al. (2009) para uma configuração territorial mais coesa, capaz de aliar produção de riqueza e redução de desigualdades: coalizões mais amplas impedem a concentração do poder em um único ator ou setor, se traduzindo em regras que evitam o monopólio da força e dos ganhos econômicos. Essa condição contribui para a emergência de coesão a orientar a busca compartilhada de soluções para problemas comuns; a consideração da equidade e da inclusão lado a lado com produtividade, geração de riqueza e estabilidade econômica; a criação de habilidades sociais para proporcionar compromissos válidos e benefícios sob bases impessoais; a construção de resiliência às crises; o surgimento de novas organizações com poder de participação em processos de decisão (NORTH et al., 2009). As arenas estudadas promovem, assim, um passo adiante na direção de um crescimento econômico inclusivo e sustentável.

Entretanto, como se procurou evidenciar também, a capacidade de transformação das arenas é bastante limitada. Elas ainda reproduzem internamente assimetrias herdadas da formação territorial em longo prazo, permanecem muito desiguais os estoques de capitais (social, econômico, simbólico) e as forças mais fragilizadas, como populações indígenas e quilombolas, não logram assegurar uma participação efetiva. Elas pouco colaboram para criar conexões planejadas envolvendo avanços nas dimensões produção, renda e bem-estar, e pouco afetam o arcabouço de políticas públicas que funcionam como incentivo à reprodução do modelo de desenvolvimento econômico apoiado numa atividade concentradora e poupadora de trabalho como são as plantações de eucalipto e a indústria de papel e celulose.

No balanço final, nota-se uma relativa ambiguidade: o que demarca o limite dos acordos nas arenas estudadas é, paradoxalmente, o que os fortalece. Sua gênese se dá a partir da expansão de capacidades de forças territoriais em se expressar e se posicionar diante de conflitos socioambientais que as afetam, ocupando interstícios institucionais envolvendo Estado e mercado. Esse processo corrobora a ideia de que é possível induzir politicamente dinâmicas de crescimento

econômico inclusivo e sustentável em diferentes realidades (BERDEGUÉ et al., 2015). Mas o enraizamento social destas mesmas instituições criadas por formas de ação coletiva local se choca com a distribuição assimétrica do poder e dos atributos para participar dos processos de tomada de decisão, herdada historicamente da formação territorial. Aí está a chave do potencial de mudança que oferecem: partem dos moldes em que se estrutura a autoridade exercida sobre o território e da assimetria aí contida, mas de alguma maneira implicam também em redistribuição de ganhos e de controle sobre os recursos, resultando em melhorias que, mesmo incrementais, vão permitindo ao polo menos favorecido se reposicionar e, assim, exercer maior influência sobre as novas instituições que vão sendo criadas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS (ABRAF). **Relatório 2004-2005**, 2005.

ACSELRAD, H. O movimento de resistência à monocultura do eucalipto no Norte do Espírito Santo e Extremo Sul da Bahia – uma sociologia da recusa e do consentimento em contexto de conflito ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. 8., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2007.

ALMEIDA, T. M.; TEIXEIRA, A.C.O. Inter-relações entre fatores físicos e socioeconômicos na dinâmica de uso da terra no extremo sul da Bahia. **Revista Geografia Acadêmica**, v.4, n. 2:, p. 64 – 72, 2010.

ALMEIDA, T. M. **Cultivo de eucalipto no extremo sul da Bahia: modificações no uso da terra e socioeconômicas**. Ilhéus, BA. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Santa Cruz, 2009.

AMORIM, R.R.; OLIVEIRA, R.C. (2010). Uso e ocupação das mesoformas da região costa do descobrimento (Bahia-Brasil). In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA II SEMINÁRIO IBERO-AMERICANO DE GEOGRAFIA FÍSICA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, 6., 2010, Coimbra. **Anais...** Coimbra, maio de 2010.
AMORIM, R.R.; OLIVEIRA, R.C. Degradação ambiental e novas territorialidades no extremo sul da Bahia. **Caminhos de Geografia Uberlândia** v. 8, n. 22, p. 18 – 37, set. 2007.

ARAÚJO, M.N.R. Luta pela terra na região extremo sul da Bahia/Brasil: um estudo da espacialização e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (1985-2005). In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL. 8., 2010, Porto de Galinhas, PE. **Anais...** Porto de Galinhas, PE: 2010.

BEBBINGTON, A. et al. Desarrollo territorial, ambiente y coaliciones extraterritoriales. In: OSPINA PERALTA, P.; HOLLENSTEIN, P. **Jamás tan cerca arremetió los lejos** – Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva em America Latina. Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar; Rimisp. Ediciones La Tierra., 2012.

BERDEGUÉ, J. et al. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. **World Development**, v. 73, p. 1- 10, 2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **A trajetória de crescimento dos principais produtores brasileiros de papel e celulose - 1970/94**, 1994.

BOURDIEU, P. **Las estructuras sociales de la economía**. Barcelona: Editorial Anagrama, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A construção política do Brasil** – Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34 Ltd, 2015

CARMO, A. F. **Colonização e escravidão na Bahia: A Colônia Leopoldina (1850-1888)**. 2010. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA. Salvador/BA, 2010.

CARNEIRO DA CUNHA, M. Introdução. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

CARRAZZA, L. C.; BACHA, C.J.C. **Evolução e estrutura da indústria de papéis no Brasil: período de 1965 a 2002**, 2003.

CARVALHO, M.R.G. Índios do Sul e Extremo Sul Baianos: reprodução demográfica e relações interétnicas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 18, n. 43, 2005.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. Três décadas de eucalipto no extremo sul da Bahia. GEOUSP. **Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 31: 55 – 68, 2012.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. Um recorte geográfico sobre as contradições do desenvolvimento do extremo sul da Bahia. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011a.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. Teoria e conceitos aplicados no estudo do extremo sul da Bahia. Dourados, **Entre-Lugar**, ano 2, n. 4, p. 95 – 121, 2011b.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. O Extremo Sul da Bahia que não pertence a Bahia: da fragmentação estadual à busca de uma identidade regional. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 13, n. 41, p. 307 – 319. mar. 2012

CERQUEIRA NETO, S.P.G. Da deriva continental à deriva político-administrativa: o caso do Extremo Sul da Bahia. **Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama**, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, n. 1, Ano I, ago. 2010.

CERQUEIRA NETO, S.P.G. **Do isolamento regional à globalização**: contradições sobre o desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe para obtenção do título de Doutor em Geografia. São Cristóvão/SE, 2009.

CORRÊA, L. S. As transformações no sistema colonial e suas repercussões: a colonização alemã na Bahia do Século XIX. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA 12., 2012, Bogotá. **Anais...** Bogotá, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/01-L-Schramm.pdf> Acesso em: 12 maio 2016.

BANCO DE DADOS DA LUTA PELA TERRA (DATALUTA). **Relatório Brasil 2013**. Presidente Prudente, SP: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP, 2014.

DIÁLOGO FLORESTAL. 10 Anos de Diálogo Florestal – A experiência do Fórum Florestal do Sul e Extremos Sul da Bahia. **Cadernos do Diálogo**, Atlanta,SC: Apremavi, v. 7, 215.

FAVARETO, A. et al. (2015a). Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1: 14 – 46.

FAVARETO, A. et al. Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo?. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS. 39., Caxambu. **Anais...** Caxambu out. 2015b.

FAVARETO, A. et al. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente – Brasil 2000 – 2010**. Projeto Mudança de longo prazo e metamorfoses da dominação nas regiões rurais ou interioranas do Brasil. São Paulo; Santiago de Chile: Rimisp/Cebrap/UFAB fev. 2014.

FAVARETO, A. et al. **Análise Socioeconômica – Subsídios para o Zoneamento Ecológico-Econômico da Bahia**. Versão 31/Janeiro/2012, 2012.

FONTES, E. O.; MELLO E SILVA, S. C. B. (2005). Desigualdades regionais no extremo sul da Bahia: desafios e oportunidades. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005. São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, mar. 2005.

GALVANESE, C. S. Estratégias e instrumentos de redução das desigualdades regionais: um breve levantamento das políticas regionais em marcha na última década. In: ENANPUR “ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS”. 16., 2015, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG, 2015.

GOMES, A. N.; OLIVEIRA, L. M. S. **Construindo o diálogo para o desenvolvimento Socioambiental**: a experiência do Fórum Florestal do Sul e Extremo sul da Bahia. Mimeo, 2008.

GOMES, F. S. Um Recôncavo, dois Sertões e vários Mocambos: quilombos na capitania da Bahia (1575-1808). **História Social**, Campinas, SP, n. 2, p. 25 – 54, 1995.

GOMES, L. M. C. A Atuação da Associação Quilombola de Helvécia frente às empresas de eucalipto. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH. 26., 2011, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo, SP, 2011.

BAHIA. Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). **Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Zoneamento Ecológico-Econômico Preliminar – Cenários, Tendências e Alternativos de Sustentabilidade.

BAHIA. **Silvicultura de eucalipto no Sul e Extremo Sul da Bahia**: situação atual e perspectivas ambientais, 2008.

BAHIA. **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável PDRS Sul da Bahia**, Salvador, Bahia 1997.

BAHIA. **Macrozoneamento costeiro região sul da Bahia** – Perfil Sócio Ambiental Sub-Região Extremo Sul. dez. 1996. (v. 5).

BAHIA. Secretaria de Relações Institucionais SERIN. **Nota Técnica** “Mediação dos conflitos gerados pelas ocupações de terra nas áreas das empresas Veracel, Fíbria e Suzano, 2015. Situação atual – 24 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário** – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/BA. **Informação Técnica/Incra/BA/Nº28/2015**, 2015. Mimeo.

MAGALHÃES, C. **Coesão e conflito** – Análise das relações entre coalizões sociais e instituições para a governança territorial na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia. 2017. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP, julho de 2017.

MAGALHÃES, C.; BUZATO, H. **Território Extremo Sul da Bahia**, 2016. Capítulo de livro, no prelo.

MAGALHÃES, C. et al. Território Extremo Sul da BA – Avanços e limites para um desenvolvimento com coesão social. In: SESSÕES TEMÁTICAS. ST 3 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, INOVAÇÃO E REDES REGIONAIS. 2015, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte, MG, 2015.

MALINA, L. L. **A territorialização do monopólio no setor celulístico-papeleiro: a atuação da Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, SP, 2013.

NAREZI, G. et al. **Diagnóstico socioambiental do pré assentamento unidos venceremos** – Fazenda Santa Maria: construindo bases para a transição agroecológica, [2014?].

NORTH, D. et al. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**, Cambridge University Press, 2009.

OBERLING, D. et al. SEA making inroads in land-use planning in Brazil: The case of the Extreme South of Bahia with forestry and biofuels. **Land Use Policy**, n. 35: 341 – 358, 2013.

OLIVEIRA, G.G.; OLIVEIRA, K.L.; ARAÚJO, L.G. (2007). Reconfiguração da estrutura fundiária no extremo sul da Bahia após intensificação da atividade silvícola. Salvador, BA. In: CONGRESSO DA SOBER – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. Conhecimentos para Agricultura do Futuro. 45., 2007, Londrina, PR. **Anais...** Londrina, PR, 22 a 25 jul. 2007.

OLIVEIRA, L.M.S. **Construindo espaços públicos: o Fórum Florestal do Sul e Extremo Sul da Bahia e a possibilidade do diálogo para a resolução de conflitos**. 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) - Universidade Católica do Salvador. Salvador, BA, 2010.

OLIVEIRA, U. J. Regime militar, elites regionais e a confluência de agendas desenvolvimentistas: a ascensão e o Governo de Arthur Carlos Gerhardt Santos, no Espírito Santo (1971-1975). **Dimensões**, v. 30: p. 385 – 421, 2013.

OSPINA PERALTA, P.; HOLLENSTEIN, P. **Jamás tan cerca arremetió los lejos – Inversiones extraterritoriales, crisis ambiental y acción colectiva em America Latina**. Universidad Andina Simón Bolívar; Rimisp. Ediciones La Tierra. Quito, Equador, 2012.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, p. 1 – 33, 2010.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005. 1 – 30.

OSTROM, E. **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PECQUEUR, B. Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. **Géographie, économie, société**, v. 7, p. 255 – 268, 2005

PEDREIRA, M. S. **O complexo florestal e o extremo sul da Bahia: inserção competitiva e transformações socioeconômicas na região**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, RJ, 2008.

PERRONE-MOISÉS, B. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (sécs. X V I a XVIII). In: CARNEIRO DA CUNHA, M. (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1992. 115 – 132.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Impactos Socioeconomicos do Empreendimento da Veracel no Extremo-Sul da Bahia - Fase I**. Acordo de Cooperação Pnud – Veracel Celulose. BRA 04/007, 2005.

PORTO, E. Desenvolvimento regional na Bahia. In AVENA, Armando (Org.). Bahia Século XXI. Superintendência de Planejamento Estratégico. Secretaria de Planejamento (SEPLANTEC), Ciência e Tecnologia. Governo do Estado da Bahia, 2002.

SANT'ANNA, A.G. (2009). Cluster Madeireiro: o Eucalipto, a Celulose e o Desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 4, p. 725 – 749.

SANT'ANNA A.G; LEONEL M.S. Desenvolvimento regional: a opção pelo eucalipto no extremo sul da Bahia. **Revista Mosaicum** – Faculdade do Sul da Bahia, Teixeira de Freitas, BA. Ano 1, n. 2, p. 726 – 749, 2005.

SANTOS, J.A.C.; GOMES, A.S.; BRAGA, S.C.; PIRES, M.M. Estrutura Fundiária nos Territórios de Identidade da Bahia. In: SEMANA DO ECONOMISTA E IV ENCONTRO DE EGRESSOS. . 2014, Ilhéus, Ba. **Anais...** 4., Ilhéus, Ba: Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, 2014.

SCHWARTZ, S. B. **Escravos, roceiros e rebeldes**. Bauru, SP: Editora da Universidade do Sagrado Coração – EDUSC, 1988.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, SP Companhia das Letras, 1999.

SOUZA, E. C. **Políticas Territoriais do Estado da Bahia**: Regionalização e Planejamento. Dissertação (Mestrado) Salvador/BA, 2008. Submetida à Câmara de Ensino de Pós-graduação e Pesquisa da UFBA.

TORRE, A.; BEURET, J.E. Proximités Territoriales. **Economica, Collection Anthropos**, 2012.

VIANNA FILHO, L. **O Negro na Bahia**. São Paulo, SP: Livraria José Olímpio Editora, 1946.

VOIVODIC, M. A. **Os desafios de legitimidade de sistemas multissetoriais de governança**: uma análise do Forest Stewardship Council. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.