UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BAIXO AMAZONAS (PA): **uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**

Fernanda do Socorro Santos Ferreira

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BAIXO AMAZONAS (PA): **uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**

FERNANDA DO SOCORRO SANTOS FERREIRA

Sob orientação do Professor

Sergio Pereira Leite

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Estado e Atores Sociais

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2010

320.12
F383p
T

Ferreira, Fernanda do Socorro Santos.
Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) / Fernanda do Socorro Santos Ferreira, 2010.
266 f.

Orientador: Sergio Pereira Leite
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 196-219.

1. Políticas públicas - Teses. 2. Ciclo de políticas públicas – Teses. 3. Ordenamento territorial – Teses. 4. BR-163 – Teses. I. Leite, Sergio Pereira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

FERNANDA DO SOCORRO SANTOS FERREIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre de Ciências Sociais** em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 01/09/2010

Sergio Pereira Leite (Dr.) CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Leonilde Sérvolo de Medeiros (Dra.) CPDA/UFRRJ

Sérgio Sauer (Dr.) FUP/UnB

“Fazer teses é fazer rodovias” ou “Fazer rodovias geram teses” (Professores Leonilde Medeiros e Sergio Leite, durante a sessão de qualificação do projeto de dissertação, 30 de abril de 2009).

Agradecimentos

Foram muitas horas, inúmeros dias e alguns meses dedicados a realização deste estudo. Durante este período, não me faltaram colaboração e incentivo de instituições e pessoas as quais expresso o meu agradecimento especial:

Aos gestores públicos, técnicos, lideranças e pesquisadores por sua disponibilidade e generosidade em compartilhar informações, experiências e ideias, sem as quais não seria possível a elaboração desta dissertação.

Ao professor Sergio Leite, meu orientador, maior crítico e também grande incentivador deste trabalho. Agradeço a sua leitura atenciosa, a sua preocupação com aspectos práticos do cotidiano, a sua paciência e compreensão em relação as minhas limitações e também seu esforço em viabilizar a realização da pesquisa de campo. O meu sincero agradecimento.

Ao professor Renato Maluf, com que cursei duas disciplinas e que participou do meu exame de qualificação do projeto de mestrado. Agradeço pelos ensinamentos, críticas e contribuições valiosas, assim como, pela sua compreensão em relação as minhas muitas ausências, durante a fase de correção desta dissertação.

À professora Leonilde Medeiros, com quem fiz contato assim que pensei em estudar no CPDA. Apesar de não ter cursado nenhuma de suas disciplinas, sempre esteve sempre por perto durante a elaboração deste trabalho, seja por meio do Grupo de Pesquisa Economia e Sociedade do Agronegócio ou ainda nas bancas de qualificação do projeto e defesa da dissertação. Agradeço as suas inúmeras contribuições, o seu rigor e a sua generosidade.

Ao professor Sérgio Sauer que participou da banca de defesa desta dissertação. Obrigada por sua leitura atenta e por seus comentários que ajudaram a enriquecer este estudo e deixaram sementes para reflexões vindouras.

Aos professores Fátima Portilho, Jorge Romano, Luiz Flávio Costa, Maria Verônica Secreto e Regina Bruno que acompanharam mais de perto a minha passagem pelo CPDA.

Aos funcionários do CPDA, em especial a Henrique Santos, Rita Vieira, Silvia Andrade e Teresa Madeira pelo apoio na resolução de questões burocráticas e pela gentileza ao longo do curso.

Aos colegas do mestrado e doutorado do CPDA, pelas reflexões, críticas e troca de experiências que contribuíram para o meu aprimoramento profissional e pessoal.

À Sheila Brandão pelo apoio em vários momentos.

À Elicardo Almeida, quase um irmão-caçula, pelo compartilhamento de ideias, angústias e pela amizade.

Aos amigos e colegas do IPAM. Em especial, a Alcilene Cardoso, David McGrath e Rosana Costa, pelo apoio concedido durante a etapa de preparação para a seleção do mestrado e pelo apoio institucional durante a realização da pesquisa de campo.

Ao Felipe Resque Jr. por seu apoio na confecção de alguns dos mapas que ilustram esse estudo.

À Diva de Farias por sua amizade e incentivo, amparo nas horas de aflição e por suas preces em incontáveis momentos.

À amiga Socorro Pena, que colocou o tema da BR-163 em meu caminho. Agradeço a sua amizade, confiança e apoio durante a elaboração deste estudo.

Às amigas Divani Souza, Lúcia Garcia e Zenilda Bentes e as suas famílias, pela recepção calorosa e pelo apoio precioso nas diferentes etapas e cidades em que foi realizada a pesquisa de campo.

À Carla Belas, Daniela Fortunato, Rebecca Luna e Terezinha Feitosa, com quem tive o prazer de dividir a casa e o cotidiano durante o meu primeiro ano na cidade do Rio de Janeiro.

À Lausanne Correia e família, pelo apoio, generosidade e carinho que tornaram possível a minha vida durante a fase crítica de redação da dissertação.

Ao Domingos Antelo, que com alegria e o carinho fez do ato de estudar e escrever uma tarefa menos solitária. Agradeço o seu estímulo, compreensão e participação ativa em vários momentos durante a elaboração desta dissertação.

Ao meu irmão Luis Claudio Ferreira pelo estímulo.

Ao meu pai, Pedro Ferreira por sua compreensão, pelo estímulo, pela torcida sincera e pelas muitas orações ao longo de toda a vida e, em especial nesses quase três anos de moradia no Rio de Janeiro.

Agradeço ainda aos amigos que, de vários locais, forneceram apoio e/ou encorajamento em diferentes etapas e dimensões da construção deste trabalho:
. Em Santarém: agradeço à Antônio José Bentes, Ana Colares, Assunta Colares, Danicley Aguiar, Marco Antônio Mota, Maria Rosa Almeida, Roque e Graça Tapajós, Rosivete Ferreira e Venilson Taveira que, disponibilizaram informações preciosas, me colocaram em contato com pessoas-chave durante a realização da pesquisa de campo e foram em vários momentos fonte de alegria, reflexão e compromisso com a conclusão deste estudo.
. Em Belém: agradeço igualmente à Auxiliadora Lima, Carlos Bordalo e Gracilene Quaresma por todo o apoio recebido durante a pesquisa de campo.
. Em Brasília: agradeço a Marília Oliveira e Leandro Signori pela disponibilização de materiais bibliográficos e pelos contatos com pessoas-chave para a realização da pesquisa.
. No Rio de Janeiro (e agora em Santarém): meus agradecimentos à Luciana Carvalho pelo apoio durante as etapas do processo seletivo ao mestrado.
. Agradeço também, de forma especial, à amiga de todas as horas Silvana Santos que, de diferentes cidades e momentos, ofereceu, aconselhamento, entusiasmo, apoio material e emocional.

Á Action Aid e aos projetos Diálogos e Economia e Sociedade do Agronegócio pelo auxílio financeiro nas diferentes etapas da pesquisa de campo.

À CAPES pela concessão da bolsa de estudos que tornou possível a realização do mestrado.

RESUMO

FERREIRA, F.S.S. **Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA):** uma análise a partir das políticas e programas dos Governos Federal e Estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2010.

A rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) foi inaugurada em 1976 como parte de um plano destinado a integrar a Amazônia ao restante do país. Em meados dos anos 90, a Cuiabá-Santarém voltou a adquirir importância devido à decisão governamental de completar a sua pavimentação visando baratear os custos de transporte da produção de soja no estado do Mato Grosso e incentivar a expansão agrícola em uma das regiões mais importantes em termos de sociobiodiversidade da Amazônia. O debate sobre a questão colocou de um lado representantes dos setores produtivos e comerciais pressionando o Governo Federal para agilizar o asfaltamento da rodovia que possui um papel estratégico para o transporte de seus produtos, e de outro organizações sociais e ambientais propondo o estabelecimento de um processo de planejamento que fizesse dessa estrada um eixo indutor de desenvolvimento. Diante desse cenário, o Executivo Federal investiu na elaboração de um conjunto de políticas públicas envolvendo a participação de diferentes esferas de governo e segmentos da sociedade civil organizada, dando origem ao Plano de Desenvolvimento Regional para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). Este estudo analisa as diferentes etapas de concepção, formulação e tomada de decisão de uma política pública, tendo como referência algumas iniciativas de planejamento regional e o ordenamento territorial desenvolvidas pelo Governo Federal e o Estado do Pará no entorno da rodovia. O estudo adotou como referencial teórico a abordagem do ciclo de políticas públicas. Os procedimentos metodológicos utilizados envolveram a pesquisa secundária e a realização de 50 entrevistas com representações de instituições governamentais e organizações não-governamentais nas escalas regional, estadual e nacional. Os resultados da pesquisa apontam a transformação de uma demanda local em um problema a ser tratado pela agenda governamental. Isso foi possível devido à mobilização de segmentos da sociedade civil em torno dos efeitos da pavimentação da rodovia, a atuação de empreendedores políticos e as mudanças ocorridas no Governo Federal que produziram um contexto favorável para a formulação dessas políticas públicas. Porém à falta de consenso entre as instituições e organizações envolvidas fez com que várias ações planejadas não fossem executadas. Recentemente, parte dessa agenda de políticas públicas foi incorporada pelo Governo do Pará que possui, em seus quadros políticos e funcionais, lideranças e assessores dos movimentos sociais e ambientais envolvidos no debate sobre a pavimentação da Cuiabá-Santarém. Mais uma vez, no entanto, as medidas adotadas parecem seguir um curso diferente daquele para o qual foram inicialmente concebidas, pelo menos em relação ao ordenamento territorial.

Palavras chave: políticas públicas, ciclo de políticas públicas, ordenamento territorial, BR-163, Baixo Amazonas.

ABSTRACT

FERREIRA, F.S.S. Public policies on land use in the Lower Amazon (PA): an analysis of Federal and State Governments policies and programs in the area of influence of BR-163 (Cuiabá-Santarém). 2010. Dissertation (Master in Social Sciences). Institute of Humanities and Social Sciences, Department of Agriculture and Society, Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, 2010.

The BR-163 (Cuiabá-Santarém) was inaugurated in 1976 as part of a plan, designed to integrate the Amazon with the rest of the country. In the mid-90s, the Cuiabá-Santarém again become important because of the government's decision to complete your flooring in order to cheaper the transportation costs of soybean production in Mato Grosso and encourage agricultural expansion in one of the most important regions, in the eyes of sociobiodiversity aspect of the Amazon. The question's debate put to one side representatives of the productive sectors and trade, pressing the Federal Government to expedite the highway paving, a point that has a strategic role for the transport of their products, and in the other side the social and environmental organizations proposing the establishment of a planning process that would made this road one development inductor axis. Given this scenario, the Federal Executive Government has invested in a set of public policies developing, involving the participation of different levels of government and segments of civil society, giving rise to the Regional Development Plan for the Area of Influence of the BR-163 (Cuiabá Santarém). This study examines the various stages of design, formulation and decision making of a public policy, with reference to some initiatives for regional planning and territorial arrangement undertaken by the Federal Government and the State of Pará around the highway. The study adopted as a theoretical reference the approach to the cycle of public policy. Methodological procedures used involved secondary research and interviews with 50 representatives of governmental and nongovernmental organizations at the regional, state and national levels. The survey results point to the transformation of a local demand in a problem to be addressed by the governmental agenda. This was possible due to the mobilization of civil society groups around the effects of paving the highway, the role of political entrepreneurs and changes in the Federal Government that have produced an environment conducive to the formulation of these policies. But the lack of consensus among institutions and organizations involved made that several planned actions were not implemented. Recently, part of the public policy agenda has been incorporated by the Government of Pará that has, in their political and functional framework, leaders and advisers of social movements and environmental issues involved in the debate on the paving of the Cuiabá-Santarem. Again, however, the measures taken seem to follow a different course than that for which they were originally designed, at least in relation to land use.

Keywords: public policy cycle, policy, planning, BR-163, Lower Amazon.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Região do Baixo Amazonas, no Oeste paraense 13
Figura 2 - Situação fundiária do Baixo Amazonas em 2003..... 15
Figura 3 - Feira do Tablado e ao fundo Terminal Graneleiro da Cargill 34
Figura 4 - Visão geral do Graneleiro da Cargill 34
Figura 5 - Operação de carregamento de soja 34
Figura 6 - Infraestrutura planejada, pelo Programa Avança Brasil, para o Eixo Norte 41
Figura 7 - Matriz de transporte de cargas brasileira- Atual e Futura Revisada..... 44
Figura 8 - Condições de trafegabilidade do eixo paraense da BR-163, durante o período de estiagem 50
Figura 9 - Condições de tráfego do eixo paraense da BR-163, durante o período chuvoso 50
Figura 10 - Cenários de desmatamento, ao longo do eixo da BR-163, para o ano de 2020 (com e sem governança) 54
Figura 11 - Área influência da rodovia BR-163 no estado do Pará e os seus pólos..... 55
Figura 12 - Regionalização da área de influência da rodovia BR-163 no estado do Mato Grosso 59
Figura 13 - Plenária final de encontro realizado em Sinop (MT) em novembro de 2003 .. 60
Figura 14 - Detalhe da dinâmica em grupo no GT "Fortalecimento das organizações populares e controle social" 61
Figura 15 - Detalhe da mesa da Plenária de Encerramento do Encontro Regional em Itaituba 62
Figura 16 - Detalhe da mesa de Encerramento do evento 63
Figura 17 - Detalhe do Encontro das Lideranças dos Movimentos Sociais da BR-163 66
Figura 18 - Localização da Área de Influência da rodovia BR-163 84
Figura 19 - Mesa de abertura do Seminário "BR 163: caminhos e descaminhos na busca da sustentabilidade" 91
Figura 20 - Lideranças mostram suas expectativas em relação à pavimentação 93
Figura 21 - Protesto em frente ao Palácio do Planalto no 1º. Aniversário de Lançamento do Plano BR- 163 Sustentável 93
Figura 22 - Detalhe da mesa de abertura com participação de autoridades e lideranças da região 95
Figura 23 - Pátio com madeira extraída de forma ilegal da Gleba Nova Olinda 143
Figura 24 - Mesa de encerramento com a participação do Presidente do INCRA 148
Figura 25 - Manifestações por escrito da plenária 148
Figura 26 - Manifestações por escrito da plenária 148
Figura 27 - Carta de gestão territorial do ZEE da BR-163 167

Lista de Siglas e Abreviações

ACAR - Associação de Crédito e Assistência Rural
ACES - Associação Comercial e Empresarial de Santarém
ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADIP - Autorização de Detenção de Imóvel Público
AFP - Associação Floresta Protegida
ALAP - Área sob Limitação Administrativa Provisória
ALEPA - Assembléia Legislativa do Estado do Pará
AMA - Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Ministério do Meio Ambiente
ANA - Agência Nacional de Águas
APA - Área de Proteção Ambiental
ATIX - Associação Terra Indígena Xingu
ATPF - Autorização para Transporte de Produto Florestal
BACEN - Banco Central do Brasil
BASA - Banco da Amazônia S/A
BIRD - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CATP - Contrato de Alienação de Terra Pública
CCIR - Certidão de Cadastro de Imóveis Rurais
CEFT-BAM - Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas
CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CFP - Comissão de Financiamento da Produção
CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento
CLP - Comissões Locais Provisórias
CMN - Conselho Monetário Nacional
CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos
CODEVASF - Conselho de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COMITÊ BR-163 - Comitê da Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163
CODEVASF - Conselho de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COMEF - Comissão Estadual de Florestas
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONAFLOR - Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDESSA - Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CSN - Conselho de Segurança Nacional
CZEE - Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico
CZEE/PA - Comissão de Coordenação e Articulação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará
DETER - Sistema de Detecção de Desmatamento
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNPM - Departamento Nacional da Produção Mineral
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre
DOF - Documento de Origem Florestal

DOU - Diário Oficial da União
DZT - Departamento de Zoneamento Territorial do Ministério do Meio Ambiente
EM - Exposição de Motivos
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENID - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
ESEC - Estação Ecológica
FAEPA - Federação da Agricultura do Estado do Pará
FAOR - Fórum da Amazônia Oriental
FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FIEPA – Federação da Indústria do Estado do Pará
FLOTA - Floresta Estadual
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente
FORMAD - Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento
FRN - Fundo Rodoviário Nacional
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNDEFLOR - Fundo de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
FURPA - Fundação Rio Parnaíba
FVPP - Fundação Viver, Produzir e Preservar
GAPA - Grupo Agroflorestal de Proteção Ambiental
GDA - Grupo de Defesa da Amazônia
GEBAM - Grupo Executivo para Região do Baixo Amazonas
GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GERA - Grupo Executivo da Reforma Agrária
GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
GPTI - Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento na Amazônia Legal
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
GTNA - Grupo Nova Proposta para a Agroecologia
IAG - Grupo Assessor Internacional
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICV - Instituto Centro e Vida
IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará
IIRSA - Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA - Instituto Socioambiental
ITERPA - Instituto de Terras do Pará

ITR - Imposto Territorial Rural
LAGET/UFRJ - Laboratório de Gestão Territorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDTX - Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu
MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP - Medida Provisória
MPEG - Museu Paraense Emílio Goeldi
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAC - Projeto de Assentamento Coletivo
PAE - Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAF - Projeto de Assentamento Florestal
PAOF - Plano Anual de Outorga Florestal
PAS - Plano Amazônia Sustentável
PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEAEX - Projetos de Assentamentos Estaduais Agroextrativista
PEOT - Política Estadual de Ordenamento Territorial
PGAI - Programa de Gestão Ambiental Integrada
PGAI/PA - Programa de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará
PPA - Plano Plurianual
PIC - Projeto Integrado de Colonização
PIN - Programa de Integração da Amazônia
PMFS - Planos de Manejo Florestal Sustentável
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNLT - Plano Nacional de Logística e Transporte
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PPCDAM - Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG-7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODECER II - Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para Desenvolvimento Agrícola do Cerrado
PROFOR 163 - Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano da BR-163
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONABIO - Programa Nacional de Biodiversidade
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
PZEE - Programa de Zoneamento Ecológico de Território Nacional
PZEEAL - Programa de Zoneamento para a Amazônia Legal
RDR – Redução das Desigualdades Regionais.
REBIO - Reserva Biológica
RESEX - Reserva Extrativista
RFT - Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais

SAE/PR - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SCA/MMA - Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente
SDS/MMA - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente
SECEX/MMA - Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente
SECTAM - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEPE - Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
SEPROD - Secretaria Especial de Produção do Governo do Estado do Pará
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SFB - Serviço Florestal Brasileiro
SIAD - Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento
SINFRA - Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado do Mato Grosso
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia
SIPRA - Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNCR - Serviço Nacional de Cadastro Rural
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPDDH - Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SPRN - Subprograma de Política de Recursos Naturais
SPU - Secretaria do Patrimônio da União
SPVEA - Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
STTRS - Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém
SUCAM - Superintendência de Controle de Malária
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TNC - The Nature Conservancy
UHE - Usina hidrelétrica
UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNEMAT - Universidade Estadual do Mato Grosso
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico
WHRC - Woods Role Research Center
WWF - Fundo Mundial para o Meio Ambiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1
CAPÍTULO I- CUIABÁ-SANTARÉM: A LONGA TRAJETÓRIA DE UM EIXO RODOVIÁRIO NA AMAZÔNIA.....18
1.1. A abertura da rodovia BR-163 no contexto de ocupação e integração da Amazônia.....18
1.2 Processos econômicos e políticos e a decisão de pavimentar a rodovia Cuiabá-Santarém...28
1.3 O contexto recente do planejamento governamental e as novas formas de se pensar a rodovia Cuiabá-Santarém.....40
CAPÍTULO II - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR-163: EM BUSCA DE NOVAS ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO.....49
2.1 A área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém.....49
2.2 A mobilização social em torno da Cuiabá-Santarém 52
2.3 A decisão governamental de planejar a pavimentação da rodovia.....68
2.3.1 O processo de tomada de decisão.....68
2.3.2 O processo formal de elaboração do Plano BR-163 Sustentável.....76
2.3.3 A explosão dos conflitos a execução de ações emergenciais na região da BR-163.....79
2.4 O Plano BR-163 Sustentável "no papel": análise sobre o conteúdo, o modelo de gestão e "um vazio" de quase três anos.....83
2.5 Percepções e análises sobre o processo de elaboração e o conteúdo do Plano BR-163 Sustentável 96
2.6 O contexto atual e a retomada do Plano BR-163 Sustentável: possibilidades de um modelo alternativo frente estrategia de crescimento econômico do país.....108
CAPÍTULO III - O COMBATE À GRILAGEM E AS AÇÕES DE DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO DO BAIXO AMAZONAS 114
3.1 A grilagem de terras públicas e a demanda por ordenamento territorial no Pará.....114
3.2 Políticas federais de repressão à grilagem e à especulação da terra.....123
3.2.1. Operação Faroeste 123
3.2.2 Operação Curupira.....124
3.3 Arrecadação e destinação de terras públicas.....125
3.3.1 As unidades de conservação federais e a gestão de florestas públicas.....129
3.3.2 As unidades de conservação estaduais e as repercussões da legislação sobre florestas públicas no Baixo Amazonas 137
3.3.3 A criação da SR-30/E do INCRA e o processo de destinação de terras públicas por meio da criação de assentamentos de reforma agrária 145
CAPÍTULO IV - AÇÕES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E FUNDIÁRIO DA REGIÃO DO BAIXO AMAZONAS 156
4.1 Zoneamento Ecológico-Econômico 156
4.1.1 Macrozoneamento do Estado do Pará (MacroZEE Pará) 160
4.1.2 ZEE da área de influência da rodovia BR-163.....163
4.1.3 O ZEE do Oeste do Pará e da Calha Norte.....168
4.1.4 Análises do processo recente de zoneamento ecológico-econômico no Pará.....172
4.2 Regularização fundiária na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém.....179
4.2.1 Os marcos referenciais para regularização fundiária 179
4.2.2 As experiências de regularização fundiária 182
CONCLUSÕES 193
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....196
ANEXOS 220

INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento para a Amazônia estiveram, desde suas origens, ligadas à uma visão geopolítica de ocupação e integração econômica da região ao restante do país; por meio, da exploração dos seus recursos naturais. Assim a partir de meados da década de 1950, o governo brasileiro estimulou a construção de obras de infraestrutura (grandes rodovias e usinas hidrelétricas), projetos de colonização e a destinação de incentivos fiscais e creditícios a projetos agropecuários e minerais, que se constituíram em motores do processo de ocupação territorial.

Essa forma de intervenção se estendeu até meados dos anos 1980, quando um cenário permeado por processos como o da crise mundial, a abertura política após duas décadas de governos militares, o crescimento do interesse sobre os impactos socioambientais dos grandes projetos e o fortalecimento dos movimentos sociais; levaram a uma participação ativa de organizações sociais em torno da Assembléia Nacional Constituinte (1987-88), os quais resultaram na constituição de novos espaços de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, dentre outras conquistas.

Em meados da década de 1990, a publicação do Plano Plurianual 1996-1999 (Brasil em Ação), do Governo Fernando Henrique Cardoso anuncia uma nova fase de planejamento regional voltada à seleção e implementação de programas e projetos estruturantes com efeito multiplicador, capazes de reduzir custos de produção e comercialização, eliminar gargalos de infraestrutura e melhorar a qualificação da mão-de-obra, aumentando assim a competitividade da economia brasileira no mercado internacional.

Neste contexto, algumas das estrategias econômicas adotadas pelo Governo Federal levaram à necessidade de expansão da produção de soja por extensas áreas das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Amazônia e, consequentemente, a demandas pela construção, recuperação e/ou melhorias de rodovias, ferrovias, hidrovias, hidrelétricas e portos; a reduzir os custos de transporte desses grãos e facilitar a abertura de novos espaços destinados à produção agrícola na Amazônia.

Nestes planos, os principais projetos para a Amazônia Legal[1] visavam à implantação de corredores multimodais de transportes, tendo como uma das principais metas a recuperação e/ou pavimentação de estradas como a Cuiabá-Santarém (BR-163), uma rodovia estratégica, do ponto de vista regional, por se constituir em uma das alternativas para o escoamento de produtos oriundos do Centro-Sul do país; mas, que atravessa uma das áreas mais preservadas e de maior sociobiodiversidade do país.

Diante deste contexto, posicionaram-se de um lado representantes dos setores empresariais, cujos interesses estavam voltados essencialmente para a pavimentação como uma forma de barateamento dos custos de escoamento da produção agrícola, notadamente grãos oriundos do Norte de Mato Grosso pelos portos de Miritituba e de Santarém, rumo ao mercado externo, e o transporte de produtos eletroeletrônicos da Zona Franca de Manaus, carne, madeira e produtos agro-florestais para os mercados do Centro-Sul do país; e, do outro lado, movimentos sociais locais que, preocupados com os possíveis efeitos negativos decorrentes do asfaltamento da estrada, defendiam a inserção da pavimentação em um processo de planejamento do desenvolvimento regional.

Pressionado por diferentes grupos e diversos interesses, o Governo de Luis Inácio Lula da Silva em seu primeiro mandato passou a investir na concepção e formulação de um

[1] Recorte político-administrativo com fins de planejamento, envolvendo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e parte dos estados de Goiás - atual Tocantins (norte do paralelo 13º de latitude sul), Mato Grosso (norte do paralelo 16º de latitude sul) e Maranhão (oeste do meridiano 44º), perfazendo uma área de 5.217.423 km2 (aproximadamente 61% do território nacional).

conjunto de políticas públicas, envolvendo processos de interação e diálogo com diferentes órgãos governamentais e grupos da sociedade civil, que resultaram na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém) elaborado entre os anos de 2003 e 2006.

A elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, como ficou conhecido, partiu da premissa que é possível conciliar crescimento econômico e integração nacional com justiça social e conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Assim sendo, a pavimentação da estrada estaria inserida em um plano mais amplo, envolvendo a aplicação de diferentes instrumentos de políticas públicas pertencentes as três esferas de governo.

Durante os momentos que antecederam a concepção do referido plano e durante a elaboração do mesmo, uma das principais demandas apresentadas era a necessidade dos governos federal e estaduais executarem uma série de ações emergenciais e estruturantes destinadas a promover o ordenamento territorial e fundiário do entorno da Cuiabá-Santarém.

Essa formulação decorre da compreensão, por parte de alguns segmentos, de que alguns problemas observados na região advêm da existência de conflitos de jurisdição e competência entre órgãos federais e estaduais; da ausência de mecanismos jurídicos para a resolução de determinadas questões e do baixo nível de participação dos atores interessados nos processos de ordenamento territorial que teriam ajudado a promover, durante as últimas décadas, um verdadeiro caos fundiário, especialmente no estado do Pará, onde podem ser observados milhares de hectares de terras griladas, centenas de quilômetros quadrados de florestas desmatadas, toneladas de solos degradados e centenas de episódios de violência no campo.

O reconhecimento dos conflitos fundiários na região não se constitui como um fato novo para o Estado brasileiro, pois a este respeito, já havia sido realizado uma série de estudos acadêmicos e inquéritos parlamentares, buscando investigar episódios de apropriação ilegal de extensas faixas de terras pertencentes ao patrimônio público, assim como, as diferentes formas de violência associadas à luta pela posse da terra e apropriação dos recursos naturais (BRASIL, 2000a e 2002b; SAUER, 2005).

Recentemente tanto o Governo Federal quanto o Governo do Pará passaram a reconhecer a gravidade da situação e a necessidade de estabelecimento de um plano estratégico de médio e longo prazo. Assim sendo, foi realizado outro conjunto de estudos, no período de 2005 a 2006, destinado a identificar fragilidades e propor medidas para superar a limitada capacidade de gestão dos órgãos responsáveis pelo ordenamento territorial (ANDRADE *et al*, 2005; BENATTI *et al*, 2006).

É importante ainda ressaltar que, já durante o processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável foi executada, pelo Governo Federal, em toda a área de influência do referido Plano, uma série de medidas consideradas pelos especialistas como condicionantes a pavimentação da rodovia e que vinham também sendo reivindicadas por vários segmentos, como uma resposta ao acirramento dos conflitos decorrentes do próprio anúncio do asfaltamento da rodovia ocorrido alguns anos antes (BRASIL, 2006b; GAMA e FERREIRA, 2007).

Passados quatro anos desde o lançamento do Plano BR-163 Sustentável, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém se encontra em curso. Mas pouco das medidas destinadas a agregar viabilidade socioambiental a obra, que haviam sido prometidas durante as etapas de elaboração e se encontram contidas na versão final do Plano, de fato foram implementadas ou vem se dando de forma contraditória ao que fora previsto no mesmo (CONDESSA, 2008a).

Recentemente, o Governo do Estado do Pará (2007-2010) também associou a elaboração do seu Plano Plurianual (2008-2011)[2] a uma lógica de planejamento territorial e vem adotando alguns instrumentos previstos e/ou disseminados na região a partir do Plano BR-163 Sustentável, como a Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), no intuito de viabilizar o ordenamento territorial do estado.

Considerando o caráter singular dessa experiência de planejamento para a região e a ausência de estudos mais sistemáticos sobre o processo de formulação da mesma, neste estudo optou-se pela compreensão dos processos e formas pelas quais o tema do ordenamento territorial foi inserido na agenda de políticas públicas dos governos federal e estadual.

Como referencial teórico metodológico é utilizado o ciclo de políticas públicas, uma vez que, o estudo se orienta para a compreensão das etapas de concepção e elaboração da política pública, assim como alguns estágios de sua implementação, numa tentativa de evidenciar possíveis desencontros entre expectativas, objetivos propostos e iniciativas de ordenamento territorial desenvolvidos.

Por sua vez, a escolha do contexto de elaboração do Plano BR-163 Sustentável como ponto de partida para a realização do estudo; e, a posterior junção com algumas iniciativas de desenvolvidas no âmbito da Política Estadual de Ordenamento Territorial (PEOT), se deve ao entendimento da relevância factual desses processos e a tentativa de compreensão das formas de articulação entre essas duas iniciativas complexas, e ao mesmo tempo complementares, de políticas públicas.

Em virtude da grande abrangência territorial e heterogeneidade da área do Plano BR-163 Sustentável, assim como da própria PEOT, optou-se pela realização de um estudo direcionado à região do Baixo Amazonas (PA); cuja escolha se encontra fundamentada em cinco motivos:

a) constituição de um território de ocupação antiga, com identidade própria e cujo recorte coincide com uma sub-área área delimitada pelo Plano e a regionalização adotada pelo Governo do Estado;

b) uma economia baseada na agropecuária familiar em processo de transição acelerada em virtude da expansão da produção agrícola empresarial;

c) a presença de grandes extensões de terras devolutas e propícias à mecanização, além de extensas áreas de floresta preservada, o que indica a importância dos instrumentos de ordenamento territorial;

d) a presença de formas de organização social específicas e suas lutas históricas para participar das discussões e das decisões sobre o futuro da região;

e) o fato de já ter residido e trabalhado na região, o que de certa forma facilitou e, em alguns casos, também impôs dificuldades ao desenvolvimento do estudo.

Partindo dos elementos levantados e recortes realizados para a execução desse estudo, a presente dissertação pretender responder a seguinte questão: quais os contextos, atores e processos que favoreceram a emergência do tema do ordenamento territorial na área de influência da Cuiabá-Santarém e o seu consequente tratamento como um problema na agenda de políticas públicas os governos federal e estadual?

Igualmente, procurando ainda delimitar melhor o estudo, a mesma pergunta foi desdobrada em quatro questões auxiliares, a saber:

a) as demandas dos movimentos sociais e ambientais da região do Baixo Amazonas e as iniciativas de ordenamento anteriormente existentes foram incorporadas ao desenho dessas políticas públicas? De que forma?

---

[2] Referência ao Plano Plurianual (2008-2011) do Governo do Pará, também denominado "Construindo o Pará de Todas e Todos".

b) os conflitos observados durante e após a elaboração do Plano BR-163 Sustentável tiveram algum efeito sobre a implementação dos instrumentos de ordenamento territorial previstos no mesmo? Em caso afirmativo, quais os seus efeitos?

c) o contexto de formulação do Plano BR-163 Sustentável contribuiu para a formulação da PEOT? De que forma?

d) a emergência da questão fundiária e o seu enfrentamento nas agendas dos governos federal e estadual apresentam lógicas semelhantes de identificação e tratamento dos problemas?

Diante das questões apresentadas, o objetivo maior dessa dissertação é analisar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), priorizando a compreensão das diferentes etapas dessa política pública, com um enfoque especial nos processos de concepção, formulação e tomada de decisão.

A partir do mesmo se desdobram os seguintes objetivos específicos:

a) sistematizar e analisar os processos e arranjos estabelecidos durante a concepção e elaboração do Plano BR-163 Sustentável, buscando identificar atores, interesses e estrategias que favorecerem ou obstacularizam a implementação das medidas propostas, sobretudo no que tange ao ordenamento territorial;

b) analisar algumas iniciativas de políticas públicas desenvolvidas no âmbito da PEOT, buscando identificar se há convergências entre a mesma e as iniciativas de ordenamento territorial contidas no Plano BR-163 Sustentável;

c) analisar a convergência entre as iniciativas mencionadas, as propostas levantadas pelos movimentos socioambientais e a capacidade de resposta aos desafios das diferentes esferas de governo em promover o ordenamento territorial da região do Baixo Amazonas.

Neste contexto, foram elaboradas também algumas hipóteses buscando dar respostas iniciais a realização do estudo:

a) o Plano BR-163 Sustentável é resultante de múltiplas articulações de grupos variados e com acesso desigual aos processos decisórios, os quais buscam influenciar as políticas públicas na região amazônica. Esse processo foi facilitado pelo debate existente em torno da pavimentação da Cuiabá-Santarém, a mobilização de segmentos da sociedade civil (movimentos sociais, povos indígenas, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa dos estados do Pará e Mato Grosso) e por mudanças ocorridas no Executivo Federal, que passou a ter entre os seus quadros atores sociais que influenciaram a arena política de modo a inserir nas políticas governamentais demandas oriundas das organizações regionais e da população residente na área de influência da Cuiabá-Santarém;

b) a implementação parcial e contraditória, e/ou ainda, a não-execução de muitas das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável refletem os conflitos de interesses e as limitações operacionais das diferentes instituições e organizações envolvidas no processo de elaboração de uma política tão ampla e complexa, assim como, as mudanças nos contextos político-institucionais que acabaram por fazer com que determinadas questões perdessem centralidade nas agendas governamental e decisional;

c) a implementação de algumas medidas previstas no Plano BR-163 Sustentável pelo Executivo Estadual é influenciada por um contexto político de maior aproximação entre os governos federal e estadual na região, bem como pela migração do primeiro para o segundo de parte dos seus quadros, notadamente assessores e consultores que possuíam ligação histórica com os movimentos socioambientais que haviam ajudado a elaborar o referido Plano e, portanto traziam consigo a percepção dessas novas formas de se pensar e fazer política pública;

d) a adoção de políticas de ordenamento territorial pelos governos estadual e federal tem proporcionado um redesenho de alguns contornos da realidade regional, logrando êxito

parcial em seus objetivos de neutralizar a grilagem de terras, a ação especulativa e o desflorestamento no entorno da Cuiabá-Santarém.

Marco teórico-metodológico da dissertação

No Brasil, as duas últimas décadas foram marcadas por um processo de valorização do campo analítico das políticas públicas; fator esse que pode ser atribuído ao conjunto de acontecimentos como: a) a adoção de políticas fiscais restritivas que, buscando equacionar a crise do endividamento externo no início da década de 1980, trouxeram para a agenda pública questões como a descentralização, a participação, a transparência e a redefinição da parceria público-privado; b) a substituição do arcabouço keynesiano pela ideologia de reforma do aparelho de Estado, a partir da qual elementos como arranjos institucionais e eficiência de políticas e programas adquiriram centralidade na agenda de pesquisa; c) a percepção da ausência nos países de chamada democracia recente, de arranjos institucionais adequados ao desenho de políticas públicas capazes de equacionar o problema do descompasso entre os recursos disponíveis e as demandas cada vez maiores da população (SOUZA, 2006).

O estudo das políticas públicas depende do ponto de vista do analista e do recorte metodológico adotado, que podem ser orientados por, no mínimo, quatro perspectivas analíticas: a) análise dos determinantes de uma política, isto é, o mapeamento dos fatores estruturais, comportamentais, internacionais e domésticos, etc. que incidem sobre a política; b) análise das relações entre tipos de políticas ou resultados de políticas com a natureza do regime político; c) estudos sobre o conteúdo de uma dada política, isto é, como um problema específico determina como as soluções serão escolhidas; d) estudos dos impactos de uma política, os quais se concentram nos seus resultados, considerando indicadores de mudança social e progresso (CAPELLA, 2006).

Assim, os próprios estudos sobre políticas públicas de acordo com Capella (2006) passam a ser distintos entre dois grandes grupos:

a) estudos "para a" política, ou os chamados *policy analysis*, que consistem em pesquisas aplicadas, realizadas geralmente por servidores públicos ou consultores dos governos envolvidos na definição, concepção e implementação da política, ou ainda, externos ao governo como integrantes de grupos afetados diretamente pelas políticas públicas (sindicatos, corporações, igrejas e outras organizações governamentais), ou, não-diretamente relacionados (grupos de pressão, consultores e institutos de pesquisa) que tendem a focalizar as suas análises sobre os impactos das políticas;

b) os estudos "da política", chamados também de *policy study*, que são realizados por grupos independentes ou acadêmicos que, não estando envolvidos diretamente ou indiretamente no "fazer político", se dedicam ao entendimento abrangente dos processos de políticas públicas (determinantes, conteúdos e resultados), bem como com a melhoria das teorias e metodologias de análise que ajudem a explicar a produção de políticas[3].

Uma revisão sobre *policy analysis* permite a identificação de três dimensões importantes para a análise das políticas públicas: a) a dimensão institucional (*polity*) que se

[3] Neste sentido, há entre os próprios estudiosos de políticas públicas uma ampla discussão acerca da capacidade explicativa dos modelos e conceitos criados para analisá-las. Assim, para desenvolver um estudo sobre políticas públicas, um bom referencial constitui-se no trabalho de Dye (2009), que identifica vários paradigmas de análise existentes na literatura, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um deles. São eles: o modelo institucional, o de processo, o de grupos, o de elites, o racional, o incremental, a teoria dos jogos e o modelo de sistema.

refere à organização do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo; b) a dimensão processual (*politics*) que se refere ao processo político, os atores envolvidos, os conflitos e as negociações em torno das políticas; c) a dimensão material (*policy*), isto é, os conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

Este estudo toma como referência teórica as contribuições do *policy cicle* (ciclo de políticas), originalmente formulado por Lasswell (1956) e aperfeiçoado por Jones (1970), que visa explicitar a interação entre intenções e ações e desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico e o governo, ajudando a compreender decisões tomadas e suas inúmeras contradições (STONES, 1988).

Nesse modelo, a análise da política pública não se dá por meio da visão clássica de "mão única" (formulação → implementação), mas pelo reconhecimento do caráter processual da produção de política e a sua desagregação esquemática nas diferentes fases que compõe o seu processo de produção: formulação → implementação → monitoramento → retroalimentação da política, ou melhor, definição de agenda → formulação de alternativas → tomada de decisão → implementação → avaliação → definição de agenda (FREY, 2000; KINGDON, 2003; MULLER, 2003).

A definição de agenda diz respeito ao momento em que há o reconhecimento por parte do governo, da existência de um problema sobre o qual este deve agir. Essas questões vão servir de substrato à fase de definição de alternativas de intervenção. O momento seguinte é o de tomada de decisão, na qual o governo escolhe uma ação particular para adoção (ou pode ainda se decidir pela não-ação), a qual se seguem a implementação da ação escolhida, em seguida a fase de avaliação das ações implementadas e, por fim, ocorre a reformulação da própria agenda de problemas (MULLER, 2000; CAPELLA, 2004 e 2006).

Neste contexto, este estudo privilegia o caráter cíclico de produção das políticas públicas e, utilizando o modelo proposto por Kingdon (2003), detém-se mais atentamente na análise dos elementos que permearam a determinação da agenda, a formulação de alternativas e a legitimação das ações voltadas ao ordenamento territorial na região do Baixo Amazonas.

A estrutura do modelo teórico desenvolvido por Kingdon (2003) adota como ponto de partida para a análise da etapa em que uma questão é definida como item prioritário na agenda governamental, ou seja, busca-se compreender mais estritamente os chamados estágios pré-decisórios do processo de formulação da política pública, isto é, a formação da agenda (*agenda-setting*) e a formulação de alternativas de políticas (*policy formulation)*

A formação de agenda diz respeito ao momento em que por meio de narrativas simbólicas ou numéricas uma dada situação se transforma em problema sobre o qual o governo deve agir (BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 2002; KINGDON, 2003). Quer dizer, nem todo o problema percebido do ponto de vista analítico se transforma em uma questão merecedora de tratamento por meio de uma *policy*, mas somente aquelas questões que, ao mesmo tempo, suscitem a preocupação de uma dada coletividade, façam parte do escopo de atuação de uma dada autoridade e ofereçam oportunidade de tratamento por intermédio de uma linguagem de ação pública (FREY, 2000; FLEXOR e LEITE, 2007).

A agenda governamental, para Kingdon (2003), é um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento, e que vão depender da convergência de três fluxos: a) problemas (*problems*); b) soluções ou alternativas (*policy streams* ou *policy alternatives*); c) política (*politics*).

Assim, o fluxo de problemas parte do suposto de que não é possível estabelecer uma intervenção sobre todas as questões durante todo o tempo e, portanto busca analisar de que modo determinadas questões passam a ser reconhecidas como problemas, ou seja, quando

passam a chamar a atenção dos formuladores de políticas devido a acontecimento de eventos dramáticos, o surgimento de narrativas simbólicas e numéricas para uma dada questão, ou ainda, o *feedback* sobre o funcionamento dos programas já existentes, que permitem aos formuladores de políticas acessar a magnitude da questão e identificar necessidades de mudança (BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 2002; KINGDON, 2003).

O fluxo de alternativas não está necessariamente relacionado à percepção de problemas específicos. Pois conforme afirma o próprio autor, as pessoas necessariamente não resolvem problemas, mas em geral criam soluções e circulam à espera de oportunidades para entrar em cena e conquistar mais adeptos a sua ideia. Uma proposta apenas sobrevive quando satisfaz a vários aspectos simultaneamente como direção política, praticidade técnica, viabilidade financeira, compatibilidade com os valores compartilhados tanto pela opinião pública quanto pelos formuladores de políticas e consenso entre problema e soluções propostas (KINGDON, 2003).

Dessa forma, pode-se compreender que o fluxo de alternativas produz uma lista restrita de propostas que necessariamente não representam uma visão consensual da comunidade política, mas que devido a sua relevância no conjunto de ideias existentes sobreviveram ao processo de seleção de propostas (KINGDON, 2003).

O fluxo político, por sua vez, independente do reconhecimento do problema ou da disponibilidade de soluções, ocorre segundo suas próprias dinâmicas e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas, em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político o movimento é orientado pela negociação, isto é, as coalizões são construídas por meio de concessões em troca do apoio político. Assim, a adesão ocorre não apenas porque se foi persuadido, mas porque se receia que a não adesão resulte em exclusão de benefícios (KINGDON, 2003).

Na análise dos fluxos políticos, é importante compreender a forma como ocorre a receptividade de uma comunidade política a uma nova ideia, o que, de acordo com Kingdon (2003), exige um longo período de convencimento, no qual um grande número de propostas políticas é possível, embora algumas sejam costuradas e alteradas para obter a aprovação dos gestores públicos.

Segundo o autor, essas correntes se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas e regras e de forma relativamente independentes umas das outras. Mas em determinadas circunstâncias, bastante específicas, as soluções são ligadas aos problemas e ambos são ligados às forças políticas favoráveis, ocorrendo assim a chamada "janela de oportunidade" (*policy windows*), por meio da qual, uma determinada questão é introduzida na agenda governamental e passa a demandar algum tipo de resposta por parte dos formuladores de políticas (KINGDON, 2003).

Ainda de acordo com o autor, problemas e políticas por si só podem estruturar uma agenda governamental, mas se um problema não for encontrado, uma solução não estiver disponível ou não houver apoio político suficiente, o assunto não ascenderá a agenda de decisão, permanecendo apenas como uma decisão transitória.

Neste sentido, para que ocorram as janelas de oportunidades é necessária a interferência de um conjunto de fatores como: a) "humor" nacional (*national mood*); b) mudanças dentro do próprio governo (*turnover*); c) a presença de um fluxo político favorável; d) ação dos "empreendedores de políticas públicas" (*policy entrepreneurs*), que interferem na visibilidade dos problemas influenciando assim a mudança da agenda (KINGDON, 2003).

O "humor" nacional diz respeito àquelas situações em que diversas pessoas compartilham determinadas ideias e funcionam como uma espécie de "campo fértil" para que estas cheguem à agenda governamental, enquanto outras são descartadas. Assim é importante também mencionar o papel dos participantes do processo decisório que

percebendo a ocorrência de um contexto favorável podem utilizá-lo para promover algumas questões e desestimular outras (KINGDON, 2003).

Outro fator de grande importância sobre agendas são as mudanças dentro do próprio governo. Alterações de pessoas em posições estratégicas como o legislativo, órgãos e empresas públicas ou mudanças de jurisdição nas políticas públicas podem exercer grande influência sobre a agenda governamental, franqueando ou mesmo restringindo a inserção de novas questões na mesma (KINGDON, 2003).

Igualmente, a existência um fluxo político propício, composto por forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão que sinalizam consenso ou conflito em uma determinada arena política, permitem aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é favorável à manutenção ou à mudança da agenda governamental.

Segundo o autor, outro aspecto fundamental para a compreensão do processo de determinação da agenda é a atuação dos atores sociais, os quais são classificados em dois grupos: a) atores governamentais: representantes do executivo e legislativo, e os servidores públicos; b) os atores não-governamentais: acadêmicos, especialistas, grupos de interesse, mídia e opinião pública (KINGDON, 2003).

No âmbito dos atores governamentais, pode-se distinguir a chamada administração central, que envolve os chefes do Executivo, os altos escalões da burocracia, os dirigentes e assessores nomeados, que estabelecem prioridades do processo de construção, determinam os itens da agenda e decidem acerca das questões fundamentais no processo de formulação das políticas públicas (KINGDON, 2003).

Os servidores públicos de carreira, muito embora não sejam considerados por Kingdon (2003) como influentes na formulação da agenda governamental, possuem um forte impacto na especificação de alternativas e no momento da implementação das políticas públicas.

Além do Executivo, outros atores governamentais que exercem influência sobre a formação da agenda são os parlamentares, deputados e senadores, que além de influenciarem na formação da agenda também contribuem para a elaboração de alternativas de políticas públicas, o que se deve tanto a autoridade legal dos mesmos para produzir as leis essenciais à maioria das mudanças quanto a sua constância dentro do sistema político (KINGDON, 2003).

O segundo grupo de participantes, que não ocupa posições formais no governo, é formando por analistas de grupos de interesse, acadêmicos, assessores parlamentares, pesquisadores e consultores, que exercem uma atuação mais frequente na elaboração de alternativas. Constituindo-se assim em atores importantes a medida em que uma determinada questão é incorporada à agenda governamental e ocorre a demanda pela proposição de alternativas (KINGDON, 2003).

Segundo o autor, outros atores são os partidos e seus os programas políticos, assim como os diferentes grupos de interesse (sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobistas etc.) que circundam o processo decisório promovendo ou bloqueando determinados itens de uma agenda. Apesar disso, é muito difícil identificar a emergência de uma questão exclusivamente pela atuação desses grupos de pressão (KINGDON, 2003).

A mídia aparece como ator coadjuvante, atuando como intérprete das ações desencadeadas pelo governo e, ao mesmo tempo, como um divulgador dentro da comunidade da política pública, visto que a agenda é determinada anteriormente e por processos não influenciados pela mesma (KINGDON, 2003).

Entre os participantes mencionados até aqui, alguns estão inseridos no grupo de atores “visíveis”, enquanto outros desempenham seus papéis nos bastidores, compondo o grupo dos atores “invisíveis”. Dentre os primeiros, estão os chefes do Executivo, os servidores nomeados, os membros do Legislativo, a mídia e os atores ligados aos partidos e

aos programas políticos que são responsáveis pela definição da agenda; enquanto os especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas e técnicos dos demais escalões são mais relevantes na escolha de alternativas, atuando assim de modo "invisível" sobre a agenda de decisão (KINGDON, 2003).

Assim, a complexidade que envolve a agenda de decisão requer, portanto o entendimento das estrategias utilizadas para a identificação do problema, o debate em torno da construção de alternativas e os atores envolvidos no processo. O que exige a compreensão da trajetória percorrida por uma determinada ideia, a análise dos processos de discussão sobre o assunto, os discursos, as audiências e as proposições de projetos de lei. Assim como, a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações no "humor" nacional, na opinião pública e na própria atuação da mídia.

Segundo Kingdon (2003), o momento crítico que explica a incorporação de um tema na agenda não é a sua fonte, mas o somatório entre o ambiente do governo, a receptividade, a ideia e a combinação de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação de uma política pública. Assim a chave para a compreensão da mudança nas políticas públicas, não estaria centrado na origem da ideia, mas no entendimento do processo de crescimento da mesma.

Neste sentido, faz-se necessário conhecer o processo de formulação do problema, identificar a participação e contribuições dos diferentes atores, compreender a formação e o refinamento de propostas de política, entender a configuração do processo de negociação política e, sobretudo, perceber o momento em que ocorre o entrelaçamento desses diversos elementos.

Considerando o exposto, constata-se a pertinência de usar o modelo teórico proposto por Kingdon (2003) para o estudo do processo de concepção e elaboração do Plano BR-163 Sustentável, com ênfase especial sobre as políticas de ordenamento territorial, uma vez que o mesmo permite a identificação e a análise dos contextos políticos, dos atores envolvidos e os processos de interação entre estes nas diversas arenas políticas em que se deu a negociação em torno dos problemas e das alternativas de solução as questões fundiárias da região.

É importante mencionar ainda que, muito embora esse modelo heurístico compreenda as políticas públicas a partir de um processo de racionalização composto de fases ou etapas. Isso não significa que a ordem das etapas seja sempre respeitada, mas permite visualizar de modo didático as variadas operações que envolvem o processo de concepção e formulação de uma dada política pública.

Percurso metodológico da pesquisa

Este estudo tem como base a minha experiência profissional como assistente de pesquisa do Programa de Planejamento Regional do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), na região do Baixo Amazonas, no período de 2005-2008, quando tive contato com o tema da pesquisa e com diversos atores sociais, que vieram a ser abordados durante a realização dessa pesquisa.

Estava em curso nesta região, desde 2000, um processo de planejamento do desenvolvimento regional e algumas das indagações que orientam a construção dessa pesquisa remontam a este contexto, quando se buscou analisar o processo de participação social na construção do Plano BR-163 Sustentável. Posteriormente, esse esforço de compreensão se voltou, especialmente, para as políticas de ordenamento territorial

promovidas pelos governos federal e estadual, na medida em que as demandas pelas mesmas foram cruciais para o processo de elaboração do Plano.

A metodologia utilizada neste estudo envolveu distintos procedimentos na operacionalização da pesquisa, desde o momento em que o tema aflorou como uma questão relevante para investigação, passando pela formatação do problema, a pesquisa de campo e o estudo propriamente dito.

A metodologia consistiu inicialmente em uma pesquisa de caráter documental e bibliográfica voltada a identificar, selecionar e analisar programas, projetos, leis, resoluções, material de divulgação e estudos das diferentes iniciativas de pavimentação da rodovia, o Plano BR-163 Sustentável e o ordenamento territorial no entorno da estrada. Essa pesquisa buscou identificar questões fundamentais a serem problematizadas durante a pesquisa.

O estudo, por sua natureza marcadamente qualitativa, concretizou-se por meio da execução de dois procedimentos de pesquisa: a realização de entrevistas temáticas com *policy makers*, lideranças e técnicos de organizações e instituições envolvidas nas discussões sobre a pavimentação da estrada e nas iniciativas de planejamento do ordenamento territorial e desenvolvimento regional no entorno da rodovia, e pela prática da observação participante. No primeiro caso procurei resgatar, por meio de um roteiro compreensivo, elaborado antecipadamente e ordenado a partir de eixos temáticos, as questões mais relevantes para a pesquisa, tais como: a) os antecedentes; b) a concepção, elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável; c) o contexto recente de ordenamento territorial e fundiário no Estado do Pará (ver anexo 1 e 2). O objetivo era entender como esses atores interpretavam e explicavam o processo; como analisavam seus resultados e ainda como identificavam os pontos críticos e obstáculos recorrentes que se revelaram, sobretudo durante a fase de execução das políticas públicas.

Partindo desse suposto, em uma pesquisa qualitativa, a escolha dos informantes não deve ser orientada por critérios quantitativos de amostragem e sim a partir da posição do entrevistado no grupo e o significado de sua experiência para o entendimento do tema. Assim, buscou-se selecionar para as entrevistas aqueles que participaram, viveram, presenciaram ou se inteiraram de ocorrências e situações ligadas ao tema investigado e que poderiam fornecer depoimentos significativos (ALBERTI, 1989).

Foram assim entrevistadas pessoas diretamente envolvidas com o tema da pesquisa. O grupo pesquisado foi composto por atores sociais, homens e mulheres, inseridos diretamente no processo de discussão e elaboração sobre o Plano BR-163 Sustentável. Considerando a diversidade de posições dos informantes foram elaborados antecipadamente alguns critérios para a identificação e seleção dos mesmos:

Para o Grupo 1, denominado de representantes de instituições governamentais, para os quais foi elaborado um roteiro de entrevista específico, foram estabelecidos os seguintes critérios:

a) representantes de instituições governamentais que tiveram participação efetiva na elaboração do Plano BR-163 Sustentável e atualmente participam da sua implementação;

b) representantes de instituições governamentais que participaram da elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, mas que presentemente se encontram inseridos em espaços governamentais, em diferentes esferas, que dialogam com o Plano BR-163 Sustentável;

c) representantes de instituições governamentais que participaram da construção do Plano BR-163 Sustentável, embora atualmente estejam afastados das discussões sobre o mesmo;

d) técnicos de instituições governamentais que são responsáveis ou participam das atividades-fins do Plano BR-163 Sustentável. Neste caso, mais especificamente as ações de ordenamento territorial e fundiário.

O Grupo 2, também foi abordado por meio de um roteiro específico, foi composto por representantes de movimentos sociais e organizações não-governamentais, escolhidos sob os seguintes critérios:

a) dirigentes, lideranças e técnicos de movimentos sociais e organizações não-governamentais que fizeram parte do processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, e atualmente participam de espaços de gestão do mesmo;

b) dirigentes, lideranças e técnicos de movimentos sociais e organizações não-governamentais que tomaram parte no processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, mas que atualmente estão afastados das discussões sobre o Plano;

c) dirigentes, lideranças e técnicos de movimentos sociais e organizações não-governamentais que se incorporam posteriormente a essa discussão e que atualmente participam do cenário de construção das políticas públicas na região;

Em ambos os grupos, é comum encontrar pessoas oriundas dos movimentos sociais e ambientais que migraram para diferentes esferas do governo. Outras que, após um tempo de permanência no governo, retornaram para a sociedade civil. Além de pessoas que, tendo migrado da sociedade civil para o governo, já participaram da discussão representando diferentes esferas governamentais. Contudo, a classificação destes para fins dessa pesquisa, foi realizada de acordo com a função que estes ocupavam no momento da pesquisa de campo.

Muito embora, a maior parte dos entrevistados tenha sido identificada previamente, outros informantes foram acrescidos à listagem usando a técnica da "bola de neve" (*snowball*) na qual vai se ampliando progressivamente o grupo entrevistados com pessoas que estavam situadas em espaços de interesse da pesquisa ou foram citadas por entrevistados.

Foram realizadas ao todo cinquenta entrevistas nas cidades de Belém e Santarém no estado do Pará e Brasília no Distrito Federal. Sendo 20 com líderes, dirigentes e assessores de entidade de classe, movimentos sociais, populações indígenas e organizações não-governamentais, 28 com gestores públicos e técnicos de instituições governamentais e outras duas entrevistas com parlamentares[4].

Outro procedimento, além das entrevistas e conversas informais, foi observação do contexto de discussão e implementação de algumas das políticas abordadas no estudo, por meio da participação em vários eventos, como: a) o "Seminário BR-163: entraves, desafios e expectativas" realizado, em outubro de 2008 na cidade de Santarém, pelo Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (CONDESSA)[5];

b) a reunião interna e os seminários sobre ordenamento territorial e fundiário, ambos realizados em Santarém pelo Fórum de Gestão do Plano BR-163 Sustentável em julho de 2009;

c) uma sessão de planejamento de ações promovida pelo coletivo de dirigentes sindicais da região do Baixo Amazonas ocorrida, também em Santarém, em julho de 2009;

d) o "I Congresso das Cidades Amazônicas" organizado pela Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP), em novembro de 2009, na cidade de Belém;

---

[4] As entrevistas realizadas possuem uma duração variada, de pouco mais de trinta minutos a aproximadamente três horas. Todas foram registradas com auxílio de aparelho mp3, o que foi realizado somente após a devida concordância por parte dos entrevistados. Em momento algum, qualquer um dos entrevistados me pediu para que o gravador fosse desligado. Muito embora fosse nítido que vários deles sentiram-se mais à vontade para falar quando o gravador estava desligado do que em uso e, nesses casos, posteriormente buscou-se registrar essas falas por meio de anotações no caderno de campo.

[5] Durante essa etapa foi realizado um *survey* por meio da observação do evento e a realização de conversas informais com alguns atores-chave, buscando identificar novas questões de pesquisa, que ajudaram na delimitação do objeto de pesquisa.

e) e a participação em uma viagem, com duração de quatro dias, para a chamada Gleba Nova Olinda, uma área de conflito fundiário, situada no município de Santarém, que se encontra atualmente em processo de ordenamento territorial pelo Governo do Pará.

Essas ocasiões se revelaram como momentos privilegiados para a compreensão do contexto socioeconômico recente e o estágio atual de implementação tanto do Plano BR-163 Sustentável quanto de processos de ordenamento territorial em curso na região, assim como para entender as discussões que se processam nos bastidores dessas políticas, envolvendo gestores públicos e diferentes segmentos da sociedade civil organizada.

Destaca-se ainda que, durante as etapas de realização da pesquisa de campo e elaboração da dissertação, foram vividos vários dilemas decorrentes da tensão entre o antigo papel de assessora de algumas das organizações abordadas e o contexto atual de pesquisadora, o que pode ser traduzido no clima de "confidência" ou "demanda por posicionamento e apoio" que permeou a realização de algumas das entrevistas, que teve de ser tratado com certo cuidado buscando não prejudicar o andamento da pesquisa de campo.

Assim durante a fase de sistematização de dados e elaboração do texto da dissertação, optou-se por preservar a confidencialidade tanto dos informantes quanto das instituições a que estes se encontram vinculados como uma forma de não comprometer os mesmos.

Baixo Amazonas: caracterização, significado e importância da região para o estudo o tema

Muito embora a pesquisa de campo tenha se desenvolvido em diferentes esferas, a realização desse estudo busca privilegiar a participação e a visão dos atores sociais da região do Baixo Amazonas sobre os processos de planejamento regional e ordenamento territorial em curso na mesma.

A mesorregião do Baixo Amazonas[6], localizada na calha do rio Amazonas, representa uma das mais importantes e antigas regiões do Oeste paraense. Ocupando uma área de 315.856 km² (27% do Estado do Pará), em sua maioria ainda recoberta por floresta ombrófila densa, com a presença de extensos campos naturais e um rico ecossistema de várzea (ALENCAR *et al*, 2004; BRASIL, 2006b).

[6] A região abordada é comumente chamada de Baixo Amazonas. Entretanto, em 1980, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotou uma nova classificação, subdividindo o Baixo Amazonas em Baixo e Médio Amazonas Paraense. Para fins deste trabalho, será usada a denominação mais antiga, a qual ainda é bastante usual na literatura.

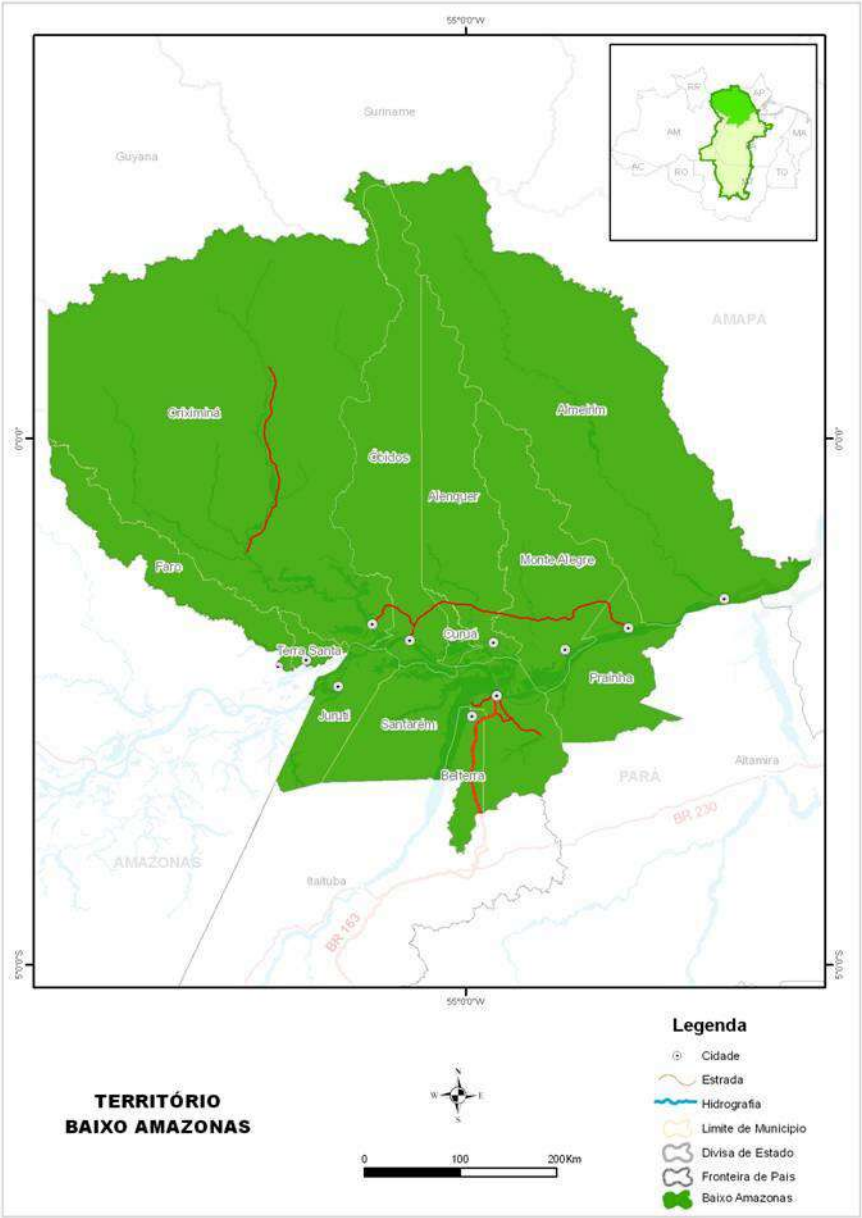


Figura 1 – Região do Baixo Amazonas, no Oeste Paraense
Elaboração: Felipe Resque Jr. (2010).

Resumidamente, o processo de ocupação do território do Baixo-Amazonas pode ser sistematizado em quatro momentos históricos. O primeiro remonta ao século XVII quando foram direcionadas para a região expedições portuguesas e missões religiosas, com o objetivo de instalar povoados que demarcassem a presença e a posse do Reino de Portugal sobre essas terras recém descobertas. Surgiram então povoados como Santarém (1639), Óbidos (1697), Almeirim (1758), Monte Alegre (1758), Prainha (1758), Alenquer (1758), Faro (1769), Juruti (1818) e Oriximiná (1877) (BRASIL, 2006b; LEROY, 1991).

O segundo marcado pela emergência do ciclo da borracha durante o final do século XIX, o que levou ao afluxo de população rurais locais, assim como, de migrantes nordestinos, que passaram a se dedicar a exploração dos seringais e contribuíram dessa forma para a consolidação de vários núcleos na região (BRASIL, 2006b; LEROY, 1991).

O terceiro momento de ocupação da região se deu a partir de 1971, com a implantação do Programa de Integração Nacional (PIN) do Governo Federal que,

objetivando estabelecer um processo de ocupação permanente dos supostos “espaços vazios” então existentes, trouxe para a região centenas de produtores familiares sem terra oriundos de diversos pontos do país. Essa colonização dirigida, embora não tendo sido direcionada diretamente para os municípios da região em questão, levou ao surgimento de vários aglomerados humanos no entorno de rodovias que estavam sendo abertas como Cuiabá-Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230), contribuindo dessa forma para um expressivo aumento do contingente populacional regional (BRASIL, 2006b; LEROY, 1991).

O quarto e mais recente momento, é demarcado pela expansão da atividade agropecuárias, madeireira e mineral na região, o que ocasionou o surgimento de vilas, o crescimento dos povoados existentes, o desmembramento de áreas e a formação de novos municípios, como Terra Santa (1991) e Belterra (1995) (BRASIL, 2006b).

Segundo os dados preliminares do Censo 2010, a população do Baixo Amazonas é de 665.971 habitantes, distribuídos em doze municípios, Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha e Terra Santa, tendo ainda em destaque Santarém que polariza a totalidade destes municípios, atuando como uma verdadeira capital regional (BRASIL, 2006b e 2010b).

A infraestrutura de transportes apresenta-se bastante deficiente, com o transporte hidroviário atuando como principal modal. Assim a pavimentação da BR-163 abre possibilidade de melhoria do acesso à região e, ao mesmo tempo, a possibilidade de transformar Santarém no principal porto de escoamento de grãos produzidos no Mato Grosso rumo ao mercado internacional. Possuindo ainda potencial para exportação de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros e credenciamento como entreposto para as cargas provenientes do Pólo Industrial de Manaus, destinadas ao mercado do Centro-Sul do país e de uma ampla gama de insumos e produtos industriais destinados aos pólos agrícolas do Centro-Oeste, que segundo se estima pode provocar ainda intensas mudanças nas estruturas econômica, fundiária e produtiva regional (BRASIL, 2006b).

A estrutura fundiária do Baixo Amazonas, segundo dados do Censo Agropecuário de 1996 trabalhados pela FAO/INCRA, revelaram uma larga predominância dos estabelecimentos de até 100 hectares (mais de 80%), ocupando pouco mais de 40% da área. Os estabelecimentos com área acima de 1.500 hectares representavam apenas 2% do total, mas ocupavam mais de 30% da área.

Neste contexto, o mapa fundiário da região do Baixo Amazonas em 2003, ano que antecede o início da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, encontrava-se da seguinte forma:

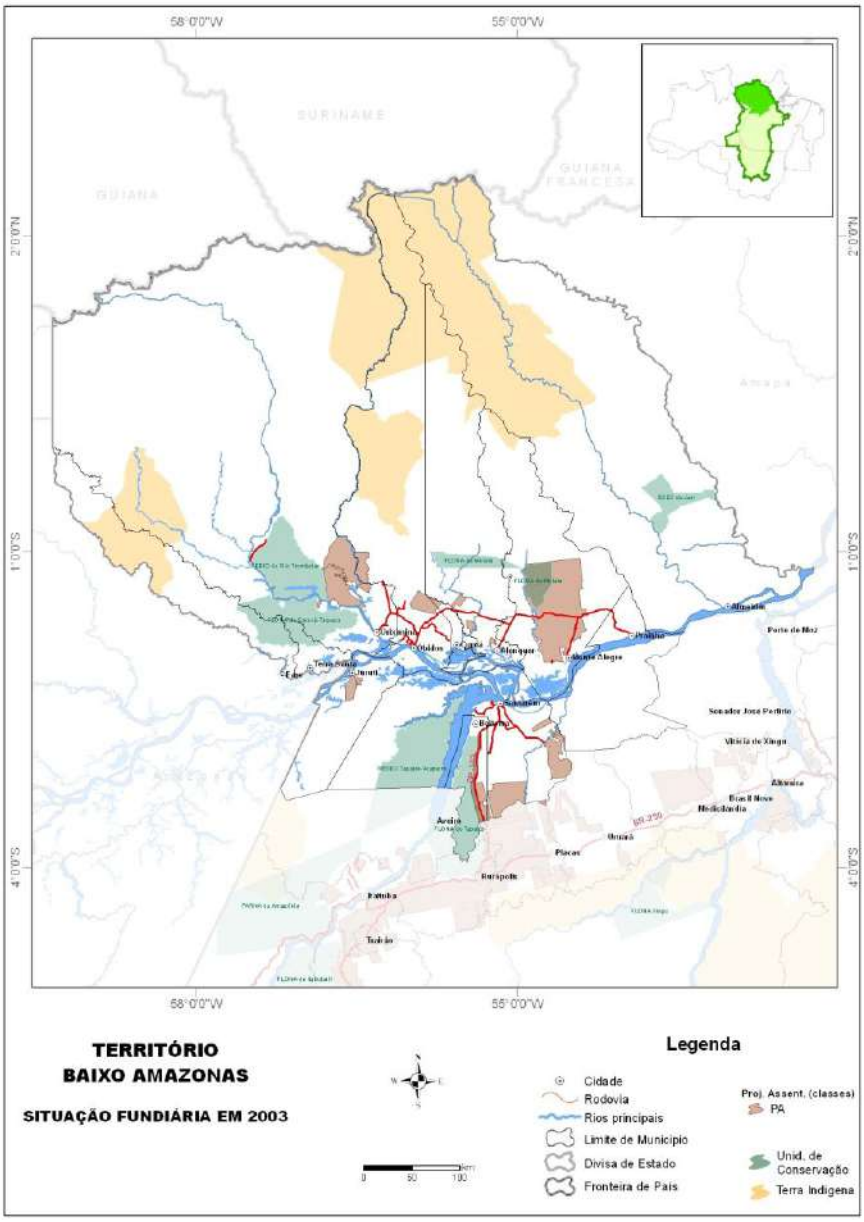


Figura 2: Situação fundiária do Baixo Amazonas em 2003.
Elaboração: Felipe Resque Jr. (2010).

A partir do mesmo mapa, pode se observar na região a existência de territórios indígenas (terras Nhamundá-Mapuera, Paru D' Este, Tumucumaque e Zo'e), unidades de conservação de proteção integral (Estação Ecológica do Jari e Reserva Biológica do rio Trombetas) e de uso sustentável (florestas nacionais de Mulata, Tapajós e Saracá-Taquerá e a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns) e uma dezena de projetos de assentamentos criados pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em Belém.

As áreas em coloração branca, por sua vez, constituíam-se em grandes extensões de terras públicas e devolutas[7], não necessariamente desocupadas, que necessitavam ser regularizadas ou destinadas tanto pelo Governo Federal quanto pelo Executivo Estadual.

[7] Segundo Meirelles, apud Benatti *et al* (2006), são devolutas as terras que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários.

As atividades econômicas na maioria dos municípios da região são a agricultura familiar, com a lavoura branca (arroz, feijão, mandioca e milho), o extrativismo de produtos florestais madeireiros, sobretudo em Almeirim e não-madeireiros notadamente a castanha-do-pará em Óbidos e Santarém. Além da pecuária extensiva de baixa produtividade distribuída nos municípios de Alenquer, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Santarém; e a pesca que se constitui como uma das principais atividades praticadas pelas populações ribeirinhas. Sendo esta atividade normalmente desenvolvida em tempo parcial, uma vez que os pescadores artesanais são, ao mesmo tempo, agricultores e criadores de pequenos e grandes animais (ALENCAR *et al*, 2004; BRASIL, 2006b).

Contudo, a região nos últimos anos vem despontando no cenário nacional e internacional, em virtude da expansão do cultivo de soja no estado do Pará. Os cultivos inicialmente instalados em áreas alteradas do nordeste paraense passaram a ser direcionadas para as áreas de floresta primária localizadas às proximidades de Santarém (CARVALHO, 1999; ALENCAR *et al*, 2004; COHENCA, 2005).

Esse processo estimulou ainda mais a ocupação generalizadas das terras públicas existentes na região, incitando a ação de grileiros que, utilizando forte aparato tecnológico e aproveitando do reduzido ordenamento territorial, intensificaram suas práticas de apropriação de extensas áreas. Esse fator, associado à expansão da atividade madeireira, a pecuária e a soja, acabou por produzir mais desordem fundiária e novas formas de conflito e violência, dando também visibilidade à ineficiência ou mesmo ausência do Estado, seja na elaboração de políticas ou na implementação das já existentes (ALENCAR *et al*, 2004; BENATTI *et al*, 2006; SANTOS *et al*, 2007).

O Baixo Amazonas apresenta um grande número de organizações dos movimentos sociais e ambientais de atuação local, embora sejam poucas as entidades de atuação regional e com caráter mais contínuo de intervenção sobre diferentes temas. Essas organizações da sociedade civil anteriormente possuíam um posicionamento político mais próximo. Quer dizer, todas eram contrárias à implantação de grandes obras de infraestrutura regional (ALENCAR, 2005).

Recentemente, estas se dividiram em dois grandes grupos: de um lado, um grupo formado por sindicatos e associações de produtores familiares, que devido à forte influência dos movimentos religiosos e político-partidários que não acreditam na possibilidade de negociação e divisão dos benefícios entre os produtores familiares e grandes empresários e possuem um posicionamento desfavorável à negociação com os diferentes segmentos públicos. Do outro lado, entidades de caráter mais produtivo ou organizações socioambientalistas que, em virtude do perfil e natureza de sua intervenção tem uma postura mais de acessível ao diálogo e passaram a buscar, a partir das discussões sobre pavimentação da Cuiabá-Santarém, inserir suas demandas e anseios nas pautas das políticas públicas (ALENCAR, 2005).

Entre os temas de maior discussão entre esses grupos estão os grandes projetos públicos e privados como a instalação do Terminal Graneleiro da Cargill; a implantação da mina de bauxita da Alcoa em Juruti; a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém; a construção de usinas hidrelétricas e a constituição de uma hidrovia no rio Tapajós. Assim como, os processos de apropriação generalizada de terras públicas e expansão sobre a região de atividades como a exploração madeireira e a produção de soja (ALENCAR, 2005).

Estrutura da dissertação

A dissertação possui, além desta introdução mais quatro capítulos. O primeiro retrata o processo de abertura da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), ressaltando-se o cenário político, econômico e social e apresentando também os pressupostos e estrategias levadas a termo recentemente que ensejam a pavimentação da mesma não mais visando fomentar a ocupação ou integrar a economia de regiões brasileiras, mas buscando diminuir o custo de transporte da soja das regiões central e setentrional de Mato Grosso para o porto de Santarém e promover a ligação efetiva entre a Zona Franca de Manaus com a região Centro-Sul do país.

O segundo capítulo aborda a trajetória de planejamento regional no entorno da Cuiabá-Santarém, ressaltando o cenário político, econômico e social, os pressupostos teóricos, as etapas e as estrategias estabelecidas durante o processo de concepção e elaboração do Plano do BR-163 Sustentável, com destaque para os conflitos, nem sempre visíveis, entre os diferentes atores envolvidos, mas que terão reflexos durante a implementação do referido plano.

O terceiro capítulo é, ao mesmo tempo, descritivo e analítico e fornece elementos empíricos que permitem desvendar a dinâmica que caracteriza o processo de elaboração e implementação das políticas de combate a grilagem e destinação de terras públicas pelos governos federal e estadual. Nesta parte, busca-se também desenvolver uma descrição detalhada sobre os princípios, estrategias e desenhos institucionais concebidos e definidos pelas duas esferas de governo para realizar o enfrentamento dos problemas decorrentes da apropriação (legítima ou não) do patrimônio fundiário público na região.

O quarto capítulo, igualmente descritivo e analítico, aborda as iniciativas de zoneamento ecológico-econômico e regularização fundiária, desenvolvidas pelas esferas federal e estadual de governo. Essas *policies*, devido ao espaço adquirido na agenda pública no contexto recente também, ensejaram uma análise detalhada sobre princípios, estrategias e desenhos institucionais adotados.

Por fim, são elaboradas as considerações finais contendo as principais conclusões obtidas com a realização desse estudo.

Esta dissertação apresenta ainda um extenso número de anexos. Durante os diferentes momentos de pesquisa, recolhi vários materiais (primários e secundários) como relatórios, publicações, mapas, revistas e outros documentos. Algumas dessas brochuras são apresentadas ao final do texto visando facilitar a compreensão do contexto institucional, econômico e social e as formas pelas quais a agenda de ordenamento territorial vem sendo formulada e implementada naquela região.

CAPÍTULO I- CUIABÁ-SANTARÉM: A LONGA TRAJETÓRIA DE UM EIXO RODOVIÁRIO NA AMAZÔNIA

Este capítulo aborda o processo de abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, ressaltando-se o cenário político, econômico e social; apresentando também iniciativas desenvolvidas mais recentemente como uma estrategia destinada a reduzir os custos de transporte da soja das regiões central e setentrional de Mato Grosso para o porto de Santarém e promover a ligação efetiva entre a Zona Franca de Manaus com a região Centro-Sul do país.

1.1. A abertura da rodovia BR-163 no contexto de ocupação e integração da Amazônia

Historicamente, as mudanças no padrão de uso da terra na Amazônia brasileira têm sido impulsionadas por políticas públicas, tais como, a construção de grandes obras de infraestrutura (rodovias e usinas hidrelétricas), acompanhados de programas de colonização dirigida, incentivos fiscais e creditícios para o setor agropecuário e mineral, visando à expansão da fronteira agrícola, a ocupação do território e a exploração dos recursos naturais da região.

O processo de ocupação da região iniciou-se com o interesse surgido ainda no Governo de Getúlio Vargas, em promover a integração da Amazônia à outras áreas do Brasil. Com este objetivo foi criada, em 1951, a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cujo principal projeto desenvolvido foi a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010), que se completou em 1960, já durante a administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Em 1970, durante o regime militar, o governo brasileiro tomou uma atitude mais agressiva e direta, decisão que alteraria o caráter do envolvimento estatal no planejamento e execução dos chamados projetos de desenvolvimento da Amazônia, cujo catalisador foi a seca severa que assolava o Nordeste brasileiro durante o primeiro semestre daquele ano.

Segundo Mahar (1990), é possível que muitos tenham acreditado que o então recém-empossado Presidente, General Emílio Garrastazu Médici tenha decido instituir o Programa de Integração da Amazônia (PIN) após uma viagem ao Nordeste. Afinal não foram raras as matérias e crônicas que davam conta que o mesmo, comovido pela visão dos milhares de famintos, procurando emprego e alimentos ao longo das estradas, pronunciara-se assim:

> Aqui vim para ver com os olhos da minha sensibilidade, a seca deste ano, e vi todo o drama do Nordeste. [...] Vi o homem. Falei a esse flagelado. Vi seus farrapos, apertei a sua mão, vi o que comia, perguntei pelos seus, por sua terra, seu trabalho, seu patrão. [...] Vi como homens se vinculam à terra, vinculados aos seus donos. Vi essa pobre lavoura de sustento, sem água, sem técnica, sem adubo, sem produtividade. [...] E, pior que isso, vi a angústia dos meses que ainda virão sem chuva. [...] Decidi, então, fortalecer a agricultura nordestina, para torná-la resistente às secas, empenhando recursos substanciais, até de origem externa, em programas de irrigação em áreas selecionadas. [...] Decidi incentivar programas de colonização em zonas úmidas do Nordeste, do Maranhão, do Sul do Pará, do Vale do São Francisco e do Planalto Central, de forma a absorver as populações de áreas consideradas totalmente desaconselháveis à vida humana (GOMES, 1972, p.17-21).

Dez dias depois, Médici anunciava o PIN criado por meio do Decreto-Lei Nº 1.106 de 16 de junho de 1970, e cerca de um ano depois anuncia também o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), criado pelo Decreto-Lei 1.179 de 6 de julho de 1971 (Brasil, 1971a). Estes programas requeriam a abertura das rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163), bem como declaravam o compromisso de financiar e administrar a colonização de terras acessíveis pelas estradas a ser realizado numa faixa de 10 km em torno das margens direita e esquerda de cada rodovia. Diz os termos do primeiro decreto:

> Art 1º É criado o Programa de Integração Nacional, com dotação de recursos no valor de Cr$2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros), a serem constituídos nos exercícios financeiros de 1971 a 1974, inclusive, com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infra-estrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional.
> Parágrafo único. Os recursos do Programa de Integração Nacional serão creditados, como receita da União, em conta especial no Banco do Brasil S.A.
> Art 2º A primeira etapa do Programa de Integração Nacional será constituída pela construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.
> § 1º Será reservada, para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica (BRASIL, 1970b).

O PIN e o PROTERRA, elaborados numa tentativa de intensificar o processo de ocupação da região, por meio de sua colonização por populações que fugiam das secas do Nordeste ou do desemprego provocado pelo processo de mecanização das lavouras do Centro-Sul, eram alimentados por recursos provenientes de orçamentos anuais e outras importâncias deduzidas do Imposto de Renda, o que demonstra que ambos estavam longe de ser um produto de um "acidente emocional" do General Médici (MORAES *et al*, 1970).

Segundo para Goodland e Irvin (1975), é possível mesmo que a construção das referidas rodovias já estivessem sendo cogitadas anteriormente pelo Governo Federal, pois, desde 1968, já vinham sendo esboçados vários e minuciosos planos de ocupação da região, envolvendo a abertura de novas rodovias.

Porém, a despeito do grande apelo emocional provocado pelo anúncio das obras, aliás, muito importante para o regime militar que vivia sua época de maior obscurantismo, as resistências aos planos governamentais não foram poucas, especialmente no que tange a abertura da Transamazônica. Na realidade, as críticas partiam de três movimentos paralelos e por razões levemente distintas: a) das oligarquias nordestinas, que se queixavam da decisão do Governo Federal em canalizar parte dos incentivos fiscais que até então eram destinados àquela região; b) das elites dos estados do Norte, as quais preferiam intensificar suas ligações com os mercados do Centro-Sul do país; aspecto no qual, aliás, convergiam com as elites dessa região, e; c) das elites e da burocracia estatal que, naquele contexto, já começavam a visualizar a Amazônia como uma espécie de "fronteira de recursos", para a qual o capitalismo deveria se expandir por meio da grande empresa privada (MORAIS *et al*, 1970; PUGA FERREIRA, 1999).

Contudo, apesar das resistências, naquele ano de 1970, iniciaram-se as construções da Transamazônica e, pouco tempo depois, a da Cuiabá-Santarém (BR-163). A primeira amparada em um edital de concorrência pública, do então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), e a segunda, tema dessa dissertação, viabilizada por meio da

instalação de unidades do Exército nas duas extremidades da rodovia[8] (BRASIL, 1970c; LEROY, 1991).

Como resultado desses processos, a Cuiabá-Santarém (BR-163) com uma extensão total de 1.756 km, ligando a cidade de Cuiabá, no Mato Grosso, à Santarém no Estado do Pará, foi entregue a circulação em 20 de outubro de 1976[9], finalizando o que, na ocasião a imprensa nacional denominou, em tons épicos, como a conclusão de "uma epopéia de 2.339 dias na selva"[10] (AMAZÔNIA *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 83).

Ainda durante o processo de abertura das rodovias, em 1972, começaram a chegar à região os primeiros colonos. No caso da rodovia Cuiabá-Santarém, esses foram instalados no Projeto Integrado de Colonização (PIC) de Itaituba, localizado no entroncamento da referida estrada com a Transamazônica, que abrangia áreas dos municípios de Aveiro, Itaituba e Santarém (LEROY, 1991).

É importante lembrar que poucos dias antes do lançamento do PIN, o Governo Federal criara o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que por meio do Decreto-Lei Nº. 1.110, de 9 de julho de 1970, recebeu todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades dos então extintos Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA) para promover um processo de colonização, subordinado ao modelo de crescimento econômico promovido pelo Ministério da Agricultura, do qual a instituição criada fazia parte (BRASIL, 1970b; LEROY, 1991).

Essas iniciativas de integração da região amazônica ao restante do país eram coerentes com a visão de desenvolvimento preconizada pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período 1972-1974, que possuía como objetivo primordial manter a trajetória ascendente de crescimento econômico, iniciada pelo país em 1968. Quer dizer, a estrategia era assentada na disseminação dos resultados do crescimento econômico a partir de centros regionais e efeitos multiplicadores, baseados nas vantagens comparativas (KON, 1999).

Estavam criadas as condições para as políticas de ocupação da Amazônia. De um lado excedentes populacionais, de outro, a região sub-ocupada e, acima de tudo, um Estado agora minimamente dotado de mecanismos necessários para a consecução desse processo e que norteavam as suas decisões a partir dos temas do crescimento econômico e segurança nacional (SENA FILHO, 1981).

Neste contexto, o setor público começou a projetar e construir rodovias (Cuiabá-Santarém, Perimetral Norte e Transamazônica), como forma de gerar as condições necessárias à ocupação da região amazônica, e de outros segmentos, que iniciavam a fase de colonização dirigida, contribuindo para deslocar o eixo de penetração na região. Este deixou de acompanhar o curso do rio Amazonas, e seus tributários, e passou a margear as estradas (PUGA FERREIRA, 1999; THÉRY, 2004).

---

[8] A abertura da mesma foi possível por meio da transferência do 3º. Batalhão Rodoviário do Exército, sediado em Carazinho, no Rio Grande do Sul, para a cidade de Cuiabá no Mato Grosso, o qual passou a se chamar 9ª. Batalhão de Engenharia de Construção (9º. BEC) e que juntamente com o 2º Batalhão Rodoviário (Batalhão Rondon), com sede em Lages, Santa Catarina transformado em 8º. BEC e sediado em Santarém (PA) receberam a missão de realizar a abertura da rodovia BR-163 (BRASIL, 1970c; LEROY, 1991).

[9] Da sua extensão total, 984 km estão no Estado do Pará e outros 772 Km no Mato Grosso, sendo que apenas o trecho compreendido entre Cuiabá e Guarantã do Norte, no Estado do Mato Grosso, e a parte do trecho paraense entre Santarém e Rurópolis são pavimentados, embora em alguns trechos precariamente.

[10] A Transamazônica, por sua vez, devido a sua grande extensão foi entregue em duas fases: o primeiro trecho em 27 de setembro de 1972 com 1.254 Km de extensão ligando Estreito (MA) a Itaituba (PA) e o segundo, com extensão de 1.070 Km, entre Itaituba e Humaitá (AM), em 30 de janeiro de 1974 (BRASIL, 1973; GOODLAND e IRVIN, 1975; MAHAR, 1990).

O programa de colonização da franja dessas rodovias, pelo menos teoricamente, era impressionante em seu escopo. De acordo com o mesmo, uma faixa de 100 km de terra, de cada lado das rodovias em construção, passaria a ser de domínio público e seria parcelada de duas maneiras para assentamento. Os 10 primeiros quilômetros seriam reservados a colonização, no qual seriam assentados os pequenos agricultores que receberiam lotes de 100 hectares. Os 90 Km restantes poderiam ser vendidos em leilões nacionais a investidores interessados em produção agropecuária. As áreas de solo extremamente pobres seriam designadas a reservas florestais e outras áreas extensas, mais remotas, destinadas aos territórios indígenas (WOOD e SCHMINK, 1981).

A responsabilidade de administrar os projetos de colonização na região foi confiada ao recém-criado INCRA. Para ordenar a colonização, foi proposta a constituição de uma estrutura de centros administrativos e residenciais localizados em vários intervalos da rodovia. Sendo a unidade básica do esquema a agrovila, uma área residencial contendo de 50 a 60 famílias que incluiria centro administrativo, um campo de futebol, uma escola de primeiro grau, um posto de saúde e um pequeno estabelecimento comercial. No centro de cada 20 agrovilas se construiria uma agrópolis que conteria uma cooperativa, escola de primeiro e segundo grau, um banco e uma agência de Correios. A unidade maior seria a rurópolis, localizada em intervalos de aproximadamente 140 km que deveria funcionar como principal centro de serviços, possuindo espaço para aeroporto, hospital, centro de capacitação técnica e indústria de apoio, no caso usinas beneficiadoras de açúcar, algodão e arroz (BRASIL *apud* WELSHE, 1981; KATZMAN *apud* WOOD e SCHMINK, 1981; LEROY, 1991).

De fato, dessa estrutura planejada, foram implantadas várias agrovilas, uma agrópolis (a de Brasil Novo) e apenas a rurópolis Presidente Médici, atual sede do município de Rurópolis. Esta localizada no entroncamento das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, que foi concluída e passou a funcionar como sede do PIC de Itaituba.

Igualmente, de acordo com o plano original, os colonos recém-chegados seriam submetidos a exame médico e lhes se seria destinado um salário mínimo, durante seis meses, como forma de apoiar a sua instalação inicial, uma casa, um lote de 100 ha, preços garantidos para a produção agrícola e educação para os filhos. Naquele contexto, essas promessas se constituíam em um grande atrativo para os colonos.

Uma série de agências governamentais foi encarregada de fornecer os serviços, sendo o INCRA responsável por demarcar e repartir os lotes, abrir estradas perpendiculares as rodovias recém implantadas, construir casas e agrovilas, proporcionar transporte e fornecer os serviços de educação e saúde, até que os respectivos órgãos estivessem em condições de assumir tais responsabilidades[11].

A assistência técnica seria função da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR). O Banco do Brasil forneceria créditos a juros baixos; enquanto a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) compraria o arroz, a preços estabelecidos pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), e armazenaria a produção. A CIBRAZEM operaria em consórcio com a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) designada para vender alimentos aos colonos a baixo custo. Por sua vez, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e a Superintendência de Controle de Malária (SUCAM) seriam responsáveis

[11] O INCRA recebera, por decreto, como atribuições: a) controle e gestão de imensas fatias de terras públicas sob as quais deveria realizar registros e vendas legais de terras; b) estabelecimento de centenas de milhares de famílias de pequenos agricultores; c) realização de reforma agrária nos moldes definidos pelo Estatuto da Terra; d) arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR); e) regulamentação de todas as cooperativas agrícolas; f) e, por fim, talvez o mais difícil de todos, coordenar o estabelecimento de diversas instituições interdependentes nos projetos de colonização (BUNKER, 1980).

pela manutenção de unidades móveis de saúde e pelo controle de infecção por doenças endêmicas (KATZMAN *apud* WOOD e SCHMINK, 1981).

Como forma de viabilizar o financiamento de todas essas atividades, foi definido que 30% dos incentivos fiscais seriam transferidos, durante o período de 1971-1974, para o Programa de Integração Nacional[12] (BRASIL, 1970a; KATZMAN *apud* WOOD e SCHMINK, 1981).

Menos de um ano após a instituição do PIN, em 1º de abril de 1971, o Decreto-Lei Nº. 1.164 declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias federais já abertas, em construção ou a serem construídas na Amazônia Legal. Assim os trechos da BR-163 entre Cuiabá-Cachimbo-Santarém, na extensão aproximada de 1.320 Km e Cuiabá-Cachimbo-Santarém-Alenquer até a fronteira com o Suriname, na extensão aproximada de 1.920 km, passam a ser alvo de intervenção federal. O mesmo ocorreu na faixa da Transamazônica que se estenderia por Estreito, Altamira, Itaituba e Humaitá, numa extensão aproximada de 2.300 quilômetros (BRASIL, 1971a).

Naquele contexto, os colonos que haviam se deslocado para a região passavam por dificuldades na medida em que o órgão fundiário responsável possuía grandes dificuldades em coordenar as diferentes facetas do projeto de colonização: a) a seleção e o transporte de colonos foram deturpados pela corrupção política e dificultados por problemas logísticos; b) as estradas de acesso não foram construídas a tempo da chegada das famílias e as prometidas facilidades de acesso resvalavam nos procedimentos burocráticos que os tornaram anti-econômicos para a maioria dos colonos; c) os padrões geométricos segundo os quais foram demarcados centros administrativos e residenciais assim como os lotes ignoraram os problemas de relevo, fertilidade, drenagem e disponibilidade de água; d) as sementes distribuídas aos colonos para o plantio inicial eram inadequadas e levaram ao fracasso quase total dos plantios realizados; e) a demora na construção das vicinais impedia a comercialização das safras fazendo com que muitos colonos não pudessem quitar os seus empréstimos e fossem impedidos de utilizar o crédito nos anos posteriores (BUNKER, 1980; MAHAR, 1990).

Desta forma, os programas de colonização sofriam uma crescente crítica, por se mostrarem caros e por não cumprirem seus objetivos declarados. O que, segundo Wood e Schmink (1981), era quase inevitável, pelo menos por dois motivos: a) de um lado, as metas propostas no plano original eram arbitrárias, visto que a formulação das mesmas não havia sido objeto de um planejamento mais sistemático, ou seja, o plano de assentar 100.000 famílias até 1974 se revestia mais de um caráter de retórica do que de um objetivo alcançável propriamente dito; b) por outro, havia também a impossibilidade de se avaliar, num intervalo curto de tempo, um programa de colonização de semelhante complexidade.

Assim, por mais prematuras que fossem essas avaliações, o desencantamento com o programa coincidia com a mobilização de grupos de interesse formados por segmentos do governo e empresários do Centro-Sul do país que defendiam a substituição da colonização por projetos orientados para grandes empresas e, portanto contribuíram para a mudança de prioridades do Governo Federal.

---

[12] De acordo com o artigo 4 e 5 do Decreto-Lei N°. 1.106/70, constituíam-se como fonte de recursos para o PIN: "I - recursos orçamentários, previstos nos orçamentos anuais e plurianuais; II - recursos provenientes de incentivos fiscais; III - contribuições e doações de emprêsas públicas e privadas; IV - empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; V - recursos de outras fontes". Sendo que, durante os exercícios financeiros de 1971-1974, "do total das importâncias deduzidas do impôsto de renda devido, para aplicações em incentivos fiscais, 30% (trinta por cento) serão creditados diretamente em conta do Programa de Integração Nacional, permanecendo os restantes 70% (setenta por cento) para utilização na forma prevista na legislação em vigor" (BRASIL, 1970a).

Como resultado, é interessante verificar que no momento em que a produção agrícola dos colonos, após os anos críticos de implantação (pós-1974) começava a se elevar, a sorte dos projetos de colonização já havia sido decidida pelo Governo Federal (WOOD e SCHMINK, 1981).

É importante mencionar que, desde o início da administração do General Médici (1969-1974), embora alguns aspectos específicos do PIN estivessem se materializando como a abertura das rodovias e a implantação de projetos de colonização, começavam a se articular pressões visando re-orientar a natureza das estrategias de crescimento econômico. O compromisso com a colonização, liderado pelo Governo Federal, foi sendo atenuado, o ritmo de implantação das colônias foi diminuído e, por fim, já no decorrer do segundo semestre de 1973, durante um encontro de executivos do Centro-Sul, o Ministro Reis Velloso já vaticinava que "a necessidade de evitar que uma ocupação predatória, aliada a um processo de desflorestação, e de se promover a conservação do equilíbrio ecológico, nos leva a convidar grandes empresas para assumir a responsabilidade de desenvolver a região" (SCHMINK *apud* WOOD e SCHMINK, 1981, p. 83).

Essa declaração foi realizada em um momento em que a abertura das duas rodovias se encontrava em um estágio avançado, atraindo para a região migrantes incitados pela propaganda governamental em torno dos projetos de colonização e grandes investidores interessados em auferir lucros substanciais, por meio de atividades produtivas e/ou especulativas. Esses dois grupos não tardaram a entrar em conflito em torno da posse da terra da terra e recursos naturais (WOOD e SCHMINK, 1981).

Assim, os projetos de colonização e os migrantes espontâneos passaram a ser sinônimo de expansão desordenada. Enquanto o conflito crescia, grupos comerciais e empresariais propagavam a ideia de que podiam promover um processo de ocupação mais racional e menos predatório do que os pequenos produtores[13] (WOOD e SCHMINK, 1981).

Diante disso, presume-se que o debate em torno da baixa produtividade dos colonos e o suposto caráter predatório da ocupação pelos migrantes espontâneos forneceu argumentos falsos, porém convenientes em favor da ocupação dos territórios amazônicos por grandes empreendimentos.

Segundo Wood e Schmink (1981, p.74), a mudança no cenário da política pública baseava-se na estrategia de culpabilizar a vítima. No caso o colono, que, diante da baixa produtividade dos lotes nos primeiros anos, provocada pela inadequada estruturação das instituições de apoio e a deficiente orientação técnica produziram uma visão de fracasso dos projetos de colonização.

Estes elementos, somados ao custo exorbitante por quilômetro de rodovia, as dificuldades técnicas de construção associadas às condições climáticas, a reprodução dos conflitos fundiários e a grilagem de terras, fortaleceram os argumentos dos que já consideravam essa estrategia de ocupação da região como destituída da racionalidade econômica e recheada de "espontaneísmo desenvolvimentista" (MORAIS *et al*, 1970, p.129).

É importante destacar que, três anos após o início da abertura da Cuiabá-Santarém e da Transamazônica, em meados de 1974, o esquema de colonização dirigida foi virtualmente abandonado como um fracasso. Quando da mudança de orientação nas políticas de ocupação, estimava-se que apenas 5.717 das 100 mil famílias, inicialmente previstas para serem

[13] De acordo com Wood e Schmink (1981, p. 85-86) responsabilizar exclusivamente os colonos e migrantes espontâneos pelo caráter predatório da ocupação é algo contestável. Uma vez que há poucas evidências que os colonos naquele momento tivessem ultrapassado os limites máximos estabelecidos para a derrubada e queima da cobertura florestal do lote (então 50% da área). Por seu turno, os migrantes espontâneos, embora se apossando e lavrando qualquer faixa de terra disponível na esperança de torná-la cultivável, em situações de confronto com agropecuaristas e especuladores, eram obrigados a abandonar a terra deixando a livre para esses atores sociais.

assentadas, estavam instaladas ao longo da Transamazônica nos PIC de Marabá, Altamira e Itaituba. O resultado final foi 13 mil famílias assentadas até 1980 a um custo de US$39.000 por unidade familiar (BUNKER, 1985).

O II PND, elaborado para o período 1975-1979 e deslanchado num contexto de crise energética enfrentada pelo Governo Geisel (1974-1979)[14], visualizava o país como uma grande potência emergente e propunha não um ajuste econômico recessivo, mas uma "fuga para a frente", assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, com a finalidade de investir na construção de uma estrutura industrial avançada, que permitisse superar a crise e o subdesenvolvimento (CASTRO e SOUZA, 1987).

Assim, o Governo Federal dedicou seus principais projetos à indústria de base, especialmente a petroquímica e a siderúrgica; à produção energética com destaque para a pesquisa em petróleo, ao programa do pró-álcool, à construção de usinas hidrelétricas e à indústria nuclear. O desenvolvimento científico-tecnológico também fez parte desse pacote por meio da alocação de recursos significativos no desenvolvimento de novas tecnologias e a formação de recursos humanos. Todos implementados com maciça utilização de empréstimos externos (BRASIL, 1974b; CASTRO e SOUZA, 1987).

Ressalta-se que o crescimento econômico Brasileiro, desde o Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) começou a se apoiar na produção de bens de consumo duráveis, o que levou a necessidade de geração de bens de capital e insumos básicos. Por outro lado, o sistema de transporte rodoviário, programado para apoiar a instalação e a consolidação da indústria automobilística brasileira, tornou-se insustentável com a emergência da crise do petróleo[15].

Quando, a partir de meados os anos 70, o modelo de crescimento brasileiro começou a desequilibrar a balança de pagamentos e a exigir das exportações a captação de divisas, os objetivos do II PND e de seu correspondente regional, o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA), foram revistos. Abandonou-se a meta de assentar alguns milhões de colonos provenientes de outras regiões na Amazônia. À região, dado o seu potencial agrícola e mineral, foi entregue a responsabilidade de ajudar a resolver os problemas da balança de pagamentos do país, por meio do fornecimento de matéria prima e o apoio à geração de bens de capital.

Estavam assim lançadas as novas prioridades referentes à ocupação da Amazônia, as quais fundamentariam o programa de desenvolvimento regional, II PDA, para o período 1975-79, o qual sublinha uma nova etapa do esforço de integração nacional que pode ser melhor compreendido no Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), lançado por meio do Decreto-Lei Nº. 74.607, de 25 de setembro de 1974. Conforme sugere o seu acrônimo, previa o direcionamento dos recursos, públicos e privados, para projetos de extração madeireira, mineração, pecuária e produção de energia, localizados em quinze áreas específicas na região amazônica[16] (BRASIL, 1974a).

---

[14] Referencia ao 1º. Choque do petróleo ocorrido no contexto da Guerra de Yom Kippur, em outubro de 1973, quando os países árabes, utilizando-se do poder da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), decidiram unilateralmente aumentar o preço do petróleo visando chamar atenção das nações do Ocidente para o problema regional, mas especialmente para atingir o abastecimento dos países que estavam apoiando Israel, a exemplo dos Estados Unidos (SANDRONI, 2007).

[15] O termo "insustentabilidade" se refere ao consumo elevado de derivados de petróleo pelo segmento rodoviário, quando comparado aos modais hidroviário e ferroviário. É importante ressaltar que, naquele período, cerca de 80% do consumo desse combustível fóssil era proveniente de importação (BOSCO, 2003).

[16] Na ponta mato-grossense da BR-163, o POLAMAZÔNIA teve como correspondente regional o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), instituído por meio do Decreto Nº. 75.320, de 29 de janeiro de 1975, o qual visava estimular à incorporação de três milhões de hectares de cerrado à agropecuária nacional pela média e grande agricultura empresarial mediante o fornecimento de crédito subsidiado e assistência

O objetivo agora era concentrar investimentos em mega-empreendimentos que permitissem retorno em curto prazo, como forma de impulsionar o crescimento em volta destes pólos, visto que os trabalhadores e migrantes seriam atraídos para a região pelas oportunidades geradas pelos projetos. Muito embora esses investimentos quando, de fato, realizados tenham se constituído em verdadeiros enclaves econômicos, incapazes de transferir os efeitos multiplicadores da renda e do emprego para o seu entorno (PINTO, 1980, p.71).

Apesar desses cortes aparentes nas políticas de ocupação da região, é importante registrar que tomadas às especificidades, o I e o II PND, eram na verdade complementares; visto que ambos favoreceram o processo de modernização da agricultura regional. Sendo que o primeiro contribuiu por meio da colonização para a abertura de novas áreas, enquanto o segundo levou os grupos empresariais para a região e estes quando aqui chegaram encontraram terras baratas (para não dizer quase de graça) e desbravadas e uma mão-de-obra abundante e passível de exploração (PINTO, 1982; OLIVEIRA, 1995).

Neste período, identifica-se a passagem da fase do "milagre econômico" para o do "realismo econômico" da depressão mundial. Constituem-se assim, pois, em características do referido plano de desenvolvimento regional a sua submissão ao planejamento nacional, que podem ser resumidos nos seguintes elementos: a) o aumento das exportações; b) os investimentos no estabelecimento de uma nova matriz energética; c) a aceleração da prospecção mineral; d) a valorização de bens agrícolas e minerais comercializáveis no mercado internacional (os *tradeables*); e) e a substituição da colonização social por uma nova política fundiária e agrícola destinada à distribuição de terras e crédito para a média e a grande produção (MELLO, 2006; MARQUES, 2007).

O Vale do Tapajós é uma região localizada em área cortada pelas rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, na qual ocorre a presença de minérios e minerais como a bauxita, a cassiterita, o diamante, o ferro, o manganês e o ouro. Apesar disso, a maior parte da área não foi, grosso modo, considerada como objeto de intervenção dos pólos agropecuários e agrominerais do Polamazônia, excetuando-se a faixa que se estende por parte dos municípios de Aveiro, Itaituba e Santarém, que compôs o pólo agropecuário do Baixo Tapajós (LEROY, 1991; OLIVEIRA, 1995; MELLO, 2006).

Por sua vez, na margem esquerda do rio Amazonas, foi escolhida a região do vale do rio Trombetas, no município de Oriximiná, onde já havia sido descobertas, em 1966, ocorrências de bauxita pela Alcan Aluminium[17], cuja velocidade de exploração se intensificou a partir do POLAMAZÔNIA, e também já haviam sido descobertas, pela Alcan, as jazidas do mesmo minério localizadas na margem direita do rio Amazonas, no território do município de Juruti, e que atualmente se encontram em fase de exploração pela Alcoa.

---

técnica. Naquele contexto, é importante lembrar que a capacidade produtiva dos cerrados tratava-se de uma incógnita: de um lado havia as características do solo que eram considerados como inadequados para a produção agrícola, de outro a sua topografia propícia ao processo de mecanização (BRASIL, 1975).

[17] A Alcan Aluminium faz parte das chamadas "seis irmãs": grupo de empresas formado pela Alcoa, Reynolds, Kaiser, Pechiney e Alusuisse que detém o monopólio mundial da exploração e comercialização do alumínio. Segundo Oliveira (1995), o início das operações da empresa no Brasil, datado do início os anos 70, deve-se a um processo de busca por novas fontes do minério num momento em ocorrem três movimentos sincrônicos: a) início das reivindicações de aumento de preço por parte dos principais fornecedores; b) pressão decorrente da poluição desse tipo de produção nos países desenvolvidos; c) crescente elevação das tarifas de energia elétrica nesses países. Destaca-se que, durante o Governo de Geisel, o grupo para continuar operando no Brasil teve que estabelecer um acordo envolvendo o governo do regime militar e a empresa, então estatal, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Shell-Billington Metais BN, a Reynolds Metais, a Empresa Brasileira de Alumínio e a Companhia Brasileira de Alumínio, dando origem à formação da Mineração Rio do Norte S/A.

Como resultado das mudanças nas estrategias de crescimento econômico, agravaram-se os conflitos por terra na região. O que levou o Governo Federal a criar, por meio do Decreto N°. 84.516, de 28 de fevereiro de 1980, o Grupo Executivo para Região do Baixo Amazonas (GEBAM)[18], com a justificativa de "promover e coordenar as ações de fortalecimento do Governo Federal na margem esquerda do Baixo Amazonas; promover e acompanhar projetos de desenvolvimento e colonização naquela região, bem como propor medidas para a solução de seus problemas fundiários"[19] (BRASIL, 1980).

Criado pelo referido instrumento e reestruturado pelo Decreto Nº. 86.106, de 11 de junho de 1981, foi extinto em 1986 por meio de Decreto Nº. 92.678, datado de 19 de maio. Naquela ocasião suas competências, patrimônio e saldo orçamentário foram incorporadas a estrutura do então Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, o MIRAD (BRASIL, 1980; 1981a e 1986).

Embora de vida relativamente curta, essa instituição provocou prejuízos à região, face aos instrumentos fundiários de exceção de que fez uso sem restrições e abundantemente. Esse foi o caso, por exemplo, do Projeto Jarí, localizado na margem esquerda do rio Amazonas. Um ambicioso investimento implantado sob a égide do POLAMAZÔNIA, de propriedade do milionário norte-americano Daniel Keith Ludwig que, sob o pretexto de realizar reflorestamento para a produção de celulose, implantar um projeto agropecuário para a criação de gado e plantio de arroz e realizar a exploração mineral de bauxita e caulim, imobilizou aproximadamente 1.632.000 hectares naquela região[20] (OLIVEIRA, 1995).

O lançamento do II PND, bem como seus correspondentes regionais II PDA e POLAMAZÔNIA, demonstram a confiança quanto ao desempenho futuro da economia brasileira e como resultado, o país poderia crescer durante anos sucessivos a uma média de 10% ao ano (KON, 1999). Nesta arquitetura, um elemento fundamental eram os financiamentos constituídos em grande parte por empréstimo externo que se, de um lado, proporcionaria uma intensa oferta de crédito e o otimismo generalizado nos anos 70, por outro não sobreviveriam o cenário de crise e de instabilidade internacional. O segundo choque do petróleo[21], a elevação brusca dos juros internacionais e a maxidesvalorização cambial da moeda brasileira, elevaram os custos de financiamento da produção na virada da década seguinte (CRUZ, 1993).

Com isto, conclui-se que a estrategia adotada pelo Governo Federal causou inflação, e a crise que perpassava a área econômica se tornou também uma crise política. Assim, o

---

[18] O GEBAM possuía como correspondente na região Sudeste do Pará, também uma área de bastante conflito fundiário, o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT). Durante o período em que ambos estiveram em funcionamento o INCRA perdeu a sua gestão sobre as terras das duas regiões, que passaram a ser objeto de ações de segurança nacional.

[19] O GEBAM, subordinado à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN) era constituído por representantes designados pelo Presidente da República, a saber: a) um representante do órgão a que estava subordinado; b) um representante do Ministério da Justiça; c) um representante do Ministério da Agricultura; d) um representante do Ministério do Interior; e) um representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República; f) um representante do Território Federal do Amapá; g) um representante da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; h) um representante do INCRA. Podendo-se ainda contar com a colaboração, caso solicitada, representante do Governo do Estado do Estado do Pará, bem como outros órgãos e entidades federais (BRASIL, 1980).

[20] O GEBAM tinha como área de intervenção uma área de 4 milhões de ha correspondendo, em boa parte, à área pleiteada pela Jari Florestal, no município de Almeirim, no Baixo Amazonas. Para maiores detalhes ver: Pinto (1986).

[21] A segunda crise do petróleo, em 1979, foi motivada pela Revolução Islâmica Iraniana que culminou com a retirada temporária do Irã do mercado internacional, que era o segundo maior exportador da OPEP. Os dois choques do petróleo afetaram diretamente a economia Brasileira, pois o país que importava cerca de 80% das suas necessidades de consumo, viu-se, de uma hora para a outra, diante de pressões altistas na faixa de aproximadamente 300%, passando a despender cerca de 40% da receita adquirida em exportações com a importação desse insumo (BOSCO, 2003; SANDRONI, 2007).

Governo Geisel, o II PND e os seus correspondentes regionais podem ser considerados, ao mesmo tempo, como o auge e o início do declínio dessa etapa do modelo nacional-desenvolvimentista (GREMAUD e PIRES, 1999). Este Plano causou o aumento do endividamento externo, preparando assim o *debacle* a ser vivido pela economia brasileira na década seguinte, na qual o país se transformou em exportador líquido de capitais referentes ao pagamento dos serviços da dívida externa (LEITE, 1996).

A crise da dívida externa, no início dos anos 80, trouxe severas consequências para a economia, em grande medida provocadas pela interrupção do fluxo de financiamento externo produzindo impactos distintos sobre as empresa estrangeiras, privadas e estatais. As últimas, dada a natureza das atividades que desempenhavam, foram afetadas diretamente por esse processo de duas formas: a) pela elevação da taxa internacional de juro e pela política cambial, associada ao ajuste exportador, que encareceram os seus passivos já altamente denominados em moeda estrangeira; b) por meio da súbita redução em seu acesso a recursos externos, em particular, pelas restrições impostas pelos bancos credores. Fatores estes que se materializaram na deterioração nos serviços de infraestrutura e acabaram por afetar à competitividade, tanto dos setores primário e secundário, quanto da economia brasileira como um todo (SUZIGAN *apud* CRUZ, 1994).

Neste contexto, a economia brasileira atravessou um longo período de alta inflação e estagnação, durante a fase final do regime militar e o processo de redemocratização do país. Apesar disso, o governo anunciou o III PND (1980-1985) que buscava reequilibrar a balança cambial e de pagamentos e controlar os índices de inflação, mas que não se traduziria em ações práticas (KON, 1999).

Posteriormente, foi lançado ainda o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), para o período de 1986-1989, visando reduzir as desigualdades regionais que, assim como o plano anterior, permaneceu praticamente no papel. Durante esse período o planejamento governamental, tal como conhecido nas fases anteriores, encontrava-se desarticulado Quer dizer, observou-se uma espécie de vácuo no planejamento estatal para a Amazônia, visto que, o Estado brasileiro, comprometido com altas transferências líquidas de recursos para pagamento da dívida externa, reduziu a sua presença na região.

Igualmente, durante o período houve também a divulgação de estudos, inclusive de instituições governamentais brasileiras, que demonstravam que as formas de intervenção baseadas na visão da região como um "vazio demográfico" aberto a exploração econômica convencional, caracterizavam-se em grande parte como investimentos de baixa produtividade e logravam também produzir um cenário no qual se destacavam índices alarmantes de desmatamento, morte e o deslocamento compulsório das populações indígenas; expulsão de famílias de suas áreas tradicionais de trabalho e moradia; trabalho escravo e ameaças de morte e assassinatos de lideranças (GASQUES e YOKOMIZO; 1990; HÉBETTE, 1991; OLIVEIRA, 2005; SAUER, 2005; TORRES, 2005).

Diante disso, o Governo Federal, salvo algumas exceções, passou a comparecer na região apenas por meio de ações pontuais e normalmente setorializadas[22].

A crise do padrão de financiamento, determinada pela falta de recursos internos e pela insuficiente capacidade de captação de recursos externos, interrompeu parte do vigor do rodoviarismo brasileiro. Assim, por um lado, não foram poucos os analistas que se rejubilaram pelo fato da Cuiabá-Santarém ter sido aberta ainda no período de expansão da

[22] Observa-se que esse processo não atingiu da mesma forma as diferentes regiões da Amazônia, na medida em que o Estado brasileiro continuou planejando e implantando investimentos em agropecuários, agroindustriais, silviculturais e infraestruturais a exemplo do Programa Grande Carajás (PGC), abrangendo uma área de aproximadamente 900.000 km^2 (cerca de 10,6% do território brasileiro), nos estados do Maranhão e Pará (KOHLHEPP, 2002).

economia brasileira[23]. Por outro lado, a não-pavimentação da mesma em sua totalidade, fez com que a rodovia ficasse em estado praticamente de abandono e intransitável em boa parte do ano (dezembro a junho), isolando os novos povoamentos, impedindo o acesso das populações lindeiras a serviços básicos como saúde e educação e fazendo da própria rodovia uma espécie de obstáculo a implementação de várias atividades econômicas na região[24].

1.2 Processos econômicos e políticos e a decisão de pavimentar a rodovia Cuiabá-Santarém

Resgata-se o papel especial concedido à soja (*Glycine Híspida*)[25] que, durante a década de 1970, consolidara-se como um dos principais produtos na pauta de exportações brasileira. Ocasião na qual houve um incremento da produtividade pelas novas tecnologias disponibilizadas aos produtores pela pesquisa e um aumento da área cultivada pela incorporação à atividade produtiva de franjas de terra localizadas nas regiões Centro-Oeste e a própria Amazônia, por meio do I e II PND, que dentre outras medidas, buscavam tornar viável a inserção de novas áreas ao chamado "complexo agroindustrial brasileiro", até então concentrado no eixo Sul-Sudeste.

Para fins de melhor entendimento é importante explicitar as fronteiras entre a "agricultura moderna", o "complexo agroindustrial" e o "agronegócio", os quais vêm sendo utilizados de modo quase sinonímico e, portanto se apresentam impregnados de forte polissemia. Assim, compreende-se o primeiro, como um resultado do processo de modernização da agricultura promovido pelos governos militares no pós-64, quando começaram a ser estabelecidos os fundamentos da formação de uma agricultura capitalista, formada por modernas empresas rurais que surgiam em contraposição a figura do latifundiário tradicional, supostamente combatido pelo Estatuto da Terra (HEREDIA *et al*, 2009).

Segundo Heredia *et al* (2009, p. 2-3), durante os anos 60 e 70 a própria estrutura de funcionamento da agricultura brasileira teria passando por uma transição, demarcada pela

[23] Destino pior teve a rodovia Perimetral Norte (BR-210) que, projetada para cobrir uma extensão de 3.970 Km entre Macapá (AP) e Cruzeiro do Sul (AC) teve a sua abertura iniciada em 1973 e foi abandonada ainda em meados dos anos 70 por motivos econômicos e técnicos, transformando-se num grande desperdício de recursos financeiros e um grande cemitério de máquinas e equipamentos a céu aberto (BRASIL, 1973; MAHAR, 1990).

[24] A política governamental na época determinava que todas as rodovias fossem primeiramente construídas sem pavimentação, o que ocorreria depois de decorrido alguns anos e quando justificada pelo tráfego na mesma. Uma única rodovia que logrou romper esse cerco foi a BR-319, para a qual foi concedida uma exceção especial e a mesma, embora tendo sido aberta durante a estação chuvosa, foi pavimentada concomitantemente a sua construção. Essa prioridade fez parte de um pacote informal, sob a forma de obras públicas e programas federais, que foram concedidos ao Estado do Amazonas como uma espécie de compensação pelos investimentos federais que vinham sendo desenvolvidos no Pará (MAHAR *apud* FEARNSIDE E ALENCASTRO GRAÇA, 2006).

[25] Essa leguminosa introduzida no Brasil em 1914, a partir de Santa Rosa, Rio Grande do Sul, permaneceu, até meados da década de 1950, sendo utilizada apenas como adubo e fonte de proteínas na alimentação de suínos por pequenos produtores. Porém, a sua história começaria a mudar, partir dos anos 1970, ocasião em que começaram a agravar as dificuldades relativas à balança comercial e de pagamentos brasileiras, fazendo com que o Governo Federal, em pleno esforço do II PND, passasse a direcionar parte das estrategias do modelo de substituição de importações para internalizar o departamento específico de máquinas agrícolas e os da modernização da agricultura nacional como o crédito subsidiado, a concessão de terras como forma de se obter mais crédito subsidiado e a criação de instituições responsáveis pela geração e difusão de tecnologia de forma a incentivar internamente a produção da soja visando a geração de divisas (GRAZIANO DA SILVA, 1996; CARVALHO, 1999; MUELLER e BUSTAMANTE, 2002; REZENDE, 2002; BIKEL, 2004; SCHLESINGER, 2006).

substituição da "defesa da 'propriedade' e das 'tradições' para a defesa do que seria a 'atividade empresarial' no campo e 'as (grandes) propriedades produtivas', 'responsáveis pelo desenvolvimento do país".

Posteriormente, na passagem os anos 80 e 90, a expressão "agricultura (ou agropecuária) moderna" é novamente substituída, dessa vez, pelos termos "agroindústria" ou "complexos agroindustriais" com objetivo de sinalizar a interdependência entre a agricultura e a indústria que decorre da integração entre os elos tanto a montante quanto a jusante da "porteira" (HEREDIA *et al*, 2009)[26].

Por fim, no contexto mais recente, o *boom* das exportações de produtos agrícolas e agroindustriais tem levado à adoção da expressão "agronegócio" (ou *agribusiness*), a qual se constitui como uma espécie de radicalização da visão dos "complexos agroindustriais", na qual o segmento "agrícola" perde centralidade e a dimensão "industrial" adquire espaço, tendo como referência não a unidade industrial local em si, mas o conjunto de atividades que é controlado e gerenciado por um dado grupo (HEREDIA *et al*, 2009).

No âmbito desse estudo, poderão ser acionados os três termos, dependendo do contexto histórico e dos processos que se quer ressaltar: a) o processo de incorporação de novas áreas a atividade produtiva; b) os encadeamentos para trás e para frente da agricultura; c) o forte componente exportador e o consequente debate em torno da implantação de logística de transportes na região em questão.

Tomando como base a compreensão de mais esses elementos, o estado de Mato Grosso iniciou nos anos 80, a sua trajetória como principal produtor de *commodities* agroindustriais. Neste período, como dito anteriormente, a agricultura brasileira vinha sendo estimulada a funcionar como geradora de divisas para o país, enquanto a produção de alimentos que, apesar da pressão inflacionaria altista da cesta básica de produtos, ficara relegada a um segundo plano, com um forte impacto sobre a renda dos trabalhadores.

É também nos anos 80, que se começa a observar uma significativa expansão das lavouras de soja nas regiões de cerrado do Centro-Oeste. Apesar disso, durante o período, a produção da mesma continuou a ser predominante nos estados meridionais que ainda detinham aproximadamente 11,6 milhões de hectares (ou 58% da área total) cultivados com a soja no país (MUELLER e BUSTAMANTE, 2002).

Ainda segundo esses autores, os números do início da década de 1990 viriam demonstrar um novo avanço da produção de soja na região. É o momento em que o Mato Grosso já despontava como o terceiro maior produtor do país, com cerca de 1,6 milhões de hectares plantados distribuídos em parcelas importantes do centro-leste e do centro-oeste do estado, além de regiões onde essa cultura já predominava os anos 80 (MUELLER e BUSTAMANTE, 2002).

Durante os primeiros anos da década 1990, a produção brasileira de soja sofreu grandes oscilações em decorrência de um conjunto de fatores como eventos climáticos adversos, a manutenção do ambiente de restrição de financiamento da produção e uma relativa estagnação da demanda mundial por soja[27] (SCHLESINGER, 2006).

Apesar dessas dificuldades, as lavouras de soja também já obtinham expressão no estado de Goiás, que possuía cerca de hum milhão de hectares plantados e era o quarto estado produtor do país. No mesmo momento, se observava a expansão e consolidação da lavoura da soja em regiões de cerrado no Triângulo Mineiro e no centro-oeste de Minas Gerais. O mesmo acontecendo com o Oeste do estado da Bahia onde na década anterior nem

---

[26] Para um maior debate conceitual ainda que a partir de perspectivas diferenciadas ver: MÜLLER (1989); ARAÚJO *et al*. (1990), SAUER (2008) e HEREDIA *et al* (2009).

[27] O que pode ser observado pela média anual de produção no período de 1990 a 1996, aproximadamente 21,5 milhões de toneladas, isto é, inferior ao volume da produção alcançado no último ano da década anterior que atingiu o patamar de 24 milhões de toneladas (SCHLESINGER, 2006).

constava a produção dessa *commodities* e, por fim, ainda nos anos 90, o sudoeste do Tocantins também começa a despontar como região produtora, ainda que de forma bem incipiente, como um efeito da implementação do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para Desenvolvimento Agrícola do Cerrado (PRODECER II) naquele estado (MUELLER e BUSTAMANTE, 2002; SCHLESINGER, 2006).

De acordo com Mueller e Bustamante (2002), o exame detalhado das condições sobre as quais se processava a produção do Centro-Oeste revelaria a influência do processo de melhoramento genético das cultivares de soja que viabilizaram a produção da leguminosa em terrenos com alta acidez e toxicidade, quando comparados com os do Sul do país. Igualmente, não se deve desprezar a contribuição do preço da terra nas regiões de cerrado *vis-à-vis* as demais regiões do Centro-Sul e a conseqüente possibilidade de ganhos de escala na produção, o que é sempre mais viável em regiões de ocupação recente do que em áreas antigas, onde o processo de fragmentação da propriedade fundiária reduz o tamanho das áreas e aumento o custo de transação da terra (WWF, 2002).

Assim em 2000, os estados sulistas responderam por apenas 48,8% da área plantada com a leguminosa. Sendo que Rio Grande do Sul permaneceu como principal estado produtor com 3,0 milhões de hectares. Nesse ano, Mato Grosso já era o segundo estado em área de produção com 2,9 milhões hectares, seguindo de perto pelo Paraná com 2,86 milhões (MUELLER e BUSTAMANTE, 2002).

Igualmente, de acordo com Mueller e Bustamante (2002), é importante destacar que o avanço da produção não se deu apenas em virtude da ampliação da área plantada, mas pelo próprio aumento da produtividade que, conforme já abordado, foi um saldo cumulativo do desenvolvimento de novas variedades de soja, adaptadas a diferentes ecossistemas do país, permitindo dessa forma um aumento continuado no rendimento da produção[28].

É somente na segunda metade os anos 90, em decorrência de uma série de fatores que a produção da soja brasileira e, sobretudo a mato-grossense tomaria um novo impulso. Dentre os quais se destacam alguns elementos relacionados ao mercado e aos investimentos privados como: a) o surto da doença da "vaca louca" na Europa, que levou a população a substituir a carne bovina por aves e suínos, aumentando a demanda pelo farelo de soja, que é base da alimentação desses animais; b) o desenvolvimento econômico da China, que elevou o consumo de proteína animal, aumentando também a demanda por soja para a produção de ração; c) a incorporação de soja em vários produtos das mais diversas cadeias produtivas (agricultura, aqüicultura, avicultura, pecuária, alimentos e cosméticos); d) a instalação de unidades de armazenamento de grandes empresas (ADM, Amaggi, Bunge e Cargill) na região; e) a adoção de novos mecanismos de financiamento, vinculando o setor produtivo aos setores comercial e industrial, como uma alternativa ao modelo tradicional público[29]; f) a queda na produção de soja nos EUA em 2003, que foi acompanhada por um aumento da demanda pelo produto brasileiro (ALENCAR *et al*, 2004; BIKEL, 2004; GASQUES *et al*, 2004; SIQUEIRA, 2004; BERTRAND *et al*, 2005; SCHLESINGER, 2006).

Por outro lado, em termos de políticas públicas, nos últimos anos, o governo brasileiro tem buscado alavancar a expansão da produção da soja a partir de uma série de estrategias, tais como: a) a edição da polêmica Lei Complementar Nº. 87, de 13 de setembro de 1996, também conhecida como Lei Kandir que desonerou de Imposto sobre Circulação de

[28] Segundo os autores chama atenção (...) "o desempenho recente do Centro-Oeste, que concentra boa parte da produção de soja no bioma Cerrado. A média para e região na safra de 2000/01 foi de 2.845 kg/ha, bem acima da média nacional; e nessa safra, o rendimento de Mato Grosso (3.050 kg/ha) foi o mais alto do país, fato que vem se repetindo nos últimos anos" (MUELLER e BUSTAMANTE, 2002, p. 3).

[29] Esse modelo se assenta na prática dos grupos do agronegócio que paralelamente ao sistema bancário privado, implantaram um sistema de troca baseado no "pacote", o qual consiste no fornecimento de insumos em troca de um valor correspondente em sacas de soja na época da colheita (GASQUES *et al*, idem; BERTRAND *et a*l, 2005).

Mercadorias e Serviços (ICMS) às exportações de produtos primários[30]; b) a finalização do processo de ajuste interno e a possibilidade de negociação e aprazamento das dívidas dos agricultores, reabrindo a possibilidade de financiamento bancário, sobretudo para médias e grandes propriedades e estimulando novos investimentos no setor[31]; c) a mudança da política cambial brasileira com a adoção, a partir de 1999, do câmbio flutuante que proporcionou uma desvalorização vantajosa do Real frente ao Dólar e aumento os rendimentos das operações de exportação; d) os já mencionados investimentos em pesquisa tecnológica para o desenvolvimento de variedades de cultivares, adaptadas a regiões anteriormente inviáveis ao cultivo; e) investimentos do governo federal, em parceria ou não com a iniciativa privada, visando à implementação de obras de infraestrutura para baratear o escoamento da produção de grãos[32]; f) e, mais recentemente, a adoção de políticas de geração do chamado biodiesel. Esses fatores tornaram a leguminosa o principal produto agrícola do Brasil e o país o segundo maior exportador de soja do mundo (BRASIL, 1996a; CARVALHO, 1999; ALENCAR *et al*, 2004; SIQUEIRA, 2004; SCHLESINGER, 2006; SAMPAIO, 2008).

Segundo Castro (2005), o sistema agroalimentar da soja é composto por um conjunto de mercados, cujos mais importantes segmentos são: a) a produção e a comercialização de grãos *in natura*; b) a produção de óleos vegetais (bruto e refinado); c) a fabricação de farelo. Sendo que esses mercados, excetuando-se o de produção de óleos, de ganhos de escala. Assim, a competitividade da produção depende de fatores como a produtividade, a qualidade e os custos de mão-de-obra, terra, insumos, transporte e armazenamento.

Assim é importante recordar que as áreas tradicionais de produção de grãos localizadas nas regiões Sul e Sudeste com rodovias já implantadas, interligando os diversos centros produtores, plantas industriais, centros consumidores e portos de exportação vinham passando por um processo de reestruturação. Esse processo foi demarcado principalmente pela busca de formas mais competitivas de produção e a procura por uma maior margem de lucro, o que levou a reorganização dos custos de produção por meio da ampliação da dimensão dos plantios, a busca por terras mais baratas, a criação de novas variedades adaptadas às novas áreas exploradas e a externalização dos custos socioambientais (PASQUIS, 2003).

A contribuição humana direta sofreu uma redução drástica da sua participação no custo total da produção, enquanto o preço da terra passa a se constituir como uma variável extremamente relevante na formação dos custos de produção, especialmente nas áreas tradicionalmente produtoras desse grão. Esse processo foi um dos principais motivadores para a expansão da produção de soja para o Centro-Oeste e o seu deslocamento contínuo por meio da incorporação à produção de terras mais baratas localizadas na Amazônia.

Igualmente, outro processo corrido durante os anos 90, contribuiu para a expansão e o aumento de produção de soja, a comercialização, por parte das empresas de capital nacional, de suas unidades localizadas na região Centro-Sul como uma forma de fazer frente às dificuldades de financiamento ou como uma estrategia de longo prazo. Esse movimento provocou a concentração do agronegócio da soja nas mãos de quatro grandes corporações internacionais (ADM, Bunge, Cargill e Luis Dreyfus/Coinbra) que se aproveitando da

---

[30] A referida lei, segundo alguns analistas, provocou forte prejuízo fiscal aos estados, assim como também implicou em redução das exportações de produtos semi-processados e industrializados, a exemplo do óleo e farelo, os quais se tornaram menos atraentes do que a negociação da soja *in natura* (SCHLESINGER, 2006).

[31] Segundo Sampaio (2008), somente entre 2001-08, foram realizadas quatro renegociações de dívidas agrícolas, correspondendo a um montante de R$ 87,8 bilhões.

[32] Um exemplo importante desse processo ocorrido ainda os anos 90, é a instalação da hidrovia do rio Madeira com capacidade de transporte de 300 mil toneladas contou com as seguintes fontes de financiamento privadas e públicas na seguinte ordem: Sementes Maggi com 37,2% dos investimentos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-Social (BNDES) com 35,0% e Governo do Amazonas que entrou com 27,8% dos recursos necessários. Para maiores detalhes ver: Lazzarini e Faveret Filho (1997).

capacidade instalada passaram a ser responsáveis pelo esmagamento de mais de 40% da soja brasileira (CASTRO, 2005).

Posteriormente, essas mesmas empresas passaram a investir também na aquisição de empresas menores, com localização mais próxima a áreas de fornecimento de grãos na região Centro-Oeste, especialmente àquelas com mercado consolidado ou instaladas em regiões com disponibilidade de infraestrutura de logística e transporte (CASTRO, 2005).

Assim os níveis de produção e exportação da soja brasileira, que cresceram aceleradamente nas duas últimas décadas, deverão continuar em ascensão nos próximos anos, mas devido a um conjunto de fatores como: a) as limitações de produtividade; b) a depreciação do preço dos produtos primários no mercado internacional; c) a existência de barreiras internas às exportações industriais[33]; d) o processo de transferência espacial da produção e o consequente aumento na distância média a ser percorrida; entre as zonas de produção e de processamento, e/ou, portos de exportação. Será necessário ampliar ainda mais a quantidade produzida e, consequentemente, a área para produção; ocasionado a incorporação de novas áreas essa atividade agrícola (CAIXETA FILHO, 1996; CASTRO, 2005; SCHLESINGER, 2006).

O processo de tomada de decisão pelas empresas tem dependido cada vez mais de uma série de fatores como: a) localização geográfica das plantações da soja comercializada; b) países de destino; c) eficiência da rede logística; d) condições (custos de instalação e operação, presença de financiamento ou incentivos fiscais) do investimento, os quais se constituem como um elemento do chamado "custo Brasil"[34].

No que tange à infraestrutura, as empresas tem buscando, cada vez mais, apoiar-se em sistemas de transporte multimodal (ferrovia, hidrovia e rodovia) e há, inclusive, uma hierarquia de preferências para o escoamento da safra. No caso da soja produzida na região Centro-Norte do país, as empresas afirmam ter maior interesse na hidrovia Tietê-Paraná visando atingir as saídas portuárias de Paranaguá (PR) e Santos (SP); a hidrovia Araguaia-Tocantins, por sua vez, serviria de acesso ao porto de Itaqui/Ponta da Madeira (MA) e, por fim, a BR-230 e a BR-163 como uma forma de viabilizar a exportação via os portos de Itacoatiara (AM) e Santarém (PA) (CASTRO, 2005).

A rodovia Cuiabá-Santarém constitui-se em uma rota fundamental para baratear o custo de transporte de soja da região Centro-Norte de Mato Grosso, além de servir de rota alternativa para o escoamento dos produtos oriundos da Zona Franca de Manaus rumo ao Centro-sul do país. O que, contudo, depende da pavimentação do trecho entre a divisa dos estados de Mato Grosso e Pará e a cidade de Rurópolis em um percurso de 784 km, além dos trechos que interligam essa última cidade ao Porto de Santarém e o entroncamento entre a BR-163 e a Transamazônica com o distrito de Miritituba, no município de Itaituba (ALENCAR *et al*, 2005).

Estima-se que o transporte da produção de soja do estado de Mato Grosso até o Porto de Santarém e Miritituba (PA) representaria para os produtores localizados próximo ao eixo da rodovia, no intervalo entre 2000-2013, uma economia de US$ 12/tonelada de produto com destino a Rotterdam e US$ 10/tonelada para o Porte de Xangai. Esse barateamento representa também a possibilidade de incorporação de novas áreas passíveis de mecanização localizadas no estado do Pará (ALENCAR *et al*, 2004; GEIPOT *apud* ALENCAR *et al*, 2005).

---

[33] Referência aos efeitos da já mencionada Lei Kandir, que fez com que várias empresas preferissem operar com a exportação da soja *in natura* do que com farelo e óleo (SIQUEIRA, 2004; SCHLESINGER, 2006).

[34] Referência aos custos ou despesas incidentes sobre a produção que são impostos às empresas instaladas no país que estariam acima de parâmetros internacionais e tornariam difícil ou desvantajoso para o exportador colocar seus produto no mercado internacional (SANDRONI, 2007).

Outras projeções realizadas pela CONAB apontaram que o escoamento da produção de soja do estado de Mato Grosso, observada a distância para o transporte dessa produção da cidade de Lucas do Rio Verde (MT) – cidade sob influência do corredor BR 163 – até Santarém é de 1.430 km. Este escoamento via Paranaguá é de 2.195 km, o que proporcionaria uma economia de 765 km a favor do direcionamento da produção para a região Norte do país (BRASIL, 2007e).

Igualmente, pressupondo-se que as condições de trafegabilidade em ambos os trechos fossem idênticas, o escoamento da produção de soja entre Lucas do Rio Verde (MT) e Paranaguá (PR) numa carreta de 40 toneladas conferiria um custo rodoviário de R$ 6.146,00, enquanto que para Santarém o custo de transporte da mesma quantidade seria de R$ 2.860,00. Considerando que a produção agrícola gerada nos municípios da região Centro-Oeste do país, sob a influência da rodovia BR-163, cria um excedente exportável de aproximadamente seis milhões de toneladas, a economia gerada pelo escoamento para o norte do país seria de R$ 246 milhões (BRASIL, 2007e).

A pavimentação da rodovia BR-163 entre Cuiabá e Santarém também reforçaria a ligação entre o norte do país e as regiões centrais e sudeste, com significativas vantagens ao escoamento da produção nacional. Além de proporcionar menores custos logísticos, o escoamento da produção de soja pelo porto de Santarém proporcionaria uma distribuição das quantidades dessa produção a serem escoadas pelos portos de Paranaguá e Santos, resultando em maior eficiência das operações portuárias (BRASIL, 2007e).

Tendo em vista essas vantagens comparativas, a Cargill inaugurou em 14 de abril de 2003, um Terminal Graneleiro (Figuras 2, 3 e 4), localizado no Porto de Santarém, com capacidade para exportar entre 800 mil a 1 milhão de toneladas de grãos por ano. Este porto, situado na confluência dos rios Tapajós e Amazonas, a cerca de 400 km do oceano Atlântico, exporta atualmente a soja trazida em comboios pela hidrovia do Madeira[35], a produzida no planalto santareno e nas áreas de cerrado existentes nos municípios de Alenquer, Curuá, Monte Alegre e Óbidos, localizados na margem esquerda do rio Amazonas (ALENCAR *et al*, 2004; ALENCAR, 2005; GAMA *et al*, 2006).

[35] De acordo com dados da CONAB, a soja oriunda de Mato Grosso é transportada de caminhão até Porto Velho, sendo transportada em comboios de barcaça até o Porto de Santarém. Em um trajeto com duração de até cinco dias (BRASIL, 2007f).

Figura 3 – Feira do Tablado e ao fundo Terminal Graneleiro da Cargill (jun. 2003)
Figura 4 - Visão geral do Graneleiro da Cargill (nov. 2005)
Figura 5 - Operação de carregamento de soja (jul. 2009)
Fonte: Acervo IPAM e Fernanda Ferreira

Considerando os vários interesses envolvidos e as perspectivas de ganhos econômicos esperadas, já em meados dos anos 90, a expansão da soja na região e a necessidade de escoamento da produção resgatariam a Cuiabá-Santarém (BR-163) da situação de esquecimento em que se encontrava há cerca de três décadas. Em 1991, inicia-se a primeira tentativa de pavimentação do trecho paraense da estrada, que não foi à frente por uma série de questões como pode ser observado a partir dos comentários de um dos entrevistados:

> A primeira tentativa de pavimentação aqui foi nos anos 90. Mediante a uma delegação que o então DNER[36] fez ao Governo do Pará. E que pouco fruto rendeu. Porque é um contrato que foi iniciado em 91, se eu não me engano, cujos primeiros 25 km nós só conseguimos pavimentar em 2001 aqui nessa pontinha do "T" aqui. [...] Em 91 a gente fez uma delegação de competência para eles licitarem e fazerem a obra. Só que evidentemente contando com a parcela do dinheiro federal só que se vê o tamanho do projeto. O dinheiro na época não era, foi praticamente no período pós-Nova Constituição quando se acabou com o recurso fixo que o DNER tinha. Que era o Fundo Rodoviário. Até 88 o DNER tinha o

[36] Referência ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) que tendo sido extinto oficialmente em fevereiro de 2002, foi substituído pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT).

> Fundo Rodoviário[37]. Quer dizer, ele tinha um dinheiro que ele podia determinar eu vou usar aqui, eu vou usar assado e tal. Depois que você entrou no processo coletivo. Que eu faço a minha proposta. O Ministério faz a proposta dele de uso do dinheiro. Só que ela vai para o Congresso e no Congresso tem todas as emendas ou tem todas as mudanças dos congressistas que é quem efetivamente vai aprovar a lei. E num país como uma costa de mais de 8.000 km e você pega a nossa área. Você pega, nós temos hoje 56.000 km pavimentados para um país do tamanho que nós temos. Quer dizer o Ministério tinha que pôr dinheiro nesses cinqüenta mil para poder garantir que eles funcionassem e aí tinha os projetos novos. Ora um projeto, o contrato que o Governo fez aqui foi um contrato de praticamente 700 km, quatro empresas, com um prazo aí de geralmente de três anos para ser feita a obra. Eu necessariamente tinha que ter muito dinheiro por ano. Saia 20 milhões, 30 milhões por ano para 4 empresas. Por exemplo, 20 milhões para 4 empresas. A empresa mobiliza e em 4 meses ela está parada. E o dinheiro não representa vulto na obra. Então, você tem que ter o dinheiro proporcional ao tamanho do problema. Então, quer dizer isso se frustrou, o Governo do Estado no início dos anos 2000 desistiu, devolveu a bola para o DNER. O DNER aceitou um arranjo que as empresas fizeram de propor invés de ser quatro lotes de empresas como inicialmente era, eles se consorciaram. 'Nós vamos juntar nos quatro e o trabalho que tiver a gente inicia uma frente de serviço, ao invés de pulverizar ao longo da estrada'. Mas a única época que a gente teve algum dinheiro aqui foi em 2001 que a gente teve 40 milhões. Ai fez 25 km e preparou já o terreno com base para chegar a Trairão. Só que no ano seguinte não teve mais dinheiro. Quer dizer, teve dinheiro, mas o dinheiro era tão pouco e não era proporcional ao do ano anterior e aí você não avançava em nada. Além do que você tinha que dar conservação no trecho inteiro (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Conforme pode ser percebido a partir do relato, já no início dos anos 90, a rodovia Cuiabá-Santarém foi objeto de uma iniciativa de pavimentação por parte dos governos federal e do estado do Pará, a qual se estendeu por quase uma década e acabou não sendo concluída em virtude do elevado custo de realização da obra e pela proibição, em texto constitucional, das várias formas de vinculação direta de recursos a órgãos específicos. Isso acabou determinando uma crise de investimento do setor de transporte, até então habituado a manejar de forma relativamente autônoma seus fundos próprios, que teve de se adaptar a um novo modelo de utilização das finanças públicas, inclusive por meio da construção de arranjos locais como forma de dar continuidade a obras como a pavimentação da Cuiabá-Santarém, conforme foi observado no mesmo depoimento.

É importante ainda recordar que meados dos anos 90, o país aos poucos saía da crise em que mergulhara na década anterior. O fantasma da inflação fora exorcizado, embora não esquecido; o crescimento econômico ainda não apresenta sinais; o Governo Federal ainda não havia recomposto sua capacidade de financiamento e também estava em curso o processo de reforma do Estado, que trazia em seu bojo a busca por uma nova forma de intervenção mais eficiente e competitiva, de acordo com o contexto de globalização de mercados (BRESSER PEREIRA, 1997).

Devido à maior estabilidade e busca pela retomada do crescimento econômico, começaram a ser elaborados outros planos maiores e mais ambiciosos de pavimentação da BR-163. Após anos de espera, a mesma passou a se constituir na espinha dorsal de um

[37] Referência ao antigo Fundo Rodoviário Nacional (FRN), instituído pelo Decreto-Lei Nº. 8.463, de 27 de dezembro de 1945 (Lei Joppert), que concedia ao DNER autonomia administrativa e financeira para a construção e manutenção das estradas federais, estaduais e municipais por meio de cobrança de impostos sobre combustíveis líquidos e lubrificantes. Este foi extinto por efeito do artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que proíbe a vinculação de receita de impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa, excetuando-se as repartições de recursos já previstas nos artigos 158, 159, 165 e 212 do mesmo texto (BRASIL, s/d e 1988a).

sistema de transporte que tem por objetivo: a) consolidar o corredor de escoamento da produção do agronegócio proveniente do centro e norte mato-grossense rumo ao porto de Santarém, mais próximo do mercado consumidor internacional; b) encurtar o deslocamento dos produtos eletroeletrônicos produzidos na Zona Franca de Manaus até os grandes centros da região Centro-Sul; c) baratear os custos de escoamento da produção mineral e madeireira da região (BRASIL, 2006b e 2006f).

Essas propostas de asfaltamento da Cuiabá-Santarém foram iniciadas, porém não levadas a termo durante essa década devido a um conjunto de fatores: a) a necessidade de refazer os projetos de pavimentação que haviam sido elaborados há mais de vinte anos e, portanto não refletiam a realidade regional[38]; b) a emergência do tema ambiental em torno da pavimentação, o que de certa forma contribui para que o processo de licenciamento da rodovia se estendesse de 2002 a 2005[39]; c) a despeito da melhoria das condições gerais da economia brasileira, o Governo Federal ainda não havia conseguido formar a poupança necessária, tampouco arregimentar o interesse de investidores privados, para o financiamento da obra.

Em relação a este último ponto, é importante recordar que o ano de 2002 foi marcado pela realização de pleitos eleitorais e por mudanças nos governos federal e estaduais. No Mato Grosso assumia, em 2003, Blairo Borges Maggi, engenheiro agrônomo, controlador do Grupo Amaggi e incluído no rol dos maiores produtores individuais de soja do mundo. Ainda durante viagem de campanha eleitoral à cidade de Lucas do Rio Verde havia se empolgado com a ideia de um consórcio, formado entre a prefeitura e empresários do distrito industrial, com o objetivo de pavimentar as estradas naquele município. Resolveu então incorporar a ideia ao seu programa de governo como uma ação da Secretaria de Estado de Infraestrutura, a SINFRA[40] (PROGRAMA Estradeiro inova com parcerias governo e iniciativa privada, 2004).

Neste novo arranjo, agora em âmbito estadual, segundo Luiz Antonio Pagot, então Secretário de Infraestrutura de Mato Grosso[41], a proposta foi desenhada de modo a envolver associações empresariais, prefeituras e o Governo do Estado. Sendo os dois primeiros responsáveis pelas despesas referentes: a) a terraplenagem; b) construção de sub-base e base das rodovias; c) serviços de recuperação ambiental; d) fornecimento de 50% do óleo diesel utilizado; e) contratação de um técnico responsável e um contador. O Estado, por sua vez, ficava encarregado de: a) viabilizar o projeto global; b) conceder as licenças ambientais; c) executar os trabalhos de recapeamento asfáltico, drenagem superficial, sinalização e

---

[38] Consistia em remodelar o projeto da rodovia que havia sido concebido para um volume menor de tráfego, portanto eram necessárias mudanças nas suas características originais, como largura, rampas de acesso etc. (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

[39] O Ministério dos Transportes estava começando a se enquadrar na legalidade ambiental (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009). Ademais o processo de discussão em torno da rodovia foi acompanhado por uma mobilização de instituições de pesquisa, organizações ambientalistas, movimentos sociais e populações indígenas preocupadas com os efeitos da pavimentação de uma grande rodovia na Amazônia, o que será abordado no próximo capítulo.

[40] A iniciativa pioneira desse consórcio foi desenvolvida na safra 2002/03, quando agricultores do Mato Grosso se uniram ao governo estadual num projeto de parceria, cujo objetivo era pavimentar 96 km da rodovia que interliga Lucas do Rio Verde a Tapurá. Naquele contexto, de forte valorização da soja no mercado internacional, quando a mesma chegou a ser cotada em cerca de R$ 40 a saca, não foi difícil arrecadar a contribuição estipulada que variava entre 1 e 3 sacas por hectare plantado e levantar os R$ 28 milhões necessários para a obra. O que fez ainda com que os produtores de norte a sul do Mato Grosso se empolgassem com os resultados alcançados e constituíssem outros 25 consórcios para construção de 21 estradas, ligando vastas áreas produtoras a rodovias como a BR-163, BR-364 (Cuiabá-Porto Velho- Rio Branco) e alguns pequenos trechos da BR-158, a Transbrasiliana (BRASIL, 2005 e 2007a).

[41] Este foi Diretor Superintendente da Hermasa Navegação da Amazônia, empresa criada para viabilizar a parceria entre a Hermaggi Agroindustrial Ltda, do Grupo André Amaggi, e o Estado do Amazonas, visando à constituição da Hidrovia do Madeira. Atualmente exerce o cargo de Diretor Geral do DNIT, em Brasília.

construção de acessos; d) realizar a supervisão e fiscalização das obras e, e) fornecer à outra metade do combustível necessário a pavimentação das estradas (PROGRAMA Estradeiro inova com parcerias governo e iniciativa privada, 2004).

Posteriormente, uma proposta semelhante foi levada ao Governo Federal por este mesmo grupo, mas foi rejeitada pelos gestores, devido a uma série de justificativas como o impacto potencial da taxação dos serviços de transporte sobre a economia regional, conforme recorda um dos entrevistados:

> A proposta inicial de asfaltamento foi de um grupo de empresários de Mato Grosso e do Amazonas que propôs que o Governo financiasse a obra através do BNDES e eles então pagariam de volta ao BNDES com trinta anos. Isto é, nós teríamos uma rodovia asfaltada, os pedágios instalados, a população ia pagar e eles iam então, ao longo dos trinta anos pagar ao Governo. O Governo recebeu a proposta e viu que a economia regional não agüentaria aquela proposta[42] (Entrevista 36, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

A ausência de bases legais e falta de experiência administrativa no tratamento desse tipo de parceria ainda na fase de pavimentação da rodovia:

> A questão da estrada ser feita por concessão. No começo foi essa tentativa. Foi o Governo de Mato Grosso junto com uma articulação que ele produziu de empresários de fazer logo. 'Deixa a gente fazer a estrada. A gente faz. O Governo não tem dinheiro. A gente faz uma PPP, a gente faz uma concessão'. Só que nenhuma estrada do Brasil tinha sido feita dessa forma. Todas as concessões foram feitas após a estrada implantada. E a concessão só foi feita para outras estradas para sua manutenção e melhoria. Nunca para a sua implantação. Mas isso foi estudado. Chegou-se a conclusão que não podia ser dessa forma (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

Naquele contexto, havia também o problema do atendimento das especificações técnicas requeridas pelo órgão titular na realização de obras desse tipo:

> Aí veio esse movimento dos governadores. O Presidente deu atenção. O ministro nosso aqui também. Veio uma ideia de um consórcio de sojeiros junto com empreiteiras se candidatando a ser o executor da rodovia. Mas querendo trabalhar no mesmo sistema que o Mato Grosso. O Mato Grosso criou um chamado Programa Estradeiro que ele somava participação dos produtores, participação de prefeituras e participação do estado, mas vamos dizer numa concertação bem doméstica do Estado. Fazendo rodovias com um padrão, vamos dizer assim garantindo a perenidade, mas não nas condições assim que nós necessariamente temos que fazer conforme estabelecido nas normas e especificações. Quer dizer não podia fazer uma rodovia nos mesmos padrões deles. Não tinha como aceitar esse tipo de situação (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Essa nova iniciativa de pavimentação também não foi à frente, em parte devido a queda dos preços da soja no mercado internacional e o alto endividamento dos produtores do

---

[42] Segundo Fontes (2003), faziam parte consórcio as *tradings* agrícolas ADM, Amaggi, Bunge, Cargill e Luis Dreyfus/Coinbra; as companhias da Zona Franca de Manaus; a Petrobras e as construtoras Andrade & Gutierrrez, Estacon, Norberto Odebrecht e Queiroz Galvão. A ideia do consórcio era viabilizar a pavimentação da rodovia apenas até Miritituba, excluindo o trecho final que faz a ligação com Santarém, o que de certa forma excluía também a Cargill da participação no *pool* de empresas, como uma forma de contrabalançar as vantagens a serem obtidas por esta empresa que já se encontrava instalada na referida cidade. Faziam parte do consórcio, preferencialmente, a Amaggi e Bunge que já possuíam inclusive outras parcerias comerciais (FALEIROS e LANDIM, 2003).

Centro-Oeste. Combinados à constatação que o volume reduzido de tráfego, o elevado passivo ambiental e a fragilidade da segurança regulatória não foram suficientes para justificar investimentos privados na rodovia[43].

Em um contexto de carência de recursos governamentais e dificuldade em despertar o interesse do setor privado, tanto para a pavimentação da Cuiabá-Santarém quanto para outras rodovias do país, foram desenvolvidos esforços no sentido de regular a parceria financeira entre o setor público e o privado na área de infraestrutura socioeconômica.

Neste contexto é aprovada a Lei Nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Essa legislação regula a parceria financeira entre o setor público e o privado na área de infraestrutura socioeconômica, conhecida genericamente como parceria público-privada[44] (BRASIL, 2004c).

A partir da aprovação da referida lei, em situações de celebração de um contrato, entre a administração pública e o ente privado, com vistas à implantação de uma rodovia, o setor privado ficaria encarregado pela construção, operação e manutenção por um determinado período de tempo. Por seu turno, à administração pública cabe a responsabilidade quanto a remuneração adequada do agente privado, por meio de autorização para a cobrança de pedágio e/ou de transferências diretas de recursos públicos (MESQUITA e MARTINS, 2008).

Com a aprovação da Lei Nº. 11.079/2004, a expectativa dos atores envolvidos na discussão, em torno da pavimentação da Cuiabá-Santarém, era ampliar o conjunto de alternativas de parcerias relacionadas ao asfaltamento, na medida em que a remuneração do parceiro privado passaria a não depender apenas da tarifa cobrada dos usuários. Havia também a possibilidade de um adicional, ou seja, uma contraprestação do parceiro público destinada a viabilizar os investimentos privados.

Contudo, os estudos de viabilidade econômica da Cuiabá-Santarém não se mostraram satisfatórios, conforme pode ser observado nos relatos:

> Depois se estudou a possibilidade de se fazer uma parceria público-privada. Foi trabalhado. O Ministério dos Transportes trabalhou isso com as grandes empresas brasileiras que tem *now how* para isso e isso acabou gastando, utilizando um tempo grande de 2003 que foi a primeira articulação praticamente só se resolveu em 2005, 2006 (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

> Aí veio em 2005 a ideia das PPP que ficou muito em voga no Governo. Saíram então lá os sojeiros e um grupo de empresas de grande porte vieram ao Ministério e pediram autorização para um estudo de PPP. Esse estudo também foi feito, mas se mostrou extremamente oneroso para nós. Então foi mostrado para o Presidente e para a ministra Dilma que era mais fácil nós administrarmos a obra (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

---

[43] Segundo entrevistas realizadas por Capacle e Ramos (2008) com operadores públicos alguns trechos rodoviários da região Centro-Oeste trafegam, em média, cerca de 100 veículos/dia, o que inviabiliza a cobrança do pedágio aos preços cobrados por outras praças atualmente existentes. Caso fossem implantadas praças de pedágios nessas vias, tanto por empresas concessionárias, quanto por empresas públicas, o preço do pedágio necessário para tornar rentável o investimento tornaria proibitivo o uso da rodovia.

[44] Essa lei tinha por objetivo flexibilizar alguns empecilhos existentes em outros instrumentos legais referentes ao tema, como a Lei Nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como Lei das Licitações, na qual o setor privado é basicamente um fornecedor de produtos e serviços para a administração pública. Nesta é proibida a cobrança de tarifas e os contratos são limitados ao prazo máximo de cinco anos. A Lei Nº. 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessão e Permissão) que estabelece que o setor privado pode construir e operar, inclusive cobrar tarifas dos usuários dos serviços, mas não pode ser remunerado pelo setor público (BRASIL, 1993 e 1995a).

A Cuiabá-Santarém foi retirada da carteira de projetos da PPP e os órgãos governamentais foram então em busca de alternativas. A solução só viria ao final do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), quando os números sinalizaram uma melhora no desempenho da economia. Foi quando o Governo Federal deliberou pela execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma agenda de investimentos, que tem entre seus objetivos: a) estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia; b) impulsionar a modernização tecnológica; c) acelerar o crescimento de áreas já em expansão; d) ativar setores deprimidos e aumentar a competitividade de alguns setores econômicos. No caso, a Cuiabá-Santarém, assim como outras grandes obras de infraestrutura, é considerada como um investimento de responsabilidade da União[45] (BRASIL, 2006d e 2007i).

> [...] no começo do Governo não se sabia bem a disponibilidade de recursos que o Governo podia contar. Se o Brasil ia crescer como acabou acontecendo. E aí realmente apareceram. Foi possível equacionar a destinação de recursos para a infraestrutura no país. Mas realmente no começo não tinha essa certeza. Trabalhou para isso, mas não se tinha certeza. Então se buscou alternativas para se viabilizar a pavimentação da estrada. No final acabou se equacionando da forma mais tradicional porque em 2006 já se tinha uma noção de que era possível. Claro que não só com recursos de Governo, mas era possível fazer um conjunto de obras estruturantes para o país que acabou virando o Plano (sic) de Aceleração do Crescimento no qual entrou a BR-163 (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

Observa-se que, após mais de uma década de debates e elaboração de projetos, a rodovia BR-163 se encontra em pavimentação, o que inclui pequenas frentes de trabalho executadas pelo Exército Brasileiro e outros trechos, de maior extensão, licitados junto à iniciativa privada. Sendo que em relação a esses últimos, em novembro de 2009, já haviam sido contratadas obras em 585 km e outros 423 km se encontravam com a sua pavimentação em processo de licitação, assim como também a construção de 57 pontes, num investimento global estimado em R$ 1,2 bilhões (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009; e apresentação do representante de instituição estatal, 27 nov. 2009)[46].

É importante ressaltar que o asfaltamento da Cuiabá-Santarém não se trata de um processo isolado. O mesmo se encontra inserido em um amplo pacote de políticas públicas que vem sendo promovido pelo governo brasileiro, desde os anos 90, com o objetivo de favorecer o crescimento da produção de soja e outras *commodities* no país, enfatizando a vocação exportadora desse agronegócio, conforme será visto na próxima parte do texto.

---

[45] O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020), um plano macrorregional estabelecido no âmbito da PNDR, delimita como atribuição da União a realização de obras estratégicas, mas abre a possibilidade de realização de intervenções infraestruturais de menor porte por parte dos governos estaduais (BRASIL, 2006c).

[46] Relato oral durante o painel "Logística de Transportes na Amazônia", parte da programação do I Congresso das Cidades Amazônicas, no Centro de Convenções Hangar da Amazônia em Belém (PA).

1.3 O contexto recente do planejamento governamental e as novas formas de se pensar a rodovia Cuiabá-Santarém

Conforme ressaltado anteriormente, a partir de meados dos anos 90, a luta contra um e conjunto de gargalos que encarecem os custos de produção e afetam a competitividade das *commodities* brasileiras se inscreve definitivamente na agenda pública. Passam então a ser desenvolvidas uma série de iniciativas visando desonerar as exportações e remover os obstáculos à inserção competitiva da produção brasileira no mercado mundial, as quais são marcadas sobremaneira pela retomada dos grandes investimentos em infraestrutura, visando estabelecer rotas alternativas para escoamento da produção e a expansão das áreas destinadas a sojicultura (MONIÉ, 2003; PASIN, 2007).

Durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-1998) ocorreu a retomada do processo de planejamento. Isso, em boa parte, foi possível em virtude da estabilidade macroeconômica alcançada com a implementação do Plano Real, ainda no governo de Itamar Franco. O controle da espiral inflacionária favoreceu, entre outras coisas, o planejamento governamental de longo prazo. Assim no PPA "Brasil em Ação" (1996-1999) destacam-se os "Eixos de Desenvolvimento" que se constituíram em uma extensa lista de obras, ou melhor, grandes corredores modais destinados a remover os gargalos de infraestrutura e aumentar a eficiência da integração do território nacional na economia mundial (BRASIL, 1996c; BATISTA DA SILVA, 1997; EGLER, 1999).

A despeito do PPA supramencionado ter sido apresentado a sociedade por um dos seus principais responsáveis apenas como um software de gerenciamento e acompanhamento dos empreendimentos[47] (KANDIR, 1997). A leitura do documento traz, de um lado, uma visão de organização das ações públicas e de gerenciamento de projetos, provavelmente emprestada da lógica de mercado e da cultura empresarial, e de outro, também representa uma redefinição conceitual dos "pólos de desenvolvimento", adotados pelos governos militares durante os anos 70. Chamados de "eixos de desenvolvimento", serviram para designar espaços capazes de atrair investimentos por meio de vetores logísticos dispostos sob a forma de redes (EGLER, 1999).

Posteriormente, durante o segundo governo de Fernando Henrique (1999-2002), essa iniciativa de planejamento evoluiu para a concepção de um portfólio de investimentos públicos em obras de infraestrutura destinadas a atrair capital privado nacional e internacional. O Plano Plurianual/PPA 2000-2003, mais conhecido como "Avança Brasil," assentou sua estrategia na implementação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) que tinham como objetivos: a) a promoção do desenvolvimento econômico e social; b) a integração nacional e internacional; c) o aumento da competitividade sistêmica da economia; d) a redução das disparidades sociais e regionais no nosso país (BRASIL, 1999d).

Os ENID, segundo seus proponentes, buscavam o desenvolvimento de ações para além da abordagem econômica, a partir da articulação entre as diversas esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada em empreendimentos estruturantes, dispostos em cinco eixos estruturados a partir das grandes regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste (BRASIL, 1999d).

O eixo Norte, de interesse dessa dissertação, era subdividido em Arco-Norte e Madeira-Amazonas. O primeiro formado por duas áreas não-contínuas (os estados do Amapá e Roraima), onde se propunha a ligação com o Caribe, por meio das rodovias BR-174 e BR-

[47] Referência ao então Ministro do Planejamento, Antônio Kandir.

156 destinadas a integrar a Zona Franca de Manaus, o Estado de Roraima, a Venezuela, o Suriname, a Guiana e a Guiana Francesa (BRASIL, 1999d).

O Madeira-Amazonas, por sua vez, envolvendo um conjunto de projetos como a Hidrovia do Madeira, os gasodutos de Urucu-Porto Velho e Coari-Manaus, a pavimentação de rodovias como a BR-163 e BR-364 e a ampliação de portos e terminais fluviais em Manaus, Porto Velho e Santarém (BRASIL, 1999d).

Assinala-se que o projeto referente ao eixo que se estende pelo vale do rio Madeira e do Amazonas, recobrindo uma extensão região, baseava-se no conceito de recursos naturais abundantes e nas oportunidades de investimentos que podem se abrir a mercados nacionais e internacionais. O texto do PPA (2000-2003) destacava a possibilidade de exploração dos recursos florestais, ecoturismo e biotecnologia que somados a agropecuária, a indústria, a exploração mineral e aos serviços, constituem-se como a base de desenvolvimento dos dois eixos (BRASIL, 1999d).

Igualmente, o mesmo PPA considerava ainda, explicitamente, a importância de investir na direção da constituição de uma chamada "infraestrutura moderna", que fosse integrada à natureza, viabilizando a aproximação dos países vizinhos. Preferindo-se, nesse caso, à pavimentação de rodovias, à constituição de hidrovias, à produção de energia produzida e o estabelecimento de sistemas avançados de telecomunicações (BRASIL, 1999d).

Na figura 6, pode se observar a infraestrutura projetada para o Eixo Madeira Amazonas do PPA (2000-2003), na qual se destaca a pavimentação da Cuiabá-Santarém (BR-163) assinalada pela letra C:

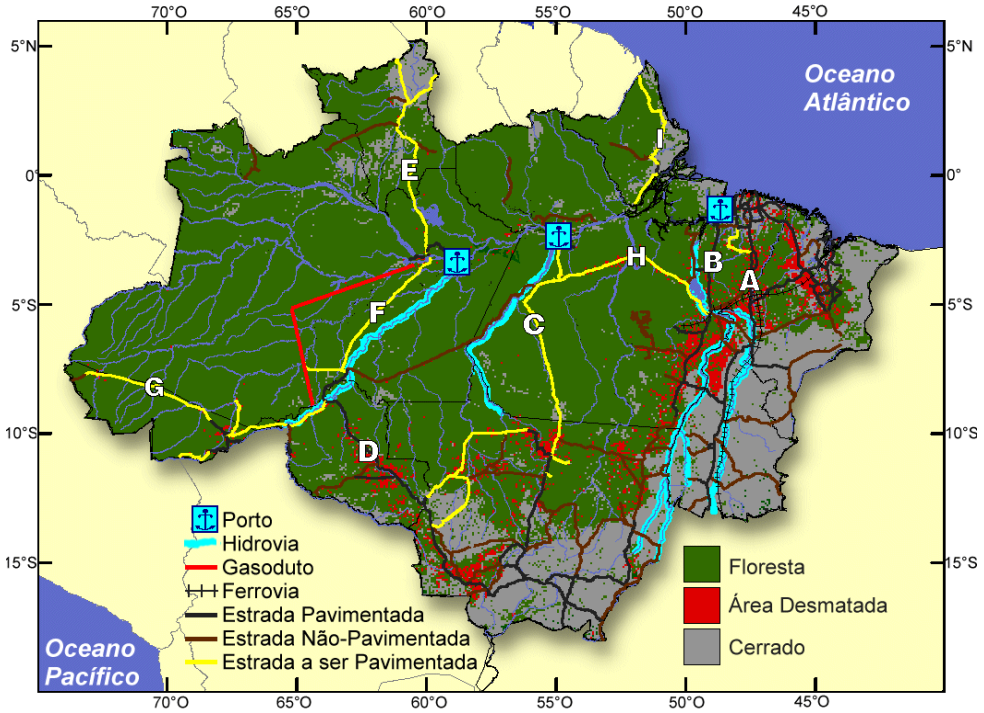


Figura 6 - Infraestrutura planejada, pelo Programa Avança Brasil, para o Eixo Norte
Fonte: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Woods Hole Research Center (WHRC).

Segundo Mello (2006), a análise da espacialização do "Brasil em Ação" e do "Avança Brasil" revela que o projeto nacional do Governo Cardoso era a inserção a consolidação de um modelo econômico centrado no mercado internacional de *commodities.* Os pilares centrais eram: a) a mudança na direção do escoamento da produção, alterando as

rotas de Norte-Sul para Sul-Norte, de modo a envolver os portos mais próximos dos países importadores, garantindo a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional; b) a incorporação progressiva de novas porções do território nacional à dinâmica global.

Assim, se as denominações se assemelham ao passado, por outro lado, a nova concepção de desenvolvimento se modificou, visto que o principal objetivo não era mais apenas a integração das diferentes economias regionais entre si, mas a melhor articulação das mesmas com o mercado internacional, tendo em vista a necessidade da retomada do crescimento econômico (BECKER, 1999 e 2001).

Pode ser dizer que, a diferença entre os "eixos" e os "pólos" está assentada sob o vetor de propagação do desenvolvimento dos mesmos. Isto é, enquanto os primeiros possuem um componente centrípeto, os últimos são centrífugos, difundindo o crescimento polarizado por meio de redes que se conectam a outros lugares.

Por sua vez, o debate sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período 2004-2007 foi aberto logo após a posse de Luís Inácio Lula da Silva na Presidência, em 1º de janeiro de 2003. De um lado, um cenário de incerteza em relação aos passos a serem dados pelo Governo Federal e um processo de especulação em curso, alimentado pelos índices do "risco Brasil". De outro, a esperança de vários segmentos de que se conseguisse, na nova conjuntura, elaborar um plano capaz de aproximar o país de fato do desenvolvimento, ao contrário de outras épocas quando as estrategias de crescimento adotadas tiveram como saldo a exclusão social e a degradação ambiental[48]. No meio desses cenários, a expectativa de um crescimento econômico real do país.

Neste contexto, o PPA do primeiro Governo Lula, lançado em setembro de 2003, também chamado de "Brasil de todos: inclusão e participação" (2004-2007) possuía, como algumas de suas principais propostas, a realização de investimentos expressivos na expansão e recuperação da infraestrutura como a construção das usinas hidrelétricas e a pavimentação de rodovias, que faziam parte de estrategia de longo prazo, destinada a promover um crescimento econômico acima de 4% ao ano (BRASIL, 2003c).

Por outro lado, o Governo Federal reintroduziu a preocupação com o tratamento de questões como o planejamento regional, o desenvolvimento diferenciado e a participação da sociedade no projeto nacional. A forma encontrada para superar a dispersão, a desconexão e os conflitos entre diferentes políticas e projetos que haviam sido objeto de críticas durante a vigência do "Avança Brasil" (BRASIL, 2006c e 2006f; MELLO, 2006; DELGADO *et al*, 2007).

Surgiam assim iniciativas como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), uma proposta de desenvolvimento regional inserida na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O objetivo foi a constituição de um conjunto de estrategias e orientações para as políticas dos governos federal e estaduais na Amazônia brasileira (BRASIL, 2006c).

A orientação era a valorização das potencialidades do patrimônio natural e sociocultural da região, a geração de emprego e renda, a redução das desigualdades sociais, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras, a inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais e o uso sustentável dos recursos naturais com a manutenção do equilíbrio ecológico (BRASIL, 2006c).

[48] Segundo Pagnoccheschi e Bernardo (2006), os referenciais do Programa "Meio Ambiente e Qualidade de Vida" do Governo Lula (2003-2006), por exemplo, foram construídos a partir de uma consulta nacional que resgatou demandas ambientais acumuladas em três décadas. Algumas já abordadas neste projeto, foram sistematizadas em quatro diretrizes gerais: a) desenvolvimento sustentável; b) transversalidade; c) participação; d) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

O PAS é composto por planos operacionais como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e o Plano BR-163 Sustentável, que buscam, grosso modo, garantir a governabilidade sobre os movimentos de ocupação e promover a orientação para os processos produtivos, com vistas a redução do desmatamento na Amazônia Legal e a minimização dos impactos negativos decorrentes da pavimentação da referida rodovia, respectivamente (BRASIL, 2004d, 2006b e 2006c).

Este processo de planejamento estratégico, integrado e de longo prazo, contudo foi sendo alterado, sobretudo a partir do final do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006). A preocupação com o reduzido desempenho econômico do país, em média 2,5% ao ano, fez emergir uma nova estrategia de crescimento econômico de curto prazo, o PAC, cuja execução vem tomando conta do cenário político e desestruturando iniciativas de planejamento e articulação de políticas públicas (DELGADO *et al*, 2007).

Compreende-se a assertiva formulada por Bursztyn (2001) a partir da qual as políticas públicas, especialmente para a Amazônia Legal, têm estado sujeitas a concepções contraditórias. De um lado, a região é percebida como depósito de recursos naturais importantes e, portanto, como alvo necessário de medidas que garantam a conservação desses recursos. Por outro, a mesma é visualizada como desarticulada do território e do desenvolvimento nacional e, portanto, objeto de ações de integração física e econômica que se expressam em políticas públicas contraditórias, tanto no nível federal quanto estadual e municipal, conforme será detalhado mais adiante.

Por sua vez, o PAC, lançado em 22 de janeiro de 2007, em essência, conformou-se no Plano Plurianual (2008-2011) do segundo mandato do presidente Lula, em grande parte devido à grande prioridade factual e simbólica concedida pelo Governo Federal, ao mesmo, como principal instrumento da estrategia de desenvolvimento do Governo (BRASIL, 2007i).

Os investimentos previstos pelo Programa deveriam movimentar, entre 2007-2010, mais de R$ 500 bilhões. Entre outros destinos para a geração de energia elétrica, a pavimentação de rodovias e a constituição de hidrovias com a finalidade de estimular os agronegócios da soja, milho, algodão, carne e madeira (BRASIL, 2007i).

O PAC é interpretado por muitos, como uma nova etapa de consolidação da estrategia do desenvolvimento econômico, centrada nos ENID, que atravessou as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) até chegar ao "Brasil de Todos (2004-2007)" e o "Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (PPA 2008-2011)". O objetivo, como dito anteriormente, foi garantir a integração competitiva de partes do território nacional ao mercado internacional, reduzindo os custos da produção e gerando uma maior aproximação entre os mercados consumidores domésticos e externos (VERDUN, 2007; CARVALHO, 2009).

Destaca-se ainda que a política de infraestrutura do governo brasileiro não envolve apenas a integração nacional, mas inclui também a América Latina, sendo materializada a partir da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), uma iniciativa que visa superar a segregação mútua dos mercados nacionais e promover a integração continental e o fortalecimento de um bloco econômico regional, por meio da constituição de redes físicas de transporte, energia e telecomunicações[49] (PAIM, 2003).

No que tange a Amazônia, o IIRSA prevê uma série de investimentos caracterizados por um alto padrão tecnológico, acentuada demanda por grandes extensões de terra, uma racionalidade gerencial própria ao mercado *commodities* e um elevado poder de destruição

[49] O IIRSA surge a partir de uma ideia lançada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a Primeira Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, realizada em 2000 (PAIM, 2003).

do patrimônio natural e cultural das regiões afetadas por essas obras de infraestrutura[50] (BERNO DE ALMEIDA e CARVALHO, 2009).

O Governo Lula investiu durante os dois mandatos, na elaboração de vários estudos de caráter mais setorial e indicativo visando subsidiar a ação do governo, a exemplo do Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT). Este identificou um viés rodoviarista da matriz de transporte brasileira como um ponto de estrangulamento do setor e estabeleceu como um de seus objetivos principais a mudança desse perfil, no intervalo de 2005-2025[51], conforme se observa na figura 7:

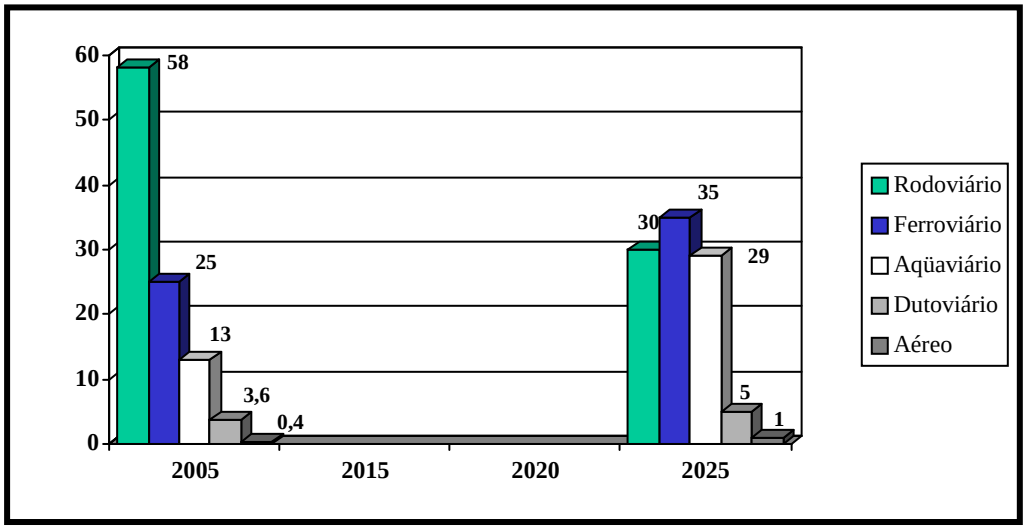


Figura 7 - Matriz de transporte de cargas brasileira- Atual e Futura Revisada
Fonte: Ministério dos Transportes, Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes (Brasil, 2007f).

O PNLT delineou, segundo os seus elaboradores, uma visão sobre a relação entre os investimentos em transportes e as estrategias de crescimento econômico do país, estabelecendo como objetivos: a) a promoção da retomada do planejamento no setor dos transportes, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão e perenização desse processo, com base em um sistema de informações georeferenciadas sobre oferta e demanda de transporte; b) estabelecimento de fluxos de origens e destinos, buscando a otimização e racionalização dos custos associados às diversas cadeias de transporte envolvidas; c) busca pela maior participação dos modais ferroviário e hidroviário na matriz de transporte de carga brasileira (BRASIL, 2007f).

Neste Plano, o conceito de multimodalidade é acionado como forma de nortear os investimentos no setor dos transportes, contribuindo para o barateamento de custos. Em geral, as despesas com transporte ferroviário e hidroviário são menores que os custos rodoviários. Isso provoca uma tendência a substituir o longo e demorado transporte

[50] Fazem parte do pacote do IIRSA inúmeras obras de infraestrutura multimodal na região, tais como: a) o complexo do rio Madeira que prevê a construção de um sistema de 4.225 Km de hidrovias envolvendo as bacias dos rios Madeira, Mamaré, Beni, Guaporé, Madre de Dios e Orthon no Brasil, Bolívia e Peru; b) a retomada da Hidrovia Paraná-Paraguai, no Pantanal; c) os gasodutos Bolívia-Brasil, Urucu-Porto Velho e Coari-Manaus; d) a usina hidrelétrica de Belo Monte; d) a pavimentação de rodovias como a BR-163 (Cuiabá-Santarém), a BR-319 (Manaus-Porto Velho) e outras, algumas delas inseridas nos quatro últimos planos plurianuais brasileiros (PAIM, 2003).

[51] Destaca-se que nos primeiros estudos realizados pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), em 1996, sobre a matriz de transporte de cargas no Brasil, a participação do modal rodoviário era de 63,7%; do ferroviário, 20,7%; do hidroviário e apenas 4,1% dos demais segmentos (BRASIL, 1995b). O que demonstra que as ações implementadas pelos segmentos público e privado vem proporcionando uma mudança na matriz de transporte de carga brasileira.

rodoviário, de produtos de baixo valor agregado, por transportes alternativos visando aumentar a competitividade de *commodities* brasileiras no mercado internacional:

> Nós temos um plano em que se trabalha de forma otimizada. Ou seja, é um transporte multimodal. Eu ando por estrada até onde ela é economicamente interessante. Eu estou falando em transporte de produtos de baixo valor agregado. Eu pego a ferrovia ou a hidrovia até onde e permitir seja navegável ou até que compense economicamente. Então, hoje, por exemplo, hoje a prioridade é a estrada. Já está se trabalhando na hidrovia do Tapajós-Teles Pires. Nos estudos e tal. Até porque tem um processo em andamento da própria ANEEL de aproveitamento hidrelétrico da região. Tanto do Teles Pires quanto do Tapajós. Então, quando você for fazer um barramento, você já tem que prever necessariamente, pela Lei Federal, você tem que garantir o tráfego de veículos na linha d'gua. Então, você tem que prever o uso desse negócio todo. Já está se trabalhando essa questão da hidrovia aí. Está se aprofundando os estudos se a hidrovia chega até Sinop. Aonde é que ela chega. Porque hoje você tem um trecho encachoeirado aqui na região de Alta Floresta que você dificilmente consegue transpor se não for com uma eclusagem. Tem outros trechos perto de Itaituba, você tem São Luis do Tapajós que é um trecho encachoeirado. Mas quer dizer, nada que a engenharia não consiga dar um suporte. Apenas que são projetos de grande vulto. No caso da hidrovia, eu vou atender especificamente um setor econômico a princípio (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Esse processo pode representar em médio e longo prazo uma significativa redução em investimentos na pavimentação de rodovias como a Cuiabá-Santarém, a despeito da função social exercida pela mesma no contexto regional, conforme pode ser percebido no depoimento abaixo:

> A rodovia, para mim, ela tem um cunho social muito forte. Porque seja a pé, seja de bicicleta, seja num carro ou num ônibus você sempre consegue sair com R$ 1,00 com R$ 10,00. Se eu instalar uma ferrovia aqui. Se fosse a primeira opção uma ferrovia, a única coisa que eu ia fazer era transportar soja de uma ponta a outra. Porque primeiro dificilmente eu construiria uma ferrovia com esse traçado aqui. A ferrovia ia ter esse traçado assim. Aí quando você pega a sede do município até um ponto mais próximo a ferrovia você tem que fazer uma ligação de cem, duzentos e setenta quilômetros e quando você somasse todas essas ligações você ia estar fazendo mais de mil quilômetros só para chegar na ferrovia que você só anda em horário certo. Nós não temos ainda uma tradição de transporte de passageiros. Ele é essencialmente de cargas, quer dizer você era mais uma carga e não uma parte do processo. No ministério não é descartado nem a ferrovia e nem hidrovia. Que isso fique entendido (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Caso esses projetos ferroviários e hidroviários saiam do papel, poucos serão os beneficiados, ou seja, segmentos do agronegócio e grandes empresas localizadas na Zona Franca de Manaus. As primeiras pelo barateamento dos custos de escoamento da produção agrícola para os portos de Miritituba e de Santarém rumo ao mercado internacional. As últimas pela redução do preço do frente de produtos eletroeletrônicos para o Centro-Sul do país.

É importante mencionar que o PNLT traz ainda, em seu escopo, uma proposta de novo enquadramento dos projetos estruturantes do desenvolvimento socioeconômico. Assim como, outra proposição de organização espacial dos transportes no país. A partir do mesmo, os projetos passaram a ser classificados nas seguintes categorias:

a) aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas: com projetos voltados a incrementar a eficiência do abastecimento de insumos e do escoamento da produção em

áreas que ostentam maior grau de consolidação e de desenvolvimento em sua estrutura produtiva. Os projetos incluídos nessa categoria são, na sua maioria, de aumento de capacidade de infraestrutura viária (duplicações e faixas adicionais), dragagem e vias de acesso portuário e eliminação de conflitos entre ferrovias e zonas urbanas (contornos, passagens de nível).

b) indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral: projetos destinados a catalisar processos de expansão do desenvolvimento em direção a novas áreas de fronteira agrícola, em especial no Centro-Oeste, e a regiões de exploração de riquezas minerais. Os projetos incluídos nessa categoria, em sua maioria, são de pavimentação ou reconstrução de rodovias, além da implantação de novos eixos ferroviários nas regiões do Centro-Oeste e do Norte, isto é, possuem a intenção implícita de melhorar o escoamento da produção para estimular a expansão da área plantada de soja no país, deslocando as áreas de produção agrícola cada vez mais para o Norte.

c) redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas: projetos voltados a despertar o potencial de desenvolvimento em regiões que hoje apresentam indicadores econômicos e sociais abaixo dos valores médios nacionais, de forma a reduzir as desigualdades em relação a outras áreas do País. Os projetos de RDR são, na maioria, de implantação ou melhoramentos na infraestrutura viária, bem como de recapacitação de portos, com vistas a viabilizar atividades econômicas potenciais que dependam dessa infraestrutura para sua concretização.

d) integração regional sul-americana: projetos destinados a reforçar e consolidar o processo de integração da infraestrutura na América do Sul, permitindo a realização de trocas comerciais, culturais e sociais entre o Brasil e seus vizinhos. Na sua maioria, os projetos são de implantação ou melhoramentos na infraestrutura viária, em regiões próximas à fronteira, com destaque para a construção de pontes internacionais (BRASIL, 2007f).

No que tange a esse último eixo do Plano, o mesmo traz uma proposição de organização espacial dos transportes no país, baseada em "vetores logísticos", os quais são definidos como:

> espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais "homogênea" sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesses comuns da sociedade, de patamares de capacidades tecnológicas e gerenciais e de problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios. Embora esses espaços possam conter grandes heterogeneidades internas, eles representam uma repartição do território nacional sobre o qual podem ser construídas 'bandeiras' em prol do desenvolvimento de suas potencialidades, acima das fronteiras regionais, estaduais ou municipais, tendo o fator de transportes um papel preponderante na estruturação física desse território do entorno (BRASIL, 2007f, p. 224).

Constituem-se como vetores logísticos dos projetos multimodais de transportes previstos no PNLT: a) Amazônico; b) Centro-Norte; c) Nordeste Setentrional; d) Nordeste Meridional; e) Leste; f) Centro-Sudeste; g) Sul, nos quais se pretende realizar investimentos voltados a solucionar alguns dos principais gargalos dos segmentos ferroviário, hidroviário, rodoviário e portuário, que dificultam o escoamento da produção e conseqüentemente o crescimento econômico do país (BRASIL, 2007f).

Destaca-se, como o próprio Plano reconhece textualmente, que a construção desse conceito não é uma tarefa recente, mas possui vinculações com os estudos dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", formulados os anos 90, a partir dos quais foi definido um conjunto de projetos prioritários para nove eixos de desenvolvimento. Dessa forma é possível, estabelecer, pelo menos em âmbito conceitual, um certo *continnum* entre as

estrategias de logística de transporte dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva[52] (VERDUN, 2007; CARVALHO, 2009).

Em ambos os governos, as demandas foram respondidas por meio de medidas de flexibilização normativa e, sobretudo, pelo estabelecimento de políticas de investimentos em infraestrutura que privilegiam a produção de *commodities* como forma de geração das divisas para o país. Isso pode ser visualizado tanto nos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", do Presidente Fernando Henrique, quanto nos chamados "Vetores Logísticos", do Governo Lula, os quais não integram as regiões brasileiras entre si, mas interligam as regiões produtoras de bens primários aos portos para exportação.

Neste sentido, a integração proposta pelos diversos planos nacionais representa um novo ordenamento territorial do país, o qual tem como diretriz a inserção econômica brasileira no mercado internacional. Promovendo assim um novo ordenamento espacial que integra frações de território, onde há algum interesse econômico de mercado, que passam a ser valorizadas pela logística que está sendo implantada na região, buscando superar os gargalos da produção e o aumento da competitividade.

Notas Conclusivas

Este capítulo abordou o histórico recente de ocupação da Amazônia, centrando-se especificamente em alguns processos econômicos e políticos que levaram a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163).

Poucas estradas se mantiveram, no contexto recente, por tanto tempo no centro da preocupação dos planejadores nacionais como essa rodovia federal, cuja construção foi iniciada em 1973 e concluída em 1976, ligando a cidade de Cuiabá, no estado de Mato Grosso, à Santarém, no oeste do Pará.

A justificativa geopolítica para a construção da mesma era promover a integração dos diversos projetos de colonização a serem implantados na região; possibilitar a expansão das atividades agropecuárias no Mato Grosso; facilitar a exploração dos recursos minerais e florestais e, reduzir os custos de transporte de cargas nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia.

Concomitantemente ao processo de abertura da rodovia, começaram a chegar à região os primeiros colonos que foram sendo instalados no Projeto Integrado de Colonização (PIC) de Itaituba, localizado no entroncamento da Cuiabá-Santarém com a Transamazônica.

Pouco tempo depois, a ocupação da região por meio da colonização por pequenos agricultores, passou a sofrer severas críticas. Essas eram assentadas menos nos problemas inerentes a sua própria concepção e os custos de implantação e mais em um debate alimentado por segmentos do governo e empresários do Centro-Sul do país que tinha por objetivo substituir a colonização por pequenos agricultores pela ocupação por meio de grandes projetos agropecuários e minerais.

O Governo Federal vai, aos poucos, reduzindo o ritmo de colonização e por fim, abandona as ações de apoio aos colonos e migrantes espontâneos já instalados às margens dessas rodovias. Essa forma de ocupação é substituída por grandes empreendimentos orientados para captar divisas e ajudar a reequilibrar a balança de pagamentos nacional.

Os problemas vivenciados pela economia brasileira nas duas décadas seguintes fizeram com que a própria rodovia após aberta fosse praticamente abandonada. Permanecendo intransitável em boa parte do ano, a estrada isola os povoamentos,

[52] Entrevista 17, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009; Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009.

dificultando a vida das populações que, atendendo as propagandas do Governo Federal, fixaram-se no entorno da rodovia, as quais devido à redução da presença física do Estado na região e as péssimas condições de trafegabilidade nas condições da rodovia não possuíam acesso a inúmeros serviços básicos.

Somente a partir de meados da década de 1990, a magnitude econômica obtida pela produção agrícola mato-grossense e a pressão de diferentes setores por modais mais eficientes para o seu escoamento, resgatariam a rodovia Cuiabá-Santarém da situação de esquecimento em que se encontrava há quase três décadas.

Depois de anos de espera, a pavimentação da mesma, passou a se constituir na espinha dorsal de um sistema de transporte que tem como objetivo consolidar o corredor de escoamento da produção do agronegócio proveniente do centro e norte mato-grossense rumo a portos mais próximos de mercado consumidor internacional e que pode, ao mesmo tempo, encurtar distâncias e baratear os custos de transporte da produção mineral e madeireira da região e dos eletroeletrônicos produzidos na Zona Franca de Manaus.

Neste contexto, os processos e os conflitos vividos durante e após a abertura da Cuiabá-Santarém passaram a fazer parte das narrativas simbólicas construídas sobre a necessidade de pavimentação da rodovia. Essas contribuíram para transformar as condições observadas em problemas objetivos que mereceriam um tratamento por meio de políticas públicas destinadas a reverter àquelas situações observadas.

Igualmente, como produto da inserção do problema na agenda de políticas públicas, passou a ocorrer também um forte questionamento quantos aos efeitos ambientais e sociais da pavimentação dessa rodovia, o que deu origem a construção de um conjunto de propostas destinadas a oferecer viabilidade socioambiental ao processo de ocupação do entorno da rodovia, conforme será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO II - O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL PARA A ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR-163: EM BUSCA DE NOVAS ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Este capítulo analisa experiências de planejamento do desenvolvimento regional, elaboradas para o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém, ressaltando os contextos, etapas, estrategias e os atores envolvidos na concepção e elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém).

Ao longo de todo o capítulo é concedida especial referência aos conflitos que permearam todos esses processos e, que posteriormente, teriam repercussão sobre a fraca implementação do Plano BR-163 Sustentável.

2.1 A área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém

A rodovia BR-163, ligando a cidade de Cuiabá no Mato Grosso à Santarém no estado do Pará[53], atravessa uma das regiões mais importantes da Amazônia, do ponto de vista do potencial econômico, diversidade biológica, riquezas naturais, e diversidade étnica e cultural.

Essa região é caracterizada por uma paisagem bastante diversificada formada pelos biomas do cerrado, floresta amazônica e áreas de transição. É banhada por uma extensa e caudalosa bacia hidrográfica formada pelos rios Amazonas, Tapajós, Teles Pires e Xingu e suas dezenas de tributários.

Cortando 32 municípios, nestes dois estados, esta rodovia tem passado por um processo de expansão de atividades agrícolas e crescimento econômico, impulsionado por meio de investimentos do Governo Federal. Estes levaram à implantação de programas de colonização do território; acabaram por incentivar o aumento da população regional; levaram à constituição de novos municípios, ao aumento do número de estabelecimentos rurais e das áreas destinadas às atividades agropecuárias ao longo desse corredor de transporte.

O processo de ocupação das margens da Cuiabá-Santarém, apesar de ter sido incentivado, quase no mesmo período, tanto no Pará quanto no Mato Grosso, apresenta realidades bem diferenciadas nos dois estados. Esta decorre, em certa medida, das condições de trafegabilidade da rodovia.

O trecho da BR-163 que menos possui problemas de acesso está no Mato Grosso onde a rodovia já está praticamente toda asfaltada até quase o limite com o Pará. A condição de trafegabilidade permanente nessa parte da estrada tem desempenhado um papel determinante como agente catalisador do crescimento econômico, refletindo-se em uma paisagem relativamente consolidada, com grandes propriedades dedicadas principalmente à agricultura de grãos e à pecuária (ALENCAR *et al*, 2003).

Essa região apresenta a maior rede urbana do entorno da rodovia, em parte formada por antigos projetos de colonização, os quais, a partir dos anos 80, com o processo de modernização agropecuária deslocaram grande parte da mão-de-obra rural, desencadeando uma mudança acelerada da paisagem regional, que pode ser caracterizada pelo elevado crescimento econômico, embora acompanhado por uma série de problemas ambientais como a fragmentação florestal, os incêndios florestais, o assoreamento e a contaminação de rios e pessoas por resíduos decorrentes da atividade agroindustrial (ALENCAR *et al*, 2004).

[53] Da sua extensão total, o trecho de 993 Km compreendido entre a cidade de Guarantã do Norte, no estado do Mato Grosso, e quilômetro 101, ao sul da sede de Santarém no território paraense ainda não são pavimentados.

O trecho paraense, por sua vez, apresenta-se, na sua quase totalidade, sem pavimentação e a trafegabilidade se dá em péssimas condições durante a fase de estiagem das chuvas (figura 8):

Figura 8 - Condições de trafegabilidade do eixo paraense da BR-163, durante o período de estiagem.
Fonte: Acervo IPAM (2001)

Permanecendo praticamente intransitável durante o extenso período chuvoso que, na região, estende-se de dezembro a junho (figura 9):

Figura 9 - Condições de tráfego do eixo paraense da BR-163, durante o período chuvoso.
Fonte: Acervo IPAM (2001)

Este fator tem influenciado o isolamento da região, o que tem dificultado a realização de investimentos, inibidos pelo alto custo de transporte, pelos riscos para o escoamento da

produção e acesso aos mercados, associados e a falta de infraestrutura, serviços básicos e assistência técnica para os produtores rurais:

> [...] Você tem problemas no período de chuva com grandes atoleiros e pouca assistência na estrada e também no período de seca ocorre atoleiro do mesmo jeito. Porque, por exemplo, você pega aquela parte Sul ali do Pará; ali na região do campo de provas do Cachimbo, você tem uma faixa geológica nossa que tem ali mais ou menos um 80 km, vamos chamar assim, de seção transversal em alguns quilômetros de Leste a Oeste que é areia. E ali assim a hora que os pneus começam a passar, começa afofar a área e aí você tem atoleiro na areia (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Esta situação de relativo isolamento, no entanto, proporcionou a manutenção dos recursos naturais e a disponibilidade de terras no entorno da rodovia. Essa região possui ainda remanescentes dos projetos de colonização dos anos 70 e após ter passado por um ciclo exaustivo de extração mineral, sofre com a extração de produtos florestais, principalmente a madeira, motivada pelo esgotamento dos recursos florestais no norte de Mato Grosso e a consequente transferência de parte do parque do setor para a região. Assim, como também é palco do passivo ambiental, ocasionado pela implantação de grandes áreas de pastagem às margens da rodovia e a expansão do plantio de grãos, impulsionada pela expectativa da pavimentação e pela inauguração do Terminal Graneleiro da Cargill, em Santarém (ALENCAR *et al*, 2003).

Igualmente, o entorno da rodovia BR-163, no estado do Pará, têm sido caracterizado pela ausência de instituições do Estado, a qual se manifestava, com maior ou menor intensidades de acordo com a proximidade das áreas urbanas ou rurais, pelo baixo grau de racionalidade do poder e a reduzida execução de políticas públicas. O Estado brasileiro manteve-se ausente da região, representado em grande parte apenas por instituições que, a partir de outros centros do país realizam uma gestão burocrática alheia aos interesses regionais, cujos resultados foram uma situação fundiária indefinida, a falta de segurança pública que propicia a perpetuação de ações violentas decorrentes da grilagem de terras, a pressão sobre ocupantes tradicionais e assentados de reforma agrária, assassinatos e ameaças de morte contra trabalhadores rurais, lideranças, dirigentes e apoiadores dos movimentos sociais, as quais são favorecidas pela inoperância e/ou cumplicidade das autoridades fundiárias, ambientais, policiais, etc[54] (LEROY, 2003; ROCHA, 2005; SAUER, 2005; TORRES, 2005).

Também no Pará, o alto índice de urbanização está mais relacionado às péssimas condições de infraestrutura da área rural, caracterizada pela ausência de escolas, atendimento de saúde e transportes. Isso incentiva a migração para os núcleos urbanos mais próximos, sendo que, muitas pessoas estabelecem uma casa temporária nesses pequenos núcleos, mas continuam com sua moradia mais permanente no campo.

A previsão de asfaltamento da rodovia intensificou a migração proveniente não apenas de Mato Grosso, mas de outros estados da Amazônia como Rondônia, para o Oeste do Pará. Este fluxo populacional, alimentado por especulações sobre o investimento em infraestrutura, acabou por incentivar o êxodo rural e provocar o inchaço de pequenas cidades localizadas no trecho paraense dessa rodovia. O rápido crescimento das mesmas tende a agravar os problemas econômicos e sociais nos municípios, com arrecadação atual

[54] No contexto recente alguns exemplos emblemáticos da violência perpetrada no entorno da Cuiabá-Santarém foram os assassinatos de Ademar Alfeu Federicci (Dema) em 25 agosto de 2001, Bartolomeu Morais da Silva (Brasília) em 21 julho de 2002, e a irmã Dorothy Stang em 12 de fevereiro de 2005, entre outros (LEROY, 2003; SCHOLZ *et al*, 2004; SAUER, 2005; CONDESSA, 2008b).

insuficiente para arcar com os problemas de infraestrutura necessária existentes, terão que se responsabilizar por todos os encargos sociais de uma ocupação não planejada.

2.2 A mobilização social em torno da Cuiabá-Santarém

Em abril de 2000, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) publicizou um estudo denominado "Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia". Elaborado em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA) e o Woods Role Research Center (WHRC), constituía-se em uma crítica pioneira aos efeitos das obras de infraestrutura (ferrovias, hidrovias, rodovias, portos e usinas hidrelétricas) previstas para a região amazônica no âmbito do PPA 2000-2003 (NEPSTAD *et al*, 2000).

Esse trabalho concluiu que alguns dos novos eixos rodoviários atravessariam regiões até então intactas da Amazônia brasileira com a possibilidade de provocar uma perda, numa faixa de 50 km de cada lado das estradas, para as quais a pavimentação estava prevista; de uma área florestal entre 80 e 180.000 km^2 sob a forma de corte raso em um intervalo de 25 a 35 anos. Este estudo previu ainda o aumento da inflamabilidade de outros 187.000 Km^2 de floresta, as quais se tornariam vulneráveis ao fogo acidental (NEPSTAD *et al*, 2000).

Considerando-se apenas a faixa de 50 km ao longo de cada lado dessas estradas e ressaltando que a proteção de áreas de grande interesse socioambiental na Amazônia se deve mais às dificuldades de acesso do que a própria capacidade dos governos federal e estaduais em proteger estas áreas da atuação ilegal de grileiros, madeireiros, pecuaristas, sojeiros e posseiros; previu-se ainda impactos diretos sobre 31 terras indígenas (TI) e 26 unidades de conservação (UC) então existentes[55] (NEPSTAD *et al*, 2000; NEPSTAD *et al*, 2002).

É importante observar que o documento, embora reconhecesse a necessidade de melhoria da infraestrutura regional, defendia a necessidade de promoção de um debate prévio sobre os efeitos ambientais desses grandes investimentos como forma de evitar a repetição dos erros cometidos na implantação de outras obras, inclusive na própria abertura da Cuiabá-Santarém.

Este documento também abordava a questão da pavimentação de quatro grandes corredores rodoviários, as rodovias BR-174 (Manaus-Boa Vista), BR-230 (Transamazônica, no trecho de Marabá a Rurópolis), BR-319 (Humaitá-Manaus) e a própria BR-163 (Cuiabá-Santarém). Essa passou a ser vislumbrada não mais a partir de uma ótica de oposição a pavimentação, mas como vetor de desenvolvimento regional, desde que acompanhada da execução de ações prioritárias de ordenamento do território.

Nessa perspectiva, em outubro de 2000, uma equipe de dez pesquisadores do IPAM realizou uma expedição pela Santarém-Cuiabá. O objetivo desta viagem era disseminar a discussão sobre os impactos da pavimentação da estrada e coletar maiores informações, para a construção de uma modelagem sobre cenários futuros para a rodovia, por meio da realização de um diagnóstico participativo dos ecossistemas, pessoas, comunidades e organizações ao longo dos municípios e distritos paraenses que margeiam a BR-163[56] (IPAM, 2003a; LEITE, 2005).

---

[55] Para Nepstad *et al* (2000, p. 4) a dificuldade de acesso à áreas de grande interesse socioambiental se constitui por si só em uma espécie de mecanismo de proteção passiva à maior floresta tropical do mundo.

[56] Foram realizadas oito oficinas nas cidades de Belterra, Rurópolis, Itaituba, Trairão e Novo Progresso, além dos distritos de Caracol, Moraes de Almeida e Castelo de Sonhos. Durante as mesmas, foram elaborados mapas de uso dos recursos e realizado levantamentos das principais demandas sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas. Foram elaboradas também propostas de intervenção, como forma de subsidiar as diretrizes básicas do plano de desenvolvimento regional.

A expedição, com duração de onze dias, trouxe à tona o quadro de uma região com grande potencial em recursos naturais e um significativo patrimônio sociocultural, mas com uma elevada fragilidade organizativa e uma tênue presença do Estado. Alvo, portanto de um padrão de ocupação predatório, caracterizado pelo crescimento rápido e efêmero, seguido por um declínio significativo da renda, emprego e arrecadação de tributos. Assim, para as populações que residiam em pequenas cidades e localidades ao longo da Cuiabá-Santarém, a melhoria das condições de trafegabilidade da estrada representava o risco de continuidade desse modelo histórico de ocupação com pouca internalização dos benefícios por parte das comunidades locais. Ao mesmo tempo, ficou explícita uma esperança de uma ligação menos intermitente com as sedes regionais, símbolos de uma sociedade organizada e com maior presença do Estado (McGRATH *et al*, 2001; MATTOS *et al*, 2001).

Além dessa, foram realizadas mais duas viagens de campo: uma em agosto de 2001 pela rodovia Transamazônica, partindo de Belém pela rodovia PA-150 em direção a Tucuruí, depois Rurópolis e em seguida rumo a BR-163 até chegar a Santarém; e uma expedição fluvial com duração de dez dias pelo rio Iriri, em maio de 2002 (LEITE, 2005).

Essas viagens de campo tiveram um papel importante na formulação de estrategias de como lidar com o asfaltamento da rodovia: a) intensificaram os contatos entre pessoas e organizações da sociedade civil com forte atuação na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém; b) apoiaram a coleta de dados, realizada pelo ISA, para a criação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio[57] e a constituição de um modelo de simulação sobre mudanças no do uso do solo, até 2030. Essa simulação construiu dois cenários de ocupação da região: um convencional e outro alternativo, conforme se observa na figura 10[58]:

[57] Posteriormente, boa parte desses dados serviu como subsídio para a criação, pelo Governo Federal, de um mosaico de unidades de conservação naquela região em 2004 (Para maiores detalhes ver ISA, 2003a).

[58] Trata-se de um modelo matemático elaborado IPAM, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Woods Hole Research Center (WHRC), busca projetar as tendências do desmatamento sobre dois cenários de ocupação da região. Para maiores detalhes sobre a construção deste modelo ver: Soares-Filho *et al* (2004).

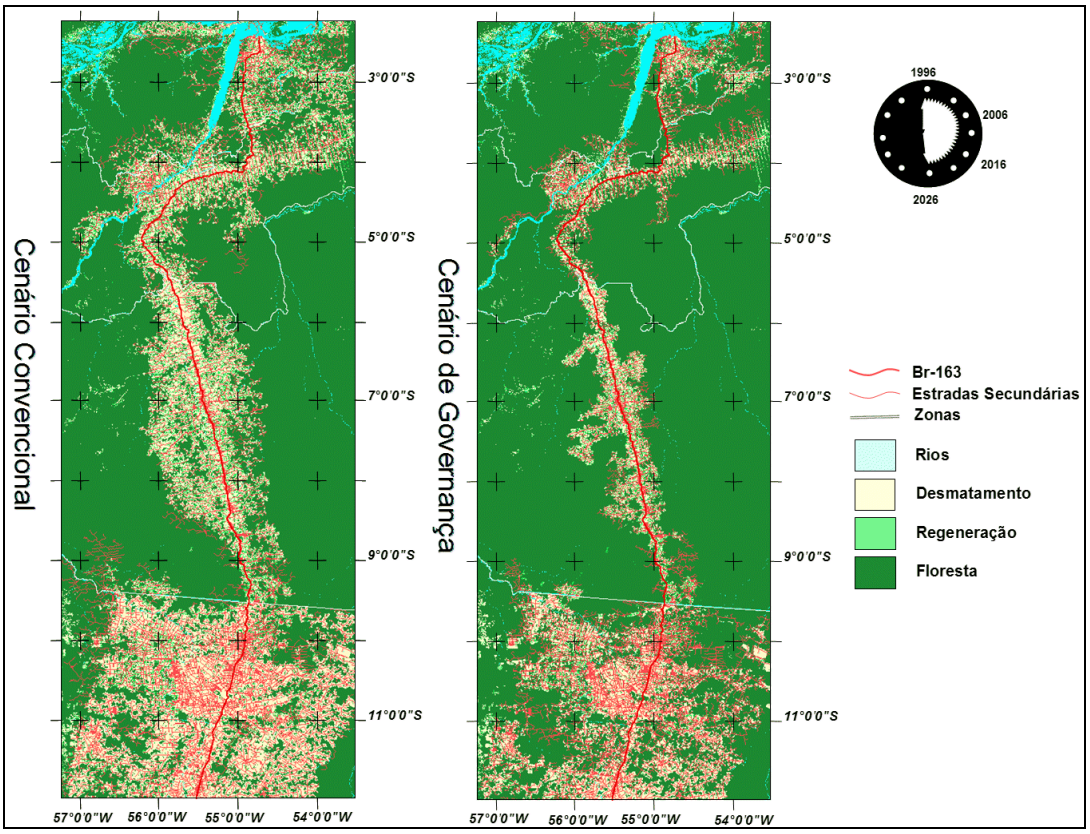


Figura 10 – Cenários de desmatamento ao longo do eixo da rodovia BR-163 (com e sem governança). Fonte: ALENCAR *et al* (2004, p. 74).

No primeiro cenário (*business-as-usual* ou "o mesmo de sempre"), os padrões de desmatamento são regidos pelos processos já observados em outras estradas pavimentadas na região, ou seja, o asfaltamento é orientado por uma decisão política isolada e desvinculado de um planejamento que incorpore as condições ambientais, bem como, as necessidades e aspirações locais.

No segundo cenário ("de governança")[59], a pavimentação ocorre em um contexto forte de participação de vários segmentos da sociedade civil e do Estado, que desempenhariam um importante papel em prol da utilização regulada dos recursos naturais e, consequentemente da conservação da integridade ambiental da Bacia Amazônica. "Nele o asfaltamento é visto como mais um dos elementos no processo de planejamento da região" (ALENCAR *et al*, 2004, p. 73).

Assim, a noção de governança foi incorporada às discussões sobre as grandes obras de infraestrutura, ou seja, mais do que barrar as obras e frear o desmatamento inerente a esses processos; estava posto também um desafio para o poder público e a sociedade civil: fortalecer a capacidade institucional de regulamentação e planejamento do processo de pavimentação da Cuiabá-Santarém[60] (NEPSTAD *et al*, 2002; SOARES-FILHO *et al*, 2004).

[59] A governança um termo caro as ciências sociais é aqui entendida não como a ingerência exclusiva do poder público, mas a atuação permanente e contínua de uma pluralidade de atores (físicos e jurídicos, públicos e privados) que, por meio do diálogo, gerenciam percepções, representações, racionalidades e interesses distintos, conflitantes ou não, buscam estabelecer arranjos destinados a garantir a implementação de uma dada política pública (BERNARDO, 2001). No caso da rodovia em questão, o governo em suas diferentes esferas e os vários segmentos da sociedade civil desempenhariam um papel importante na busca pelo controle do acesso às terras e a utilização regulada dos recursos naturais, visando a promoção do desenvolvimento sustentável da região (NESPTAD *et al*, 2002).

[60] Esse modelo posteriormente seria incorporado na formulação do Plano BR-163 Sustentável, conforme será abordado mais a frente no texto.

Durante a realização destas viagens de campo, além dos dados coletados, foram realizadas também visitas, entrevistas e contatos com organizações locais e regionais como a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP)[61], sediada em Altamira (IPAM, 2003a). Desde o início da década de 1990, a FVPP vinha investindo na construção de uma estrategia de desenvolvimento regional, registrada como Projeto Cutia, o qual contestava o modelo de implantação das obras de infraestrutura na região como a construção da hidrelétrica de Belo Monte e a pura e simples pavimentação da rodovia BR-230, a Transamazônica (FVPP, 2006).

Paralelamente à elaboração do diagnóstico para subsidiar a construção de cenários para o desenvolvimento dos municípios cortados pela BR-163 e a construção do "Cutia" na Transamazônica, o Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFT-BAM) liderava em sua região de atuação o Projeto Tucumã. Este visava articular e estruturar um desenvolvimento sustentável de base familiar e centrado em recursos naturais amazônicos, em harmonia ambiental e em equidade de gênero e etnia, contemplando o meio rural e o urbano (CEFT-BAM, 2002).

Em maio de 2003, foi realizada uma reunião no cruzamento da Cuiabá-Santarém com a Transamazônica (Km 30), durante a qual foi criado o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163. Este foi inicialmente constituído por quatro organizações da sociedade civil (FETAGRI-BAM, FVPP, IPAM e Prelazia de Itaituba). Foi formulada uma agenda de eventos regionais a serem realizados durante o segundo semestre daquele ano, visando discutir os rumos do desenvolvimento na região. Foi ainda elaborada uma proposta de regionalização da área de influência da rodovia no estado do Pará que, a partir de então, passou a ser subdividida nos pólos: Baixo Amazonas, BR-163 e Transamazônica, com sede em Santarém, Itaituba e Altamira, respectivamente (ver figura 11).

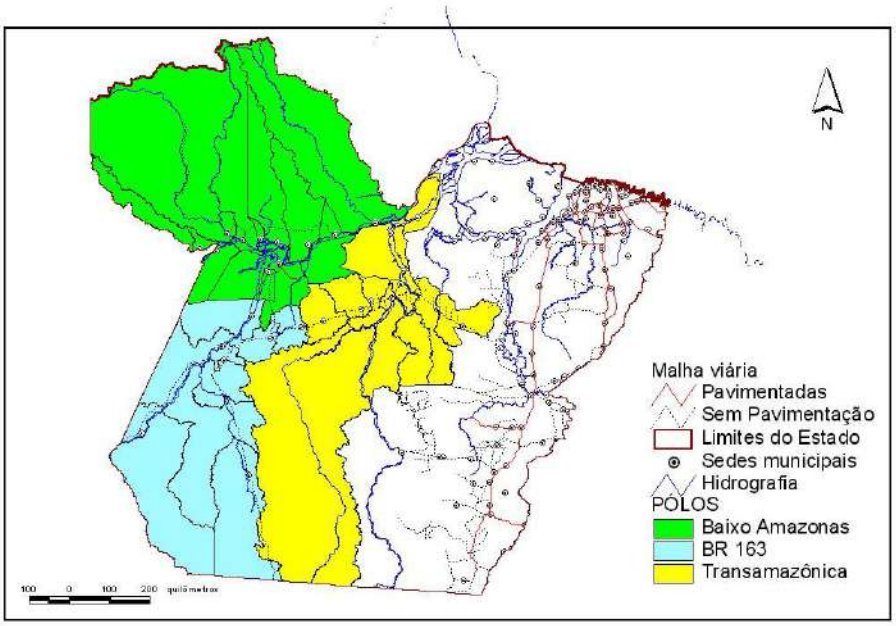


Figura 11 - Área de influência da rodovia BR-163 no estado do Pará e os seus pólos.
Fonte: Leandro Ferreira, Museu Paraense Emílio Goeldi.

[61] Essa está articulada ao Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX), uma rede de aproximadamente 60 entidades organizadas em torno da formulação de um projeto de sustentação econômica, social e ambiental da produção familiar regional (FVPP, 2006).

Esse processo de regionalização teve como principais artífices os movimentos sociais e ambientais dessas três sub-regiões. Aproveitando o contexto de forte mobilização social e a possibilidade de promoção de mudanças na agenda governamental, buscaram dar legitimidade aos seus territórios de atuação como referência para processos de formulação e implementação de políticas públicas, a serem elaboradas de acordo com as demandas regionais de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Em agosto de 2003 foi realizada na sede do ISA em Brasília, uma reunião envolvendo organizações que atuavam na bacia do Xingu e área de influência da BR-163 como o IPAM, FVPP, Instituto Centro e Vida (ICV) e organizações ambientalistas como a Conservação Internacional (CI), Fundo Mundial para o Meio Ambiente (WWF), The Nature Conservancy (TNC), Greenpeace e outras. O objetivo de discutir e avaliar a possibilidade de aproveitar o debate em torno da pavimentação da BR-163 para construir uma plataforma de desenvolvimento e sustentabilidade para o entorno da rodovia, a bacia do rio Xingu e as áreas adjacentes.

Um dos participantes dessa reunião lembra:

> Essa convicção de que por um lado não dava pra dizer não porque tinha uma demanda social muito forte, por outro lado não podia se dizer sim de qualquer maneira nos motivou a tomar a iniciativa de chamar um conjunto de organizações não-governamentais da área ambiental para discutir isso, antes que essas organizações se articulassem em alguma campanha contrária a pavimentação da estrada. A gente reconhecia o risco, mas ao mesmo tempo achava que também era o momento em que nós tínhamos que dar alguma resposta propositiva. Não adianta dizer para o Governo: 'Não faz'. Porque tem demanda para fazer. Então, teria que dizer como é que poderia ser feito. Isso foi um pouco da motivação que fez a gente entrar nesse debate (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

Essa percepção foi um fato muito importante para essas organizações que se propunham sentar-se à mesa e discutir com o Governo Federal a pavimentação da rodovia atrelada à construção de um plano de ordenamento territorial do seu entorno. Ao mesmo tempo, essas receavam a resistência e a manifestação contrária de seus pares.

É importante ressaltar que, tanto aquela reunião, quanto aquele posicionamento se constituíam em uma novidade entre os próprios movimentos sociais e ambientais, especialmente no Pará. Com forte formação religiosa ou militância em partidos da esquerda, ou ainda, tributários dos debates sobre os grandes projetos, em grande parte sempre se mostraram refratários a essas iniciativas e que, naquela ocasião, passavam por um momento de transição e mudança de perspectiva:

> Então, as primeiras discussões ligadas aos grandes projetos - tantos os projetos de mineração, os projetos hidrelétricos e os projetos de estradas – a posição dos movimentos sociais em relação a isso era uma posição contrária. Os movimentos sociais sempre nesse nessa época e até o início da década de 90 era uma posição contrária a implantação dos projetos de mineração, aos projetos hidrelétricos. Outros novos projetos surgiram nessa época, por exemplo, o projeto da hidrovia Tapajós-Teles Pires. A posição do movimento foi contrária a instalação desse projeto na Amazônia. E o asfaltamento da BR-163 sempre esteve pautado na proposta do movimento como uma estrada que não deveria ser asfaltada em função do grande impacto que ela viria provocar na região em todos os seus aspectos econômicos, ambientais e sociais. Então, digamos essa posição contrária ela vai digamos, eu acredito, até a primeira metade de década de 90. Eu acho que a partir da segunda metade começa a surgir uma nova discussão, um novo processo em que parte do movimento social da região ele passa digamos a conceber a possibilidade de o asfaltamento acontecer com base em novos princípios e em novas propostas. Mas como eu estou dizendo parte do movimento social. Eu acho

> que ainda tem uma parte, talvez menor do movimento social que permanece ainda até hoje com a posição de que a rodovia não traz benefício através do seu asfaltamento (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

Esse processo de transição na verdade começara alguns anos antes, mais precisamente em meados dos anos 80, quando se observa uma busca pela unidade entre os movimentos social e político (LEROY, 1991, p. 146). No âmbito nacional, isso provocou uma intensa mobilização popular que culminou em manifestações públicas pelas eleições presidenciais traduzidas no movimento pelas "Diretas Já", em 1984. No caso das regiões do Baixo Amazonas e Transamazônica, no estado do Pará, desencadeou-se um processo de articulação entre os movimentos populares do campo e da cidade que passaram a se apoiar mutuamente nas lutas; um maior envolvimento com os movimentos sindicais, urbanos e rurais e, por fim a inserção política por meio da participação no processo eleitoral (LEROY, 1991; FELTRAN, 2006).

> Nós temos, por exemplo, que entender o processo dentro da discussão política dos movimentos sociais ligados na trajetória da luta política, por exemplo, como uma questão importante. Nós temos - eu não sei bem precisar - eu acho que até a segunda metade da década de 80, o movimento social ainda entendia que a mudança de paradigma no Brasil não se dava... A mudança de trajetória de desenvolvimento do país não se dava pelo método eleitoral. Boa parte do movimento social entendia que essa mudança poderia ocorrer pelo processo revolucionário. Não de ocupação de espaços, mas de tomada do poder e de implantação de uma nova forma de governar o país onde àquelas perspectivas de desenvolvimento, de concepção de políticas públicas e de mudança de vidas das pessoas seria possível de mudar. Então, essa estrategia política ela mudou quando o próprio movimento no Brasil, o movimento dos trabalhadores e boa parte do movimento social tomou a decisão de criar um partido, o Partido dos Trabalhadores e essa perspectiva de fazer a mudança do país deixou de ser uma perspectiva revolucionária para ser uma perspectiva de ocupação de espaços e essa ocupação de espaços através de processos eleitorais (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

A construção desse projeto "democrático popular" pode ser traduzida na busca pela transformação das práticas reivindicatórias dos movimentos sociais em um projeto de transformação social a ser assumido pelo Estado brasileiro (FELTRAN, 2006, p. 373).

É possível notar a partir dos depoimentos que, em 2003, alguns segmentos da sociedade civil organizada perceberam que, mais do que nunca, aquele era um momento favorável para a organização de uma ação coletiva para fazer valer as suas reivindicações e proposições.

A instalação de um Governo Federal com perfil mais dialógico, no qual também havia presença de indivíduos que possuíam ligação histórica com os movimentos sociais, inclusive alguns com envolvimento relevante na elaboração de estrategias de desenvolvimento regional para o entorno da Cuiabá-Santarém; e a participação na elaboração do conteúdo programático do novo governo e a proximidade com esses "empreendedores políticos" lhes permitia mais acesso a espaços de concepção, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas:

> Essa mudança está muito ligada com a mudança do governo do Brasil. Digamos assim você tem com a ascensão do Governo Lula a Presidência da República. Assim como hoje, por exemplo, no Governo do Estado do Pará com a vitória do Governo da Ana Júlia e a decisão de fazer um processo diferente de pensar um desenvolvimento novo para a região fez com que pessoas ligadas aos movimentos sociais fossem assumir posições estratégicas no Governo e esse posicionamento estratégico de pessoas no Governo contribuiu para ajudar o movimento, a parte do

> movimento a repensar a posição (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

> [...] eu acho que a sinergia se deu num momento conjuntural quando o Governo Lula assumiu com vontade de fazer na Amazônia uma intervenção mais responsável, com planejamento, com desenvolvimento e algumas pessoas que foram para o Governo com muita identidade com os movimentos sociais. Algumas conhecidas, outras... Então, eu acho que isso contribuiu muito. Aquela conjuntura 2003, 2004 ela foi fundamental para a gente identificar que era um momento oportuno (Entrevista 26, Representante de instituição estatal, 21 ago. 2009).

Em setembro de 2003, o IPAM intensificou o processo de mobilização regional, retomando a estrategia de diagnóstico participativo socioeconômico e ambiental nos municípios paraenses cortados pela rodovia. Esse processo tinha como objetivo: a) sensibilizar a população local para o debate dos problemas, oportunidades e desafios da região diante da decisão de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém; b) coletar mais subsídios para a construção dessa proposta de desenvolvimento regional.

Paralelamente ao que vinha acontecendo no território paraense, no Mato Grosso também ganhara força a articulação estratégica de organizações como ISA que desenvolvia, há mais de dez anos, projetos voltados à conservação das cabeceiras do rio Xingu. O Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD) que surgira com a finalidade de propor alternativas de desenvolvimento sustentável para a melhoria das condições de vida da população mato-grossense; e do ICV que vinha desenvolvendo ações de prevenção de incêndios e combate ao fogo na região de Alta Floresta e Guarantã do Norte. Essas organizações passam a discutir e avaliar a oportunidade de conjugar esforços para a construção de uma plataforma de interesses relacionados à sustentabilidade na área de influência da rodovia no estado de Mato Grosso.

Durante os meses de agosto e setembro de 2003, estas organizações, realizaram encontros com representantes da sociedade civil (representantes sindicais, produtores rurais, organizações não-governamentais, professores, pesquisadores e outros grupos) com a finalidade de organizar um encontro regional.

Esses encontros serviram para coletar e organizar propostas de gestão para as áreas ao longo da Cuiabá-Santarém e das nascentes dos rios Araguaia e Xingu, seguindo a regionalização proposta na figura 12:

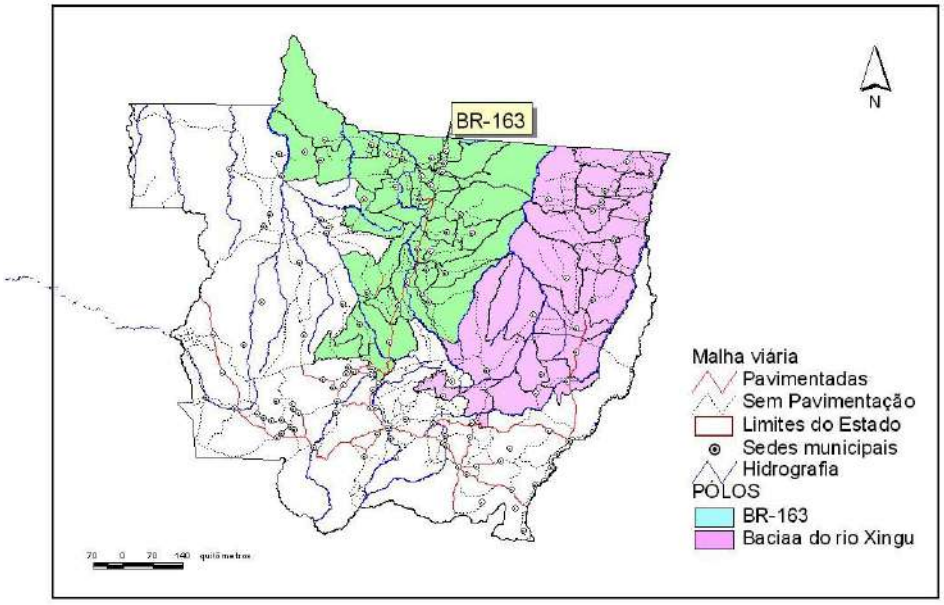


Figura 12 – Regionalização da área de influência da rodovia BR-163 no estado do Mato Grosso
Fonte: Leandro Ferreira, Museu Paraense Emílio Goeldi

O "Encontro BR-163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém" foi realizado na cidade de Sinop[62] nos dias 18 a 20 de novembro de 2003. Este evento teve por objetivo contribuir na discussão e construção de uma agenda de propostas e ações prioritárias, voltadas à sustentabilidade socioambiental dos territórios e populações locais e indígenas residentes no eixo mato-grossense da BR-163[63] (ISA, 2003b).

Os debates se relacionaram a problemas e propostas ligadas a eixos comuns de interesse dos organizadores como: a) infraestrutura e ordenamento fundiário; b) áreas protegidas e biodiversidade; c) viabilidade das atividades produtivas; d) monitoramento ambiental e manejo dos recursos; e) fortalecimento social e cultural das populações locais. O evento contou com a participação de mais de 100 lideranças indígenas e outras 250 pessoas presentes, representando sindicatos de trabalhadores rurais, organizações não-governamentais, prefeituras municipais, assentados, povos indígenas, pesquisadores e técnicos de organizações governamentais dos estados de Mato Grosso e Pará (ISA, 2003b).

[62] O evento originalmente previsto para acontecer em Guarantã do Norte, contudo um episódio ocorrido nas primeiras semanas de outubro durante a visita àquela cidade da então Diretora do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), Raimunda Nonata Monteiro Silva que foi mantida, durante horas, em cárcere privado acabou demarcando a transferência de local do mesmo para garantir a segurança dos participantes (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

[63] Este evento foi organizado pelo ISA, em parceria com ICV, FORMAD, Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT), IPAM, WWF, TNC, CI e apoio do Grupo Agroflorestal de Proteção Ambiental (GAPA), Greenpeace, FVPP, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Água Boa, Organização Roncador-Araguaia, Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Rainforest Foundation US, Norwegian Rainforest Foundation, Rainforest Action Network, Comunidade Européia (CE), Fundação Gordon e Betty Moore e Environmental Defense (EDF) (ISA, 2003b).

Figura 13 - Plenária final de encontro realizado em Sinop (MT) em novembro de 2003.
Fonte: Acervo ISA (2003)

Os resultados dos debates foram sistematizados em um documento apresentado durante plenária final (Anexo 3). Essa contou com a participação do Governador do Estado, Blairo Maggi; dos então ministros do Meio Ambiente e Integração Nacional, Marina da Silva e Ciro Gomes, respectivamente e outras autoridades como o representante do Ministério dos Transportes (figura 13). Isso evidencia o respaldo político adquirido por essas organizações no contexto do debate sobre a pavimentação da Cuiabá-Santarém

A Conferência Popular Regional "O desenvolvimento do território da Transamazônica e Xingu e Cuiabá-Santarém" ocorreu, em Altamira, no dia 24 de outubro de 2003 com a participação de mais de cem pessoas. O evento foi organizado pela FVPP e pela regional Transamazônica e Xingu da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri) e teve como objetivo consolidar uma pauta de desenvolvimento territorial integrado e sustentável, considerando as dimensões humana, socioeconômica, ambiental e ético-cultural do processo de desenvolvimento daquela região (FVPP, 2003).

Assim como ocorrerá no Encontro do Sinop, os resultados dessa Conferência foram sistematizados em documento que elencava propostas de ação no horizonte temporal de dez anos nas áreas: a) infraestrutura e reordenamento fundiário como suportes a agricultura familiar; b) ordenamento territorial para utilização dos recursos naturais de forma sustentável; c) fortalecimento da produção agropecuária, florestal e pesqueira em base familiar e agroecológica; d) políticas sociais para inclusão e controle social. Esse documento foi entregue às autoridades que se fizeram presentes na referida Conferência (Anexo 4).

O "Encontro em defesa da sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163" foi realizado no período de 5 a 7 de dezembro de 2003 na cidade de Santarém. Esse evento, organizado pelo IPAM juntamente com CEFT-BAM, FETAGRI regional do Baixo Amazonas, Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém, Fórum da Produção Familiar do Baixo Amazonas e o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), reuniu aproximadamente 200 representantes de movimentos sociais da região do Baixo Amazonas[64] e outras cinquenta lideranças de movimentos sociais, povos indígenas, organizações não-

[64] Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa.

governamentais, instituições de ensino e pesquisa e órgãos governamentais de diferentes esferas pertencentes aos pólos da Transamazônica e BR-163 no Pará e Guarantã do Norte e Lucas do Rio Verde, no estado de Mato Grosso (IPAM, 2003b) (ver figura 14).

Foto 14 - Detalhe da dinâmica em grupo no GT "Fortalecimento das organizações populares e controle social".
Fonte: Acervo IPAM (2003)

O evento possuía como objetivos: a) socializar com as sociedades santarena e regional os debates que vinham sendo desenvolvidos por essas instituições e parceiros em torno dos efeitos da pavimentação da Cuiabá-Santarém; b) amadurecer as análises sobre o ordenamento territorial da região frente os planos de asfaltamento da estrada; c) fortalecer o debate das propostas de ordenamento territorial entre organizações sociais de base, as quais em geral foram excluídas de processo de discussão do desenvolvimento regional (IPAM, 2003b).

Os debates foram estruturados em torno de temáticas como: a) estrategias produtivas para a produção familiar; b) infraestrutura urbana e rural; c) ordenamento fundiário; d) fortalecimento das organizações populares e controle social; e) manejo dos recursos naturais de terra firme e várzea; f) políticas sociais (educação, saúde e outras). Ao final do encontro foram apresentados em plenário e sintetizados num documento contendo sugestões, tanto técnicas quanto políticas, para o desenvolvimento de ações por parte dos governos federal, estadual e municipais, como uma forma de viabilizar o desenvolvimento em curto, médio e longo prazo (IPAM, 2003b) (Anexo 5).

O "Encontro Regional da Produção Familiar ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém: os desafios para ordenar o território", ocorreu entre dias 10 a 12 de dezembro daquele mesmo ano, na cidade de Itaituba. O evento organizado pelo IPAM, juntamente com a Fetagri regional do Baixo Amazonas, FVPP, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaituba, Prelazia de Itaituba e Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 reuniu 188 participantes de organizações e instituições dos municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Placas, Rurópolis, Trairão e mais a área distrital de Castelo de Sonhos[65].

[65] Participaram lideranças de sindicatos de trabalhadores rurais, associações de produtores familiares, trabalhadores urbanos, grupos de mulheres e jovens, extrativistas, indígenas, técnicos e pesquisadores de organizações governamentais e não-governamentais.

O encontro teve a finalidade de aproveitar a apresentação dos resultados do diagnóstico que havia sido realizado no eixo paraense da Cuiabá-Santarém para estimular à formulação e à apresentação de propostas de desenvolvimento por parte das organizações da produção familiar, a serem direcionadas as instituições das três esferas governamentais (IPAM, 2003c) (Anexo 6).

Os debates foram estruturados nos mesmos eixos que o encontro de Santarém: a) ordenamento fundiário b) estrategias produtivas; c) infraestrutura; d) fortalecimento das organizações da produção familiar; e) combate a impunidade e a violência no campo. Os resultados dos dois dias e meio de debate e trabalhos em grupo foram sintetizados em um documento denominado "Carta de Itaituba", que apresenta estrategias de ordenamento territorial para a região, aprovado em plenária e apresentado aos representantes de instituições federais, estaduais e municipais presentes a plenária de encerramento do encontro (IPAM, 2003c) (figura 15).

Figura 15 - Detalhe da mesa da Plenária de Encerramento do Encontro Regional em Itaituba.
Fonte: Acervo IPAM (2003)

Os encontros regionais, realizados nos dois estados, levaram ao fortalecimento da articulação já existente entre as organizações sociais e ao amadurecimento de propostas de ordenamento territorial da região frente ao asfaltamento da rodovia. Foi constituída uma plataforma de desenvolvimento para as regiões cortadas pela rodovia, a qual foi consolidada com um encontro síntese, "O desenvolvimento que queremos: ordenamento territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu", realizado em Santarém no período de 29 a 31 de março de 2004[66].

O documento síntese do evento denominado de "Carta de Santarém", repetindo o que acontecera em Sinop, foi entregue aos ministros Ciro Gomes e Marina da Silva que se fizeram presentes ao encontro. Esse foi um subsídio a implantação de um desenvolvimento que respeita as comunidades locais, fortalece a organização popular, reduz os impactos ambientais decorrentes de grandes obras de infraestrutura e distribui os benefícios gerados

[66] Esse evento foi coordenado pelo IPAM, ISA, ICV, FVPP, CEFT-BAM, FORMAD, Federação dos Trabalhadores Rurais, Regional Baixo Amazonas (FETAGRI-BAM), Fórum da BR-163 e Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

pelos investimentos públicos entre a maioria da população regional[67] (IPAM, 2004) (figura 16).

Figura 16 – Autoridades na Mesa de Encerramento do evento.
Fonte: Acervo IPAM (2004)

O texto da "Carta de Santarém" apontava a necessidade de pavimentação da BR-163, mas demonstrava a preocupação dos movimentos sociais da região com o modelo tradicional de construção e operacionalização dos grandes empreendimentos que se desenvolviam alheios aos impactos ambientais. Ao mesmo tempo, propunha ao Governo Federal, a construção de um plano de desenvolvimento regional a ser estabelecido concomitantemente ao processo de licenciamento e asfaltamento da rodovia. O objetivo seria o fortalecimento da presença do Estado em toda a área de influência da Cuiabá-Santarém, por meio da execução de ações compartilhadas ente os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) nas áreas de: a) infraestrutura e serviços básicos; b) ordenamento fundiário e combate à violência; c) estrategias produtivas e manejo dos recursos naturais; c) fortalecimento social e cultural das populações locais; d) gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas (IPAM, 2004).

Esses eventos regionais tiveram um papel importante no processo de discussão dos problemas e sistematização, validação e difusão de ideias sobre o que fazer em relação à proposta de pavimentação da Cuiabá-Santarém por parte dos gestores públicos: desistir do asfaltamento ou promover um processo de planejamento do desenvolvimento integrado ao licenciamento da obra.

Então, o Governo Federal seja por seu projeto "democrático popular", pela participação de atores sociais com forte relação os movimentos sociais regionais ou ainda pelo interesse em remover os empecilhos à pavimentação da rodovia se mostrou receptivo às propostas apresentadas por estes segmentos da sociedade civil organizada.

[67] A "Carta de Santarém" teve como signatários: CEFT-BAM, FVPP, GTA, FORMAD, IPAM, ISA, FETAGRI, ICV, Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), Museu Paraense Emilio Goeldi (MPEG), Faor, Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE AMAZÔNIA), Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT), Universidade Federal do Pará - Campus de Altamira (UFPA), Grupo Nova Proposta para a Agroecologia (GTNA), Associação Floresta Protegida (AFP), Grupo de Defesa da Amazônia (GDA) e Embrapa Amazônia Oriental (Anexo 7).

Vale destacar ainda, a relevância desses eventos no contexto de discussão e construção de consensos em torno da agenda de políticas públicas para o entorno da BR-163. Este demarcou um momento muito importante dos movimentos sociais e ambientais das regiões do Baixo Amazonas, BR-163, Transamazônica e Xingu.

Conforme mencionado por alguns de seus personagens, pela primeira vez em sua trajetória de atuação discutiu-se a possibilidade de realização de um grande projeto governamental sem uma forte oposição, mas sob a perspectiva de formulação de problemas e elaboração de um conjunto de propostas a serem negociadas com os segmentos do Governo Federal que se faziam presentes nesses diferentes eventos:

> Mas eu diria que aquele evento do hotel, Amazon Park Hotel naquele momento, foi que marcou, entre outros vou repetir. Marcou assim a nossa força, as nossas sugestões porque lá a gente conseguiu pregar uma carta que nós chamamos de "Carta de Santarém" para o Governo, para os ministros. Dali a gente percebe que muitas propostas que estão no Plano foram pensadas pelos movimentos sociais (Entrevista 2, Representante de instituição não-estatal 1, 24 jul. 2009).

> Então, eu acho que isso é um grande avanço e isso só foi possível pela capacidade eu diria, de articulação dos movimentos sociais nessa perspectiva, digamos assim, inter-regional das organizações dos movimentos sociais aqui da região. Isso aí é uma questão importante. Junto com esse processo, junto com essa noção de desenvolvimento que não poderia estar restrito apenas às populações que estavam margeando a BR-163, digamos a lista de demandas pautadas pelos movimentos sociais que faziam parte digamos assim dessa estrategia, dessa proposta de se fazer o asfaltamento, mas um asfaltamento que oferecesse respostas substantivas a melhoria da qualidade de vida das pessoas da região (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

> O primeiro encontro aqui em Santarém que a gente conseguiu trazer dois ministros para a região, que foram dois ministros que marcaram comprometimento e que ajudaram muito no estabelecimento de todo o processo que hoje em dia continua (Entrevista 5, Representante de instituição não-estatal 1, 28 jul. 2009).

> [...] e acredito que chegou um momento assim, para mim um momento chave foi aquele encontro [...] que a gente fez com a Marina com o Ciro Gomes, nós trouxemos esse pessoal. Então, eu acho que assim naquele momento consolidou um grupo político. Eu diria assim um grupo político, mas com vários atores. Para mim ali marcou o momento da elaboração do Plano. Nós fizemos uma carta, apresentamos as propostas que nós queríamos para a BR-163 (Entrevista 26, Representante de instituição estatal, 21 ago. 2009).

> [...] daquele evento uma coisa que me marcou profundamente. Eu inclusive passei a incorporar na minha reflexão sobre a questão dos grandes projetos na Amazônia foi essa visão e a proposta que foi feita em seguida de transformar... Não, primeiro de ver que os projetos da Amazônia eles não poderiam ser apenas da alçada de ministérios em particular. Por exemplo, uma estrada na Amazônia não pode ser uma atribuição apenas do Ministério dos Transportes. Tem que envolver o Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério da Agricultura e tudo mais por conta dos impactos, das repercussões e das mudanças provocadas por esse tipo de empreendimento. Então, a ação governamental no que diz respeito à implantação de um grande projeto na Amazônia tem que ser uma ação articulada entre diferentes ministérios no caso do Governo Federal. Por outro lado não é possível implementar um grande projeto na Amazônia sem envolver os governos estaduais e sem envolver os governos municipais e sem envolver a sociedade civil. Para mim essa foi – do meu ponto de vista – a principal conquista, a construção dessa visão foi um avanço significativo porque, na realidade, o que se questionava ali com essa posição de que não só os governos precisavam ter uma ação articulada e integrada para desenvolver determinadas ações na Amazônia, mas

> também que a sociedade civil precisava participar efetivamente e não só ser ouvida, mas participar efetivamente (Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009).

A partir dos depoimentos se percebe a convergência, neste momento, entre o "fluxo de problemas", o "fluxo de soluções", o "fluxo político" e a atuação dos "empreendedores políticos". Quer dizer, havia uma forte crítica quanto aos efeitos nocivos das grandes obras de infraestrutura sob a região amazônica; uma proposta de intervenção pública mais articulada para a Amazônia, não mais a partir da perspectiva de um enfoque setorial, mas de uma ação articulada entre os diferentes setores e esferas de governo, acompanhados de perto pela sociedade civil organizada[68]; um Governo Federal mais disposto a incorporar em suas ações às demandas dos movimentos populares e, por fim, a participação nesse governo de vários atores sociais ligados, direta ou indiretamente, as lutas promovidas pelas organizações sociais regionais.

Igualmente é importante mencionar que a presença no evento dos ministros de Estado, Ciro Gomes e Marina Silva não era casual, na medida em que vários dos temas discutidos por essas organizações estavam ligados ao escopo de intervenção ou eram de interesse desses ministérios. Aliás, ambos estavam, naquele momento, envolvidos na discussão em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Posteriormente, foi realizada uma oficina de trabalho em Brasília, que ocorreu nos dias 27 a 29 de abril de 2004. Todo o processo de mobilização e discussão foi apresentado ao Governo Federal sob a forma de um documento contendo propostas de ações gerais e específicas de desenvolvimento regional, classificadas por eixo temático e submetidas ao primeiro momento de negociação formal envolvendo o recém criado GTI da BR-163[69] (IPAM, 2004).

A referida oficina reuniu dirigentes e técnicos dos órgãos federais responsáveis com o objetivo de discutir a viabilização e a operacionalização das propostas contidas na "Carta de Santarém", conforme menciona um de seus organizadores:

> [...] nós organizamos aqui em Brasília uma oficina que foi muito interessante, muito pouco aproveitada eu acho. Quer dizer por nós foi aproveitada ao máximo do que nos cabia, mas era uma oficina que tinha o seguinte objetivo chamar técnicos de diferentes áreas do Governo, especialmente de todos os órgãos e ministérios para os quais as nossas demandas estavam direcionadas e trabalhar com eles quais seriam as formas de operacionalizar aquelas demandas. Identificando programas de Governo já existentes, linhas orçamentárias já existentes ou demandas para novas linhas orçamentárias e novos programas de Governo. Então, a nossa idéia era a seguinte, quer dizer, é muito fácil você fazer certas demandas genéricas e não ajudar o Governo a identificar como ele pode operacionalizar e o Governo reclama muito disso. Quer dizer, ele se protege na nossa ignorância sobre o orçamento e os programas de Governo para dizer: 'Ah, é muito fácil vocês proporem, mas vocês não estão dizendo como a gente tem que fazer'. Então, nós fizemos essa oficina com um trabalho preliminar muito grande, separando cada demanda e buscando identificar nos órgãos de Governo, programas já existentes que poderiam atender essas demandas e tal. E a ideia dessa oficina era um pouco integrar equipes técnicas e de Governo, na perspectiva de que havendo uma decisão política que de certa forma já estava direcionada nas manifestações que os ministros fizeram nos próprios eventos. A gente gostaria de ajudar as equipes do Governo a operacionalizar isso porque a gente sabe que muitas vezes a burocracia consegue minar qualquer vontade política. Então, a

[68] Essa ideia estava adquirindo força entre segmentos do Governo Federal, conforme pode ser percebido nas manifestações de ambos os ministros, que reconheceram publicamente o esforço das organizações em construir um plano em que vários temas relacionados ao desenvolvimento foram trabalhados de modo articulado.

[69] Para detalhes ver a Carta Convite direcionada ao Governo e proposta de programa da Oficina (Anexo 8).

> ideia era tentar identificar formas de fazer. Então, realizamos essa oficina e dali tínhamos um pouco essa expectativa de que o Governo então conseguisse se articular para trabalhar nas demandas concretas (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 25 set. 2009).

A realização de reuniões formais e informais envolvendo representantes do Governo Federal era um componente importante da estrategia dessas organizações sociais. Após transformar os resultados de seus estudos em um problema para a agenda governamental precisavam também fazer circular entre as estruturas de governo as ideias que vinham formulando ou simplesmente coletando durante os trabalhos desenvolvidos no entorno da Cuiabá-Santarém.

A promoção de eventos locais, a exemplo das oficinas de mapeamento participativo realizadas pelo IPAM, tinha como objetivo socializar os debates e estudos em torno da pavimentação da Cuiabá-Santarém e engajar os representantes dos movimentos sociais e prefeituras municipais, instâncias decisórias dos governos estadual e federal com representação local, assim como demais setores da sociedade civil na discussão em torno da construção de uma plataforma de desenvolvimento regional.

Posteriormente, já em novembro de 2004, mais especificamente nos dias 26 e 27, foi realizado "Encontro das Lideranças Sociais dos Movimentos Sociais da BR-163" na Vila de Alter do Chão em Santarém. O evento organizado pelo CEFT-BAM, regionais do Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu da FETAGRI, FORMAD, Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, FVPP, GTA, ICV, IPAM e ISA reuniu 68 participantes entre lideranças e dirigente de entidades representativas dos produtores familiares, indígenas e organizações não-governamentais de pesquisa e assessoria técnica, e técnicos de órgãos governamentais, sobretudo da esfera federal, todos com atuação no eixo da BR-163 no Mato Grosso e Pará (ver figura 17).

Figura 17 - Detalhe do Encontro das Lideranças dos Movimentos Sociais da BR-163.
Fonte: Acervo IPAM (2004)

Esse evento foi estruturado em três grandes momentos. O primeiro destinado á apresentação do processo de elaboração e aprovação do Plano da BR-163 Sustentável coordenado pelo GTI. O segundo momento foi orientado ao debate sobre a conjuntura e avaliação por parte das lideranças presentes das ações desenvolvidas no âmbito do Plano. E,

por fim, foi discutida e definida a estrutura organizacional e a estrategia de interlocução dos movimentos sociais com as três esferas governamentais.

A última parte dos debates deu ensejo à oficialização da criação do Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (CONDESSA). Respondendo a um desafio formulado pela então ministra Marina Silva, durante evento em Santarém; constituiu-se uma rede de organizações de trabalhadores rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos, orientada ao fortalecimento da interlocução junto ao poder público e à sociedade em geral, de modo a garantir a implementação das ações pautadas pelos movimentos supramencionados no âmbito do Plano BR-163 Sustentável (CONDESSA, 2004).

Estabelecia-se assim o último elo da estrategia elaborada pelos movimentos sociais da região, visando influenciar a formulação de políticas públicas no contexto local e capacitar às lideranças sociais locais para participar da gestão do Plano BR-163 Sustentável. A meta principal era fazer com que as demandas por melhoria da qualidade de vida e conservação dos recursos naturais das populações locais fossem contempladas na discussão sobre a pavimentação da rodovia, trazendo a sustentabilidade efetiva à região.

A articulação em rede dessas diferentes organizações consistia em uma estrategia de fortalecimento da mobilização social e das próprias propostas de políticas que vinham sendo objeto de debate e negociação junto ao Governo Federal.

É importante recordar que, antecedendo a constituição do CONDESSA por parte dos movimentos sociais já haviam outra rede formada por representantes de *tradings* de soja e empresários da Zona Franca de Manaus, reunida em torno do Comitê da Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163 (Comitê BR-163), sediada em Sorriso no Mato Grosso. Essa estava particularmente envolvida em discussões sobre as formas de financiamento da pavimentação da rodovia.

Assim como outros segmentos da sociedade civil, estes também se reuniam e realizavam seus eventos públicos. É o que atesta o próprio nome do Consórcio e a também denominada "Carta de Santarém", documento final do "Seminário BR-163 Sustentável: a rota do desenvolvimento", realizado no período de 9 e 10 de setembro de 2004, na Sede da Associação Comercial e Empresarial de Santarém (ACES). Esse evento que reuniu representantes da classe empresarial e governos municipais, estadual e federal para discutir *strictu sensu* demandas relacionadas à implementação da hidrovia Tapajós-Teles Pires e, sobretudo a pavimentação da Cuiabá-Santarém. De certa forma essa demanda reforça a ideia de que as organizações promotoras possuíam interesse apenas no asfaltamento da rodovia e não no conjunto de políticas públicas que estavam sendo atrelado a mesma.

Conclui-se que, o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável só foi possível devido ao estágio de mobilização e elaboração de propostas preexistente na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém. Foi possível também, graças à pressão política das organizações da sociedade civil dos estados de Mato Grosso e Pará, que buscaram o diálogo com segmentos do Governo Federal, em especial com os ministérios da Integração Nacional e Meio Ambiente. Estes reconheceram a relevância das demandas apresentadas e a importância dos movimentos sociais e ambientais como articuladores e parceiros na construção de um processo de planejamento do desenvolvimento sustentável para além da simples pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém.

2.3 A decisão governamental de planejar a pavimentação da rodovia

2.3.1 O processo de tomada de decisão

A Amazônia mereceu destaque entre os formuladores do novo Governo, sendo alvo da elaboração do único caderno regional na coleção de estudos e outros documentos de caráter setorial, elaborados para a Campanha 2002 do então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva[70].

Este caderno é assinado pelo coordenador da Comissão de Programa de Governo Antônio Palocci Filho, que o apresenta como a materialização de um compromisso do candidato a presidência em implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e criar um Conselho Nacional de Políticas Regionais. Estes se constituiriam em instrumentos inserção ativa do conjunto das regiões no contexto nacional e, ao mesmo tempo, como um esforço de detalhamento do projeto de desenvolvimento para a Amazônia (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b).

O documento foi elaborado com contribuições de um grupo de colaboradores renomados formado por pesquisadores, técnicos e lideranças de instituições, governamentais e não-governamentais, de ensino, pesquisa e extensão da região e estudiosos sobre as questões da Amazônia[71], bem como, por sugestões dos participantes de seminários realizados nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Rondônia, partindo da premissa que a "sociedade amazônica sabe o que quer para o seu futuro" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 5).

Face a isto, a Amazônia é apresentada, pelos seus formuladores, ao país como muitas Amazônias, nas quais, além da grande diversidade biológica, é possível encontrar uma ampla sociodiversidade, manifestada em saberes, práticas e rituais dos povos indígenas e populações tradicionais ali residentes, os quais se constituem em um patrimônio cultural do povo brasileiro, mas, sobretudo como elementos importantes para a construção de novos paradigmas, sociais e ambientais e "um dos passaportes para a entrada soberana do Brasil na globalização" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 6).

Da mesma forma, o referido caderno temático convidava o país a ver a região não apenas como o lugar do Brasil que oferece matérias-primas reais e simbólicas para a nação brasileira, mas se propunha, com base na importância estratégica da região, alterar a posição concedida a Amazônia no desenvolvimento do Brasil. Propunha a abertura de espaços para que a sociedade amazônica pudesse "decidir, em condições de igualdade com as regiões mais desenvolvidas, quais as formas mais vantajosas de integração com os mercados" (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b, p. 8).

---

[70] Os demais documentos e cadernos temáticos foram: A imaginação a Serviço do Brasil (Cultura); Brasil sem racismo; Carta ao Povo Brasileiro; Carta às Pessoas Portadoras de Deficiência; Combate à Corrupção: compromisso com a ética; Compromisso com a Soberania, o Emprego e a Segurança do Povo Brasileiro; Compromisso com as Mulheres; Compromisso com os Povos Indígenas; Concepções e diretrizes de Programa de Governo; Cooperar e Desenvolver (Cooperativismo); Mais e Melhores Empregos; Meio Ambiente e Qualidade de Vida; Saúde para a Família Brasileira; Uma Escola do Tamanho do Brasil e Vida Digna no Campo: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar.

[71] A formulação deste caderno temático esteve a cargo de Adilson Vieira, Adriana Ramos, Antônio Nobre, Aziz Nacib Ab'saber, Carlos Alberto Ricardo, Carlos Ferreira de Castro, Elson Martins, Fernando Gabeira, Gilney Viana, Jean Pierre Leroy, João Cláudio Arroyo, José Héder Benatti, Letícia Tura, Lúcia Helena de Oliveira Cunha, Marcel Bursztyn, Marcelo Arguelles, Márcia Anita Sprandel, Miguel Scarcello, Muriel Saragoussi, Nilo Sérgio Diniz, Raimunda Monteiro e Roberto Smeraldi. Posteriormente, vários desses colaboradores se envolveram na elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Verificava ainda a reformulação de políticas estruturais, visando superar o quadro de dispersão, desconexão e conflito entre as iniciativas políticas e projetos em execução. Estas passariam a ser orientadas para: a) intensificação e diversificação de estudos voltados à orientação da matriz energética nacional e a implantação de projetos energéticos, mas sem destruição dos ecossistemas amazônicos; b) estabelecimento de um novo pacto federativo voltado para gestão do território e o desenvolvimento regional; c) concepção, formulação e implantação de uma nova política de financiamento voltada para a diversificação da base produtiva; d) constituição de programas destinados a incentivar novas oportunidades de negócios, por intermédio de parceria entre Governo Federal, estados e municípios, de modo a reduzir a pressão e o conflito em torno das terras próximas de obras de infraestrutura e os recursos naturais nele inseridos (madeira, pescado, etc.); e) retomada da tramitação dos projetos de lei de acesso à biodiversidade, a partir de um amplo debate com todos os setores interessados; f) investimentos e incentivo à pesquisa e estudos aplicados sobre espécies vegetais e animais, visando à utilização econômica das mesmas, evitando a expropriação da sociedade nacional e resguardando o direito de propriedade dos povos indígenas e tradicionais; g) realização de investimentos na universalização da saúde, educação, formação profissional, segurança na terra e acesso à informação e ao consumo; h) estabelecimento de políticas públicas que garantam aos povos indígenas e quilombolas maior segurança e cidadania, integridade de seus territórios e valorização de sua cultura, cidadania e auto-estima; i) realização de estudos e viabilização de infraestrutura e comunicação que facilitem a circulação regional de mercadorias internamente, bem como contribuam para intensificar as articulações com os mercados latino-americanos e centro-sul do país; j) estabelecimento de políticas de atenção voltadas para as comunidades afetadas pela ampliação do Centro de Lançamento de Alcântara, Maranhão (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b).

O caderno temático lembra ainda, que a Amazônia se constitui em uma das mais organizadas e mobilizadas regiões brasileiras. Isso se deve, sobretudo, ao trabalho das redes de associações comunitárias, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa independentes. Essas, no passado, resistiram ao modelo de integração predatório e à ausência de políticas públicas apropriadas, e que estariam agora prontas para realizar parcerias voltadas a gestão dos programas e políticas governamentais (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002b).

Pouco mais de quatro meses após a posse festiva em Brasília é realizada uma reunião, nos dia 9 e 10 de maio em Rio Branco (AC), momento em que o Presidente Lula lançou aos governadores da Amazônia Legal ali presentes, o desafio de elaborar conjuntamente um programa de desenvolvimento sustentável para a região, que sintetizasse as aspirações da sociedade local e do povo brasileiro em relação à região.

Iniciava-se assim a elaboração do Plano Amazônia Sustentável (PAS). Uma iniciativa coordenada pelos ministérios da Integração, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência da República a ser desenvolvida em parceria com os estados da região. Uma proposta a ser inserida na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujo objetivo seria a constituição de um conjunto de estrategias e orientações para as políticas federais, estaduais e municipais a serem desenvolvidas na Amazônia brasileira. Essas estrategias foram voltadas a: a) promoção do ordenamento territorial e gestão ambiental regional em bases sustentáveis; b) viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras voltadas à geração de emprego e renda, o aumento da segurança alimentar e a inserção em mercados regionais, nacionais e internacionais; c) fortalecimento da inclusão social e cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas e o maior acesso da população local às políticas de saúde, educação, segurança pública, previdência social e enfrentamento dos problemas urbanos; d) implementação e manutenção de infraestrutura (energia,

comunicações e transportes), de modo articulado com as estrategias de ordenamento territorial, maximizando benefícios socioeconômicos e minimizando os impactos negativos; e) estabelecimento de um novo padrão de financiamento na Amazônia, voltado para a geração de emprego e renda, redução das desigualdades sociais e regionais, com a valorização das potencialidades do patrimônio natural e sociocultural da região (BRASIL, 2006c).

É importante mencionar, a partir do texto do PAS, que não são as obras de infraestrutura em si que contribuem para a degradação ambiental e os conflitos sociais, mas a sua realização de forma desarticulada de um planejamento multissetorial para a região. Daí a relevância de um conjunto de estrategias e orientações para a elaboração e implementação de políticas públicas a serem desenvolvidas por meio da construção de sinergias, negociação e formação de consensos entre os governos federal, estaduais e municipais e os diversos grupos sociais.

Igualmente, é importante recordar que nos bastidores da campanha para as eleições presidenciais no ano anterior, já acontecia o debate sobre a pavimentação da Cuiabá-Santarém. Uma questão há muito demandada, mas que não poderia ser assumida pelo então candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, como um compromisso de campanha, em virtude dos inúmeros questionamentos de ordem ambiental que rondavam a obra.

Concluída a transição presidencial, alguns ministros como os do Meio Ambiente, da Integração Nacional, de Transportes, do Planejamento e do Desenvolvimento Agrário já haviam se manifestado favoráveis a incorporação dessa obra à agenda governamental. Para tanto, alguns compromissos importantes fossem assumidos, como cumprir a legislação ambiental, especialmente no que tange a realização de um licenciamento rigoroso da obra:

> Aí o que acontece quando as discussões se iniciaram, alguns colegas foram para o Governo. Alguns deputados foram eleitos como o Airton Faleiro e aí eu, por exemplo, logo depois em 2003, é quando eu deixo os movimentos sociais e migro para o Governo. E aí se começa uma série de discussões. O Presidente Lula também assume o compromisso de fazer o asfaltamento da BR-163 não é, mas só que abriu um canal de diálogo e aí depois desse algumas pessoas que entraram também no Governo começaram a ter essa sensibilidade de que fazer a estrada de uma forma convencional não seria adequado. Aí começam a se unir os interesses dos movimentos sociais nessa trajetória com interesse de algumas pessoas do Governo que dizem o seguinte: 'Como é que a gente vai fazer isso de uma forma diferente, de uma forma que pudesse ser. Invés de ser uma estrada que traga só os impactos, que ela traga realmente um benefício para a região?' Que aí então, começa-se a partir desse diálogo a concepção do Plano de que esse asfaltamento da estrada fosse um elemento dentro de um plano de desenvolvimento para aquela região (Entrevista 30, Representante de instituição estatal 2, 25 ago. 2009).

> [...] Aí a Ministra Marina e demais ministros vieram com uma ideia: 'Então, precisamos agregar política pública no processo'. O Presidente acatou a criação do GT Interministerial para exatamente desenhar o que pretendia inserir na região de políticas do Governo. E assim começamos o trabalho. Um trabalho paralelo ao processo de construção da rodovia, da expertise pessoal nossa (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

> O Plano da BR-163 ele nasce a partir de um entendimento do Governo que foi esboçado no início de 2003 quando o Lula reuniu com governadores da Amazônia para a discussão de um novo modelo para a Amazônia brasileira que foi inclusive o embrião do PAS. Foi essa reunião em Rio Branco em maio de 2003. E nessa reunião também houve um entendimento de que esse novo modelo que uma das peças importantes para que... como estava em curso ou então se planejava umas obras de grande dimensão na Amazônia. Principalmente infraestrutura: rodovias,

> hidrovias, obras na área de energia. Então, que essas grandes obras viessem acompanhadas de um planejamento para aquela região, na forma de um plano de desenvolvimento. Porque as experiências anteriores, no caso as mais notórias Belém-Brasília, BR-364, Usina hidrelétrica de Tucuruí, na verdade o Governo ia lá, fazia uma grande obra de infraestrutura e ponto. Não tinha nenhum planejamento e os impactos negativos que essas obras geravam às vezes sobrepujavam os esperados impactos positivos. Então, deixavam um grande passivo ambiental, geravam enê problemas e conflitos sociais. Então daí veio esse entendimento: 'Não. Para grandes obras, um plano de desenvolvimento'. Isso começa com a BR-163 que já era uma demanda grande na região. A complementação da pavimentação de Cuiabá até Santarém (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009)

> Foi esse o compromisso do Governo em fazer um plano para o desenvolvimento sustentável da Amazônia que é o Plano Amazônia Sustentável. Começou em 2003, em 2003 começou o Plano para a Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia e também o Plano BR-163 Sustentável porque a ideia era fazer uma experiência exemplar de implantação de uma grande obra de infraestrutura na Amazônia. Tentando, digamos assim, corrigir os percalços de experiências anteriores [...] Também havia o interesse no desenvolvimento sustentável de uma região que representa até hoje a fronteira de uma expansão insustentável do Leste para o Oeste da Amazônia. Então, aquela região é o exemplo da disputa e dos conflitos existentes entre a expansão insustentável da ocupação do campo pressionando a Amazônia. E evidentemente que isso para essa contenção ocorra é obrigatória uma estrategia de Estado para atuar sobre isso. Também havia e há aquela obrigação do Estado prover e aí nesse sentido o Governo sempre enfatizou que o Estado deve prover de políticas públicas todas as regiões do país. Especialmente ao fazer, ao estar presente, fazer suas intervenções, principalmente suas intervenções do ponto de vista da implantação da infraestrutura deve primeiro contemplar as populações locais. Então, havia ali uma série de elementos para que se tornasse foco de uma tentativa de fazer um novo modelo de desenvolvimento e tanto é que várias dessas hipóteses foram trabalhadas (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

> Foi uma negociação que a própria ministra Marina fez na época, de que não é possível fazer obras de infraestrutura na Amazônia dissociadas de uma visão de desenvolvimento regional com sustentabilidade. Que obras pura e simples: um elas não trazem desenvolvimento e dois elas trazem tanto do ponto de vista ambiental quanto social impactos significativos muito grandes. Então, a forma de se fazer obras na Amazônia é dentro de um contexto e o contexto é de um planejamento regional. E o planejamento regional integrado ao planejamento nacional, mas sempre pensando com a visão da sustentabilidade (Entrevista 43, Representante de instituição não-estatal, 29 set. 2009).

A partir dos depoimentos, pode-se se perceber novamente a convergência entre a percepção sobre os problemas a serem enfrentados e as propostas de possíveis soluções, assim como, a presença de um contexto político favorável representado pela mudança no perfil do Governo Federal que contava, entre os seus quadros funcionais e apoiadores, com a participação de atores "visíveis" e "invisíveis" (KINGDON, 2003). Quer dizer, a presença nos altos escalões e em cargos de assessoria de integrantes e parceiros dos movimentos sociais e o acompanhamento de acadêmicos, consultores e pesquisadores. Esses buscavam com a sua atuação mudar o foco da ação pública por meio do enfrentamento de problemas e/ou incorporar ao planejamento governamental as estrategias e pautas históricas de suas organizações.

Apesar de todos esses elementos favoráveis, o processo de maturação do diálogo até a decisão de elaboração conjunta do Plano BR-163 Sustentável foi longo. Um dos motores dessa iniciativa, como dito anteriormente, foi a publicização de estudos demonstrando que a

realização de grandes investimentos em obras de infraestrutura quando desacompanhados de ações governamentais em outras áreas, como por exemplo, ordenamento territorial, gestão ambiental, produção e inclusão social poderiam contribuir, direta e indiretamente, no aumento da grilagem de terras públicas, no desflorestamento e na remoção dos povos indígenas, tradicionais e populações locais.

Porém, antes disso ocorreria ainda o lançamento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) que surgiu como uma resposta do Executivo Federal à repercussão provocada pela divulgação dos índices de desmatamento relativos ao período 2001/2002[72].

Isso fez com que o Governo Federal se decidisse pela criação de um grupo que, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e com o envolvimento de mais 13 ministérios[73], deveria propor medidas e coordenar um conjunto de ações visando à redução do desmatamento na região. Isso deveria acontecer com a adoção de uma série de instrumentos nos eixos: a) ordenamento territorial e regularização fundiária; b) incentivos fiscais e creditícios voltados a aumentar a eficiência econômica e sustentabilidade de áreas já desmatadas; c) procedimentos para a implantação de obras de infraestrutura ambientalmente sustentáveis; d) geração de emprego e renda por meio da recuperação de áreas degradadas; e) incorporação ao processo produtivo de áreas abertas e abandonadas e manejo de áreas florestais; f) monitoramento e fiscalização de atividades ilegais por meio de parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e setor privado (BRASIL, 2004b).

Este contexto contribuiu para que, o MMA, ao invés de simplesmente negar o licenciamento da obra, assumisse o controle do processo de planejamento, seguindo a filosofia da transversalidade como condição fundamental para a conservação, o desenvolvimento sustentável do entorno da rodovia e a constituição de políticas públicas mais transparentes[74] (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002a).

Sendo assim, foi realizada em Santarém nos dias 17 e 18 de maio de 2003, uma oficina reunindo dirigentes do Partido dos Trabalhadores com atuação em instituições do Governo Federal (BASA, CEPLAC, INCRA, IBAMA, MDA, MMA, MPEG, SUDAM e UFPA), dirigentes de organizações não-governamentais e de movimentos sociais (CEFT-BAM, CNS, FASE, FETAGRI, FVPP, IPAM e MDTX) e parlamentares (vereadores, deputados estadual e federal e senador). Nessa oficina foi realizado um diagnóstico dos processos socioeconômicos e políticos em curso na região e negociadas bases para uma ação governamental com vistas a coibir a ocupação desordenada do entorno da Cuiabá-Santarém (FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR-163, 2003).

---

[72] De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) o desmatamento na Amazônia brasileira, no período de agosto de 2001 a agosto de 2002, havia tido crescimento acelerado em torno de 40% em relação ao período anterior (BRASIL, 2004d).

[73] O Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento na Amazônia Legal (GPTI) é Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e composto pelos ministérios Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia, Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Relações Exteriores; Trabalho e Emprego e Transportes (BRASIL, 2004d).

[74] O caderno temático "Meio Ambiente e Qualidade de vida no Brasil" do Programa de Governo Lula 2002 trazia em seu escopo, ainda que de forma bastante sucinta, uma proposta de tratamento transversal da questão ambiental pelos diferentes segmentos do Governo Federal. Proposta que seria vocalizada no discurso de posse da ministra responsável pela pasta do meio ambiente, em 2 de janeiro de 2003, a qual reiterou a preocupação com a elaboração de uma política ambiental como eixo estruturante das ações do Governo e, ao mesmo tempo, anunciou também a intenção de aperfeiçoar os mecanismos de informação e participação da sociedade no processo de tomada de decisão (SILVA, 2003).

O documento dessa oficina apresenta a mesorregião do Oeste paraense como um dos últimos remanescentes de floresta tropical preservada da Amazônia Oriental e detentora de grande quantidade de recursos hídricos, sendo caracterizada pela diversidade de atividades econômicas como a agricultura, pesca, extrativismo, exploração madeireira, pecuária, mineração industrial, garimpo e comércio. Nos últimos anos, vinham sendo alvo de uma corrida pela apropriação ilegal de terras públicas e privadas, visando beneficiar principalmente grupos madeireiros, produtores de grãos e grandes pecuaristas. Em alguns casos, essa apropriação era realizada com concurso de milícias privadas, que se utilizavam de várias formas de violência para intimidar populações locais e povos tradicionais com o intuito de se apropriar de terras e recursos naturais.

O Estado não possuía o menor controle em face ao desaparelhamento dos órgãos públicos e cujos resultados mais visíveis eram observados nas grandes taxas de desmatamento, no elevado índice de conflitos fundiários e em um número expressivo de assassinatos de dirigentes sindicais e lideranças ameaçadas de morte.

Este documento, em sua última parte, apresentava propostas de ações conjuntas entre instituições governamentais e sociedade civil organizada em várias áreas, tais como: a) ordenamento imediato da ocupação, especialmente das terras da União por meio de realização de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); b) ordenamento do uso sustentável dos recursos naturais com a criação imediata e negociada de unidades de conservação e garantia de integridade de terras indígenas e reservas extrativistas já existentes; c) implantação de obras e políticas públicas nas áreas de educação, saúde e segurança pública; d) consolidação dos arranjos produtivos locais por meio da constituição de *clusters* que potencializassem a diversidade dos recursos naturais e fazeres regionais; e) realização de ações emergenciais (combate a grilagem de terras públicas; resolução dos problemas de passivos ambientais; implantação de unidades de conservação; garantia da trafegabilidade na BR-163 e BR-230; estruturação de órgãos federais na região e reforço nas políticas de segurança pública); as quais segundo o texto do documento ofereciam "ao governo federal uma oportunidade inédita de coordenar o planejamento do território em aliança com os atores comprometidos com o desenvolvimento sustentável da região"[75] (FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR-163, 2003, p. 1).

A realização desse encontro demonstra, por sua vez, tanto a aposta que os movimentos sociais da região vinham fazendo na inserção social como uma estrategia de reforço dos seus projetos políticos, assim como, o estágio de aproximação entre estes e o Governo Federal, traduzindo-se numa formulação bem precisa daquilo que viria a ser as macro-ações de um plano de desenvolvimento para o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém e que essas já se encontravam em fase de negociação com alguns entes e segmentos do Executivo Federal.

Outra estrategia de aproximação utilizada foi a realização em Santarém, entre os dias 31 de outubro e 3 de novembro de 2003, da II Oficina de Gestão Ambiental para Gestores, cujo objetivo era subsidiar os atores locais que haviam assumido cargos de chefia no Governo Federal com informações sobre aspectos biológicos, econômicos, sociais e legais necessários a gestão de políticas públicas na área de influência da BR-163. Integraram a pauta da oficina temas como panorama político da Amazônia e impactos decorrentes das políticas de ocupação, em especial do Oeste do Pará, como o avanço da monocultura de soja

[75] O documento fazia ainda alusão a possibilidade da região Oeste do Pará, com a realização dessas ações, constituir-se em um laboratório afirmativo das grandes linhas de Programa do Governo Lula "O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil", já abordado neste texto.

e os procedimentos legais para a resolução de conflitos agrários e socioambientais[76] (IPAM, 2003a).

Assim, em dezembro daquele ano, foi elaborada uma versão preliminar da proposta metodológica para a condução dos trabalhos de construção de um plano de ordenamento e desenvolvimento sustentável para o entorno da Cuiabá-Santarém. O documento, assinado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), mas construído também com a participação dos ministérios do Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Meio Ambiente e Transportes se propunha a contribuir para a construção, no âmbito do PPA, de uma nova abordagem para o planejamento de obras de infraestrutura na região amazônica. Continha em seu escopo um diagnóstico da realidade e desafios da região a partir proposta de asfaltamento da estrada, um esboço de metodologia de elaboração e implementação do plano articulado ao processo de licenciamento ambiental da pavimentação da rodovia, inclusive com propostas de cronogramas de preparação e execução e ações emergenciais a serem desenvolvidas em curto prazo na região (BRASIL, 2003f).

É interessante observar a estruturação do documento que, além de se reportar a dados gerados por órgãos do Governo Federal como INPE, IBAMA, INCRA e MT, também incorpora informações e argumentos que vinham sendo gerados por organizações sociais e ambientais como recurso para construir o contexto de debate sobre a pavimentação da rodovia, os possíveis cenários futuros para finalmente concluir pela necessidade de elaboração e implementação de uma iniciativa estratégica, já então denominada de Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influencia da rodovia Cuiabá-Santarém, baseado nas seguintes diretrizes:

> i) Ampliação da **presença do Estado** na região, em todos os níveis e especialmente do Governo Federal como forma de garantir a aplicação efetiva das leis, como instrumento primordial da arbitragem de conflitos;
> ii) Fomento à **gestão descentralizada e compartilhada das políticas públicas**, por meio de parcerias com estados e municípios, contemplando as necessidades de seu fortalecimento institucional;
> iii) Estímulo à **participação da sociedade** na elaboração e gestão das políticas públicas para a região, aumentando a transparência, governança e controle social;
> iv) Inserção da obra de pavimentação da BR-163 num processo de **planejamento estratégico** para o **ordenamento territorial** e desenvolvimento regional em bases sustentáveis;
> v) Implementação de um **conjunto integrado de políticas públicas**, nos eixos temáticos de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental; fomento as atividades produtivas sustentáveis, inclusão social e infra-estrutura; e
> vi) Aumento da **oferta de serviços essenciais nos núcleos urbanos** da região, produzindo, maior bem estar social e riqueza e menor pressão ambiental;
> vii) Estabelecimento da **sustentabilidade econômico-financeira** para a implementação do Plano de Ordenamento Fundiário e Desenvolvimento Sustentável na Região de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém (BRASIL, 2003f, p. 10-11, grifos do original).

No que tange à metodologia de elaboração e implementação do Plano, o documento pontua como principais etapas do mesmo:

[76] Essa oficina coordenada pelo IPAM foi realizada em Santarém e participaram da mesma: os chefes das cinco unidades regionais do INCRA na região (Altamira, Itaituba, Monte Alegre, Rurópolis e Santarém), chefes das três gerencias executivas do IBAMA (Altamira, Oriximiná e Santarém), dois coordenadores de regionais da CEPLAC (Belém e Placas), um representante da Companhia de Docas do Pará (Santarém), um representante do INSS (Itaituba), além da Diretora Executiva da Agência de Desenvolvimento da Amazônia, um representante do INCRA em Belém e integrantes de organizações do movimento social da área de influencia da rodovia (CEFT-BAM e FVPP).

> i) sistematização de informações de diagnósticos sobre dinâmicas de ocupação territorial, utilização dos recursos naturais na região, logística complementar do corredor de transporte na região de influência da BR-163 e outras informações relevantes sobre características sociais, ambientais e econômicas da região, aproveitando levantamentos existentes;
> ii) realização de um processo de consulta, diálogo e negociação de um "pacto social" com diversos grupos interessados da sociedade civil local (governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil, setor privado) a respeito das diretrizes e ações necessárias para um plano ordenamento fundiário e desenvolvimento sustentável na região de influência da BR-163;
> iii) elaboração de uma proposta de Plano BR-163 Sustentável, a partir das consultas locais, definindo as diretrizes e ações estratégicas para o ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável na região de influência da BR-163, que deverá servir de referência para um "Pacto de Concertação", conforme está previsto no projeto de lei do PPA, envolvendo representantes de governos estaduais, prefeituras e representantes de diferentes grupos da sociedade local;
> iv) detalhamento operacional do Plano, na forma de "Pacto de Concertação", a partir de "pacto social" negociado com os agentes locais, envolvendo a introdução de ajustes necessários na revisão do PPA 2004-2007; e
> v) implementação propriamente dita do Plano, com a manutenção de um cronograma de ações e metas que deverá servir de referência para a execução das obras de pavimentação da BR-163, incluindo um sistema de monitoramento e avaliação de forma permanente (BRASIL, 2003f, p. 11).

Por fim, o documento, é finalizado com uma proposta, de certa forma, bastante otimista para o cronograma de atividades estruturado em vinte e quatro meses. Previa que os primeiros doze meses, *a priori*, seriam a orientados à elaboração do Plano (definição e implementação do modelo de gestão institucional; execução de ações emergenciais, elaboração propriamente dita e o detalhamento operacional do mesmo) e concessão-licenciamento da obra (realização de estudos de viabilidade técnica e econômica; inclusão no PND; elaboração de projeto executivo; licenciamento propriamente dito; elaboração e análise dos planos básicos ambientais – PBA) e, por fim, os demais dozes meses, dedicados à pavimentação da rodovia *pari passu* a implementação do Plano[77] (BRASIL, 2003).

O processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, conforme se verá mais a adiante, ocorreu de modo bastante diverso ao que fora previsto, mas a formulação do documento de certa forma sinaliza que as concepções de planejamento de vários gestores que viriam a ser responsáveis pela elaboração do Plano BR-163 Sustentável ainda estava bastante influenciada por uma estrategia de ação pública do tipo *top down*.

Esse modelo visualiza uma clara separação entre o universo político e o mundo administrativo. Assim a política pública é um processo linear que se inicia com o estabelecimento das metas; definição de objetivos, competências e estratégias de execução; especificação da quantidade suficiente de recursos humanos qualificados, materiais e financeiros; acessibilidade à informação e capacidade de exercer autoridade e termina com a análise do seu impacto. Assim a política pública é decida pelo político e comunicada ao executor que, seguindo critérios operacionais e impessoais, as põe em prática. Dessa forma, este modelo desconsidera os inúmeros obstáculos a serem enfrentados durante a fase de implementação da política pública (CAPELLA, 2006).

[77] De acordo com esse cronograma a implementação do Plano BR-163 Sustentável se anteciparia um pouco a pavimentação iniciando-se por volta do 9º. mês.

2.3.2 O processo formal de elaboração do Plano BR-163 Sustentável

De acordo com o cronograma anteriormente exposto, o comprometimento oficial com esta nova concepção de planejamento iniciou-se oficialmente em março de 2004, quando o Governo Federal assentou mais um tijolo em sua estrategia de construção de políticas públicas por meio de grupos de trabalho interministerial com a criação do GTI da BR-163. O decreto que instituiu o mesmo, datado do dia 15 daquele mês, previa a formação de um grupo formado por quinze ministérios que, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República deveria, em parceria com governos estaduais e municipais e a sociedade civil do entorno da rodovia, coordenar a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)[78] (BRASIL, 2004b).

Com a instituição do grupo e a definição dos nomes para compô-lo inicia-se a elaboração da primeira versão do documento, intitulado de "Oficina de Consulta à Sociedade Local". Em termos gerais, retomava a discussão sobre a metodologia de elaboração; apresentava um diagnóstico preliminar da chamada área de influência da rodovia, gerado a partir da compilação e análise dos dados de fontes variadas[79]; diretrizes, objetivos gerais e específicos para o Plano, e considerações sobre os arranjos institucionais necessários ao planejamento, execução e monitoramento do mesmo (BRASIL, 2004e).

É importante destacar que o documento preliminar define o Plano BR-163 Sustentável como uma primeira experiência apoiada nas bases do PAS e possuindo estreita relação com o planejamento de obras de infraestrutura previstas no PPA 2004-2007 (Brasil de Todos) para a Amazônia, assim como com o PPCDAm, cujo objetivo seria implementar um novo modelo de desenvolvimento baseado na valorização do patrimônio sócio-cultural e natural, viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras e no uso sustentável dos recursos naturais com vistas a melhoria da qualidade de vida, em toda a área de influência da rodovia (BRASIL, 2004e).

O documento também já traz formalizada uma noção de área de influência para a rodovia que, superando os limites tradicionais de 50 km em cada margem, englobava os conceitos de regionalização do PAS e da PNDR, trazendo para a órbita da estrada 65 municípios, sendo 32 do estado de Mato Grosso, 28 no Pará e 5 no Amazonas, perfazendo uma área total de 974 mil km^2 (BRASIL, 2004e).

Essa versão foi submetida à apreciação pública em uma primeira rodada de consultas, realizada nas cidades de Santarém (2 e 3/07), Altamira (5 e 6/07), Novo Progresso (8 e 9/07) no estado do Pará; Guarantã do Norte (12 e 13/07) e Sorriso (15 e 16/07) no Mato Grosso; Apuí (19 e 20/07) no Amazonas. A pedido dos movimentos sociais e organizações não-governamentais foi realizada uma sessão pública especial em Brasília (27/07), participando do processo 420 pessoas (BRASIL, 2004f).

---

[78] Este grupo foi inicialmente formado pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Educação; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego e Transportes. Posteriormente, foram inseridos os ministérios da Ciência e Tecnologia e Cultura e as secretarias de Relações Institucionais e Geral da Presidência da República, os quais não faziam parte do arranjo inicial do GTI da BR-163. Para maiores detalhes ver: Anexo 9.

[79] As principais fontes desse diagnóstico foram os ministérios e órgãos integrantes do GTI; o relatório do estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA) da pavimentação da rodovia; os seminários organizados pelas organizações e entidades da sociedade civil em Sinop, Altamira, Itaituba, Santarém e Brasília, e uma oficina de nivelamento realizada, também na capital federal, no dia 5 de abril de 2004 com a participação de organizações ambientalistas, instituições de pesquisa (não-governamentais e públicas) e órgãos do governo federal (BRASIL, 2004e).

Encerrada a primeira rodada de consultas, procedeu-se a sistematização das sugestões apresentadas durante as mesmas, as quais foram acrescidas também propostas oriundas dos encontros realizados em Guarantã dos Norte, Novo Progresso e Santarém para avaliar os resultados de estudos de impacto ambiental nos 974 mil km^2 da chamada área de influência da estrada, eventos promovidos pelo Governo Federal, CONDESSA e outras entidades da sociedade civil. Foram recolhidas também sugestões de especialistas, dando origem a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, denominada de "Documento de Apoio: 2ª Etapa de consultas à sociedade", inicialmente prevista para ser concluída em outubro daquele ano e que ficou pronta apenas no final do primeiro trimestre de 2005, quando então foi submetida à apreciação pública.

Em relação ao documento inicial colocado em discussão na primeira rodada de consultas públicas, essa segunda versão incorpora uma série de elementos, como: a) ampliação e detalhamento da regionalização proposta para área de influência do Plano BR-163 Sustentável; b) maior aprofundamento do diagnóstico regional; c) melhor formulação de diretrizes estratégicas e dos objetivos (gerais e específicos); d) propostas de ações prioritárias para o desenvolvimento regional sustentável na área de abrangência da rodovia, organizadas por eixos temáticos, mesorregiões e subáreas; e) considerações sobre a criação de mecanismos de fortalecimento institucional, participação social, acesso público as informações e monitoramento e avaliação do Plano por meio da constituição de um Modelo de Gestão (BRASIL, 2005d).

A segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, por sua vez, aprofunda em seu escopo a discussão sobre a abrangência e a regionalização do Plano BR-163 Sustentável, destacando que a mesma foi elaborada a partir de critérios como:

a) influência efetiva exercida pela rodovia Cuiabá-Santarém, considerando a ampliação da escala e da velocidade características da atual dinâmica de ocupação territorial e de uso dos recursos naturais na fronteira amazônica, o que tornaria obsoleto o critério de impactos adstritos aos 50 km para cada lado do eixo rodoviário, justificando-se assim a previsão de efeitos em território muito maior;

b) presença de estradas, associadas a fluxos demográficos e relações econômicas já conhecidas, as quais tendem a afetar o território em torno da rodovia, inclusive em direção a novas frentes de expansão, grilagem e desmatamento como aquelas existentes de São Félix do Xingu em direção a Terra do Meio, Norte de Mato Grosso rumo ao Sudoeste do Pará e o Sudeste do Amazonas (Apuí);

c) construção de uma nova abordagem do planejamento que visava a concertação das políticas em nível de território (BRASIL, 2005d).

A partir dessa versão, a área de influência da rodovia, passou a ser composta por 71 municípios, sendo 28 no estado do Pará, 37 no Mato Grosso e 6 no Amazonas, perfazendo uma área total de 1.232 mil km^2, dividida em três mesorregiões e oito sub-áreas, conforme exposto abaixo:

a) Mesorregião Norte com uma área total de 519.326 Km^2, representando 42% da área do Plano. Subdividida em Calha do rio Amazonas com sede em Santarém com área de 359.240 Km^2 (29%), Baixo Tapajós, pólo em Itaituba (63.127 Km^2 ou 5,1%) e Transamazônica Oriental, pólo Altamira com 96.959 Km^2 ou 7,9% da área total do Plano;

b) Mesorregião Central com 461.812 Km^2, dividida nas subáreas do Médio Xingu/Terra do Meio com sede em São Félix do Xingu com 219.212 Km^2 (17,8%) da área do Plano, Transamazônica Central com pólo regional em Apuí com 162.438 Km^2 (13,2%) e Vale do Jamanxim tendo como referência Novo Progresso com 80.162 Km^2 (6,5%);

c) Mesorregião Sul possuindo 250.655 Km2 ou 20% da área total do Plano, subdividida nas sub-áreas Extremo Norte matogrossense com sede em Alta Floresta e Guarantã do Norte com 84.616 Km2 (6,9%) e Centro-Norte matogrossense tendo como

referência regional as cidades de Sinop e Sorriso com 166.039 Km2 ou 13,5% da área total do Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2005d).

No que tange a estrategia mais geral do Plano, o documento destacava a necessidade de se ampliar a presença do Estado, em todas as suas esferas e com base em uma agenda variada de ações, garantindo assim uma maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e uma maior capacidade de orientação dos processos de transformação sócio-produtiva, cujos horizontes seriam o estímulo ao desenvolvimento com eqüidade, a minimização do desmatamento ilegal e o fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região (BRASIL, 2005d).

Igualmente, essa versão do Plano BR-163, retomando a formulação da "Oficina de Consulta à Sociedade Local" (BRASIL, 2004e) propôs, entre outros mecanismos, a instalação de fóruns locais de participação e gestão social do Plano em cada uma das sub-áreas que constituem a sua área de influência e de um Fórum Regional partindo das diretrizes estabelecidas nos documentos de referência e contribuições recolhidas no processo de consulta à sociedade local para a elaboração do Plano.

Destaca-se ainda que durante a primeira rodada de consultas públicas realizada em seis cidades da área da BR-163, representando as subáreas preliminarmente definidas, foram eleitas Comissões Locais Provisórias (CLP), as quais tinham como principal atribuição organizar a constituição dos fóruns locais: Apuí (Sudeste amazonense); Altamira (Transamazônica oriental), Novo Progresso (Sudoeste paraense) e Santarém (Calha do Amazonas); Guarantã do Norte (extremo Norte mato-grossense) e Sorriso (Centro- Norte mato-grossense). Contando com a participação de segmentos da sociedade civil, teriam a atribuição de garantir a governança local nas etapas de implementação e monitoramento do Plano.

A segunda rodada de consultas públicas foi realizada nas cidades de Sorriso (4 e 5/04) e Guarantã do Norte (15 e 16/04) no Mato Grosso; Apuí (7 e 8/04) no estado do Amazonas; e Itaituba (7 e 8/04), Altamira (15 e 16/04), Novo Progresso (18 e 19/04), São Félix do Xingu (18 e 19/04) e Santarém (27 e 28/04) no Pará[80].

Consoante a assertiva de Toni *et al* (2009), é importante lembrar que os mesmos antecedentes que levaram o Governo Federal a tomar a decisão de acompanhar a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém com a construção de um Plano, incorporando a perspectiva da governança e a implementação de políticas voltadas para a promoção do crescimento econômico e a promoção da sustentabilidade socioambiental, acabaram também por influenciar a sua construção dentro de uma abordagem participativa. Essa buscava conciliar interesses diferenciados (e muitas vezes não conciliáveis), por meio de um processo permanente de diálogo entre os diferentes atores sociais regionais, o que nem por isso foi um processo simples, conforme pode ser observado mais adiante no texto.

[80] Em relação a essa segunda rodada de consultas públicas, não foi possível ter acesso a documentos que permitissem quantificar o número exato de participantes, e nem qual a avaliação formal do GTI da BR-163 sobre o processo.

2.3.3 A explosão dos conflitos a execução de ações emergenciais na região da BR-163[81]

Depois de quase duas décadas sem investimentos expressivos na Amazônia, o Governo Federal estava novamente planejando ações que poderiam alterar a paisagem regional: uma ampliação do sistema de transporte regional por meio dos ENID do Governo Fernando Henrique Cardoso, cuja execução de algumas obras como, por exemplo, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém fora ratificada pelo Governo Lula.

Contudo, somente o anúncio de pavimentação da rodovia acabou por estimular uma intensificação da especulação fundiária, aumentando os índices de desmatamento, deslocamento compulsório dos povos indígenas; expulsão de famílias de suas áreas tradicionais de trabalho e moradia; ameaças de morte e assassinatos de lideranças (MILLIKAN e LOURENÇO, 2004; BARTHOLO *et al*, 2005; OLIVEIRA, 2005; SAUER, 2005; TORRES, 2005).

Diante disso, ainda durante o processo de elaboração, o Governo Federal iniciou em toda a região do Plano a execução de uma série de condicionantes que foram reivindicados pelos movimentos sociais em virtude do acirramento dos conflitos decorrentes do anúncio da pavimentação da rodovia e da própria mobilização social em torno da questão. Estas tinham por objetivo estabelecer o Estado de Direito na região, entre as quais se destacam[82]:

a) expedição da Portaria Conjunta Nº. 10 do INCRA/MDA em 1º de dezembro de 2004, que fixa procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais ocupados por posseiros;

b) aprovação da Lei Nº. 11.196/2005 que define novos parâmetros para a regularização de ocupações entre 100 e 500 hectares em terras públicas;

c) instalação de Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento (SIAD) e Sistema de Detecção de Desmatamento (DETER), que permitiram o monitoramento "quase em tempo real" das ações de desmatamento ilegal em curso na região;

d) fortalecimento da presença de órgãos federais na região, com a instalação de Posto da Polícia Federal em Altamira, e posteriormente sua transformação em delegacia; implantação de unidade avançada do INCRA em Novo Progresso e implantação de bases operativas do IBAMA em Altamira, Itaituba e Novo Progresso no estado do Pará e Alta Floresta, Guarantã do Norte e Sinop em Mato Grosso;

e) intensificação de ações investigativas da Polícia Federal sobre o mercado ilegal de terras, a exemplo da ação intitulada "Operação Faroeste", instaurada pela Polícia Federal, que conseguiu identificar cadeias de grilagem funcionando de forma articulada aos órgãos fundiário federal e estadual;

f) Desenvolvimento de ações conjuntas envolvendo o IBAMA, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, com o apoio do Exército, a exemplo das operações intituladas como "Curupira", "Ouro Negro" e "Setembro Negro", que identificaram uma série de práticas criminosas como exploração ilegal de madeira, desmatamento e a falsificação e venda de autorizações para transporte de produtos florestais, inclusive com o concurso de servidores do órgão ambiental federal;

g) realização de operação de fiscalização conjunta entre IBAMA, FUNAI e Polícia Federal visando combater o desmatamento nas Terras Indígenas Kaiabi, Baú e Menkrangnoti e Parque do Xingu;

---

[81] Algumas dessas medidas serão bordadas no capítulo sobre a agenda de ordenamento territorial na região.
[82] Na maioria dos casos, estas ações desenvolvidas se inserem no PPCDAm.

h) criação, entre novembro de 2004 e fevereiro de 2005, de novas unidades de conservação, de proteção integral e uso sustentável compreendendo uma área total de 5,84 milhões de hectares, destinada a neutralizar as ações predatórias ao meio ambiente em terras públicas, garantir os direitos de populações tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais;

i) instituição de cinco Áreas sob Limitação Administrativa Provisória (ALAP) sob uma área de 8,2 milhões de hectares de terras públicas federais localizadas no sudoeste paraense, entre maio de 2005 e fevereiro de 2006, mediante Medida Provisória N.º 239/2005, convertida na Lei N°. 11.132/2005[83]. A mesma MP criou ainda um Grupo de Trabalho no âmbito da Comissão Executiva do PPCDAm para realizar estudos, visando uma melhor destinação para essas áreas cujo resultado foi a criação, em fevereiro de 2006, de um mosaico de unidades de conservação, num total de 6,8 milhões de hectares, visando fomentar a produção florestal madeireira e não-madeireira em bases sustentáveis, ordenar as atividades garimpeiras e assegurar a preservação do meio ambiente;

j) na mesma área que havia sido objeto de intervenção, o Governo Federal criou também o Distrito Florestal Sustentável da BR-163 destinado ao manejo florestal sustentável e atrelado ao mesmo aprovou a Lei Nº. 11.284/2006 de Gestão de Florestas Públicas cujo objetivo é regularizar o uso sustentável das florestas públicas brasileiras ao mesmo tempo em que institui uma estrutura administrativa para o setor, representada pela criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF);

l) instituição, pelo Governo do Amazonas, de um mosaico de unidades de conservação na região sudeste do estado, compreendendo o Parque Estadual Sucunduri, as florestas estaduais do Sucunduri, Aripuanã e Apuí; a Reserva Extrativista do Guariba e as reservas de desenvolvimento sustentável de Aripuanã e Bararati, perfazendo uma área total de 2,31 milhões de hectares;

m) criação, em maio de 2005, da Superintendência Regional do INCRA no Oeste do Pará (SR-30/E), com sede em Santarém, e realização de investimentos na recuperação da estrutura de sede e da unidade avançada em Altamira, como uma forma de dar maior agilidade aos processos de destinação de áreas, implantação de assentamentos de reforma agrária, regularização fundiária de imóveis rurais e levantamento e legitimação de área quilombolas na região;

n) realização pelo Ministério da Integração Nacional, por meio da então Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), hoje novamente Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), de um investimento na ordem de R$ 5 milhões para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Área de Influência da BR-163[84] (BRASIL, 2006b).

Naquele contexto, a execução de várias dessas medidas por parte do Governo Federal surtiu um efeito positivo no combate ao acelerado processo de grilagem de terras e exploração dos recursos naturais que estava em curso na região, suscitando uma apreciação favorável da opinião pública, notadamente entre algumas populações residentes nas zonas

---

[83] A ALAP trata-se de um instrumento originalmente proposto, mas não aprovado durante a tramitação no Congresso Nacional da Lei Nº. 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A instituição deste pressupõe um acordo e uma decisão do centro do governo sobre a necessidade da criação de novas Unidades de Conservação, ao mesmo tempo em que confere centralidade ao tema na agenda governamental e maior celeridade ao processo de elaboração técnica e negociação política para a criação de unidades de conservação (BENJAMIM, 2001; MERCADANTE, s/d).

[84] A execução do ZEE da área de influência da rodovia BR-163 foi coordenado pela Embrapa Amazônia Oriental, e contou com a participação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) e Universidade Federal do Pará (UFPA) (BRASIL, 2006b).

rurais localizadas no entorno da Cuiabá-Santarém e os movimentos sociais e ambientais envolvidos na elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Contudo, o mesmo processo acabou por dar margem ao surgimento de outros conflitos. De um lado, segmentos do Governo Simão Jatene (2003-2006), que classificaram as medidas como "engessadoras da economia" e passaram a adotar uma estrategia que combinavam concentração de investimentos em áreas consolidadas (desmatadas) e flexibilização das políticas ambientais nas demais áreas, como uma forma de destravar a economia regional (BANCO MUNDIAL, 2004; ALENCAR *et al*, 2006; BENATTI *et al*, 2006; GAMA e FERREIRA, 2007).

Por outro lado, o setor madeireiro o mais atingido pela maioria das ações, apoiou-se na reação manifestada pelo Governo Estadual e na mobilização de frações da população local ameaçadas pelo risco iminente do desemprego e pela queda de renda decorrente do fechamento de madeireiras e obstrução de outras atividades na região, para também reagir com manifestações públicas, questionando a legitimidade das ações. Isso pode ser observado em trechos das cartas e outros materiais endereçados a instituições integrantes GTI da BR-163[85]:

> É cediço que realmente existe um erro de estrategia, pois é absolutamente desumano desempregar mais de 13 mil pessoas e fechar mais de 70 serrarias e dizer que eles daqui dois anos vocês vão voltar a trabalhar e assim vão poder comer (SIMASPA, 2005, p. 1).

> As declarações feitas pela Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva e pelo Presidente Lula, responsabilizando o setor florestal pelo assassinato da freira norte americana Dorothy Stang, merecem o repúdio de dezenas de entidades representativas do setor em todo o Brasil. Várias notas foram divulgadas contra a ministra que chamou os madeireiros de "escória" e contra o presidente Lula que atribuiu o assassinato a empresários do setor madeireiro.
> "Essas acusações generalizadas são reflexos da total falta de diálogo do governo com esse importante segmento produtivo Brasileiro responsável pela geração de 200 mil empregos, diretos e indiretos apenas na região Oeste do Pará. Esse posicionamento oficial reflete a falta de interesse do governo em apresentar soluções capazes de manter a indústria em funcionamento e preservar o meio ambiente. Nota-se que as investigações policiais levaram aos mandantes da morte da Irmã Dorothy que não são madeireiros", disse a diretoria da ASIMAS em nota distribuída a imprensa (LULA e Marina se excedem, 2005, p. 1).

> Com relação ao artigo de sua lavra publicado na edição d'O Impacto do dia 05/02/05, sob o título "Os donos da floresta amazônica" que faz menção aos representantes do setor florestal presentes a audiência pública do dia 27 passado na Câmara Municipal de Santarém, onde insatisfeitos e furiosos como nunca (conforme citação do texto), teriam promovido um verdadeiro espetáculo, esta entidade esclarece o seguinte:
> - A referida audiência foi promovida pela Câmara de Santarém, com o objetivo de discutir os efeitos sobre a economia regional das medidas adotadas pelo INCRA/MDA e pelo IBAMA, a partir da Portaria Conjunta nº. 10, de 01/12/04, após reconhecer os inúmeros problemas que essas medidas trouxeram para todos os setores produtivos da Amazônia. Portanto, não se tratava de uma manifestação apenas do setor florestal, mas do setor produtivo como um todo, pois o agronegócio é o principal pilar de sustentação da nossa economia. Sem ele o comércio não sobrevive, a indústria e nem os serviços sobrevivem. Assim, seus ataques contra "os madeireiros" demonstram uma visão superficial do problema,

[85] Material coletado durante pesquisa de campo realizada em Brasília, em setembro de 2009. Para detalhes ver: Anexo 10.

> combinada com uma imagem errada das empresas florestais frente à sociedade (SCHMITT, 2005, p. 2).

> [...] Entendemos e ficamos chocados com a morte da missionária americana, como ficamos também, da mesma forma, com outras mortes anunciadas no Pará, no Brasil e pelo mundo resultados da insensatez e da ganância de alguns desequilibrados. No entanto a resposta a estas brutalidades não podem ser dadas na emoção ou na subserviência. É preciso, mais do que nunca, que a realidade da floresta paraense seja respeitada e ouvida e que as ações e reações se pautem no conhecimento, no equilíbrio e na responsabilidade.
> Desse modo, é imperativo a existência de uma população humana, que há décadas vive ou sobrevive debaixo da floresta e que, quase sempre, os sensores remotos não mostram nos monitores dos gabinetes refrigerados.
> [...] Finalizando, queremos deixar registrado, claramente a disposição de que estamos decididos a não permitir, novamente, que sejamos expulsos ou "generosamente" transportados de nossas terras para novas Canaãs, destacando também, que entendemos a necessidade de preservação ambiental, e que estamos, conscientemente, preparados a continuar a viver em nossa CANAÃ, defendendo o desenvolvimento sustentável Sudoeste Paraense (ASSOCIAÇÃO DOS MINERADORES DE OURO DO TAPAJÓS *et al*, 2005).

A partir dos mesmos, pode-se perceber o surgimento de um contra movimento, na medida em que, algumas dessas ações afetaram diretamente práticas como a grilagem de terras e a exploração ilegal de madeira. Essas atividades, muito embora ilícitas, davam lastro econômico a vários municípios e também se constituíam em fonte de poder político.

Essas reações eram decorrentes especialmente do fato de que algumas dessas medidas, incidindo diretamente sobre a ação de vários setores, acabaram intervindo de forma relativamente eficaz sobre alguns dos problemas identificados na região. Mas, a princípio desacompanhadas de esforços para o enfrentamento da grave questão fundiária e pela proposição de alternativas socioeconômicas para alguns atores, em especial os madeireiros e famílias de baixa renda obrigadas a buscar seu sustento em serrarias e fazendas localizadas no entorno da Cuiabá-Santarém, não foram suficientes para solucionar os conflitos (SAUER, 2005; BENATTI *et al*, 2006).

Essa situação traduz, de certo modo, uma falta de sintonia entre os dois entes federativos, manifestada nos conflitos entre os objetivos e estrategias federal e estadual de ordenamento do território, licenciamento de atividades econômicas e monitoramento e fiscalização nesta região. Revela também uma desarmonia entre os interesses e estrategias do Governo Federal e alguns segmentos produtivos, o que se revela incompatível com os princípios de um Plano que pretendia contemplar os anseios de diversos setores, públicos e privados e pode ainda ter contribuído para a reduzida participação de certos segmentos nas consultas públicas organizadas pelo GTI da BR-163 nos estados do Pará e Mato Grosso.

Apesar das inúmeras dificuldades, o Governo Federal seguiu firme em sua iniciativa de pavimentar a Cuiabá-Santarém. Enquanto isso, o PPCDAm e o Plano BR-163 Sustentável, principais iniciativas voltadas a garantir o controle do processo de ocupação, a redução do desmatamento e a sustentabilidade no entorno da rodovia, vivenciavam vários entraves à sua execução.

2.4 O Plano BR-163 Sustentável "no papel": análise sobre o conteúdo, o modelo de gestão e "um vazio" de quase três anos

Finalmente, em 5 de junho de 2006 (Dia Mundial do Meio Ambiente e da Ecologia), após quase dois anos e meio, foi lançado oficialmente, em Brasília, o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). A escolha da data, em nível simbólico, confirma o papel concedido pelo Governo Federal ao Plano como uma ação estratégica de desenvolvimento regional, referenciado no PAS.

A versão final do Plano BR-163 abrange 73 municípios, distribuídos entre os estados do Amazonas, Mato Grosso e Pará, totalizando 1.232 milhões de km² (14,47% do território nacional e 25,14% da Amazônia Legal) e uma população estimada em 2,02 milhões de habitantes. Da área total, 858.619 Km^2 estão no estado do Pará (66,41% do território estadual), 280.550 Km^2 no Mato Grosso (31,06% do estado) e 122.624 Km^2 no Amazonas (7,81% do estado), subdividos em três mesorregiões, que, por sua vez, subdividem-se em nove subáreas, conforme descrito abaixo:

a) Mesorregião Norte - Calha do Amazonas e Transamazônica com uma área de 449.026 Km^2, ou seja, 36,5% da área total do Plano BR-163 Sustentável. A mesma agora inclui as sub-áreas da Calha do Amazonas Oriental (Santarém) com área de 315.859 Km^2 (25,6%), Calha do Amazonas Ocidental (Parintins) com 43.384 Km^2 (3,5%) e Transamazônica Oriental (Altamira) com 89.786 Km^2 (ou 7,3% da área total do Plano);

b) Mesorregião Central com 502.217 Km^2 (ou 40,8% da área total), que passa a incorporar as sub-áreas do Baixo e Médio Tapajós (Itaituba) com 123.603 Km^2 (10%), Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu) com área de 219.212 Km^2 (17,8%), Vale do Jamanxim (Novo Progresso) com 80.162 Km (6,5%) e a Transamazônica Ocidental (Apuí) com 79.240 Km^2 (6,4% da área total);

c) Mesorregião Sul com uma área de 280.550 Km^2 (22,8% da área total do Plano), que inclui as sub-áreas do Extremo Norte mato-grossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte) com 114.511 Km^2 (9,3%) e o Centro-Norte mato-grossense (Sinop/Sorriso) com 116.139 Km^2 com 13,5% da área total, conforme se observa na figura 18[86]:

[86] Conforme se observa a versão final do Plano BR-163 Sustentável apresenta uma nova proposta de regionalização, que não altera a área total anteriormente proposta, mas reagrupa os territórios de acordo com afinidades e/ou facilidades de deslocamento em relação as sub-áreas e as suas sedes regionais e mesorregionais.

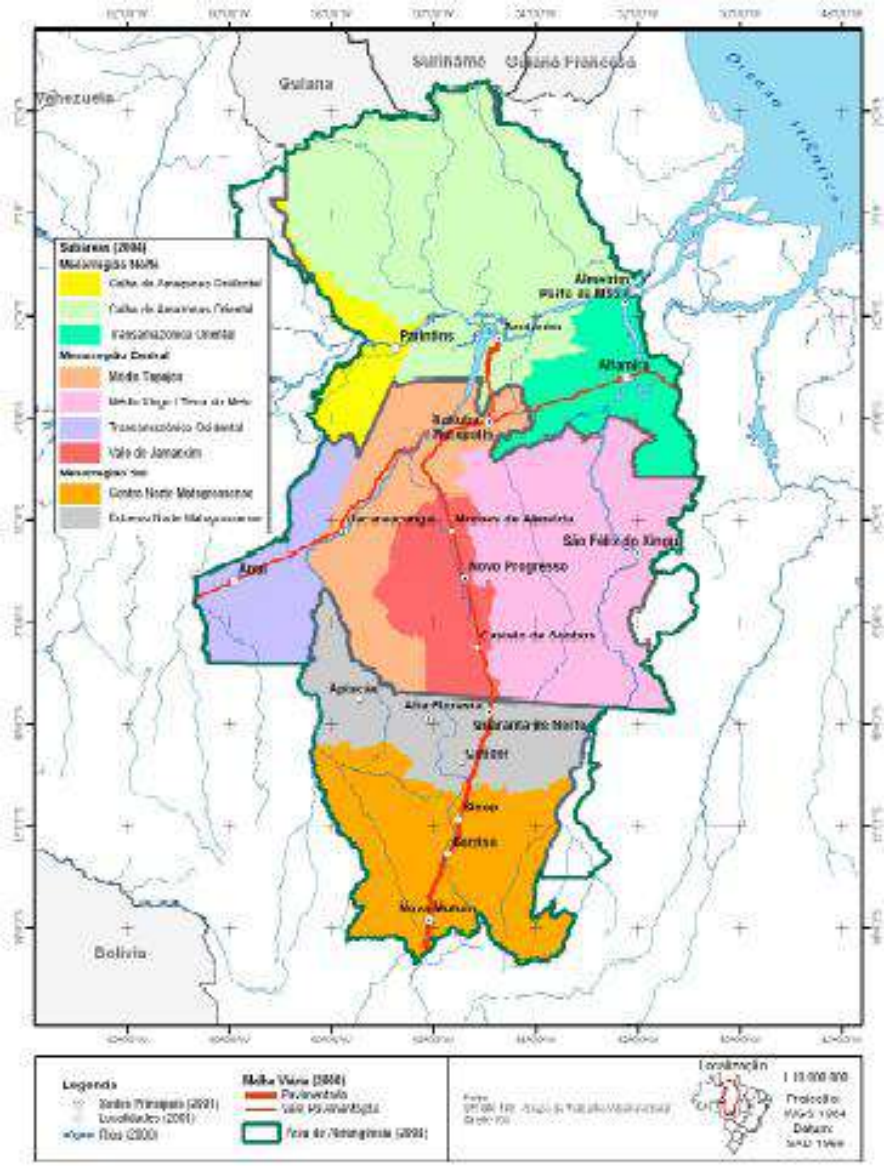


Figura 18 - Localização da Área de Influência da rodovia BR-163
Fonte: Brasil (2006b).

A versão final do Plano também incorpora o problema da ausência de governança nas obras de infraestrutura que havia sido formulado pelas organizações dos movimentos sociais. Aponta a governança com um elemento fundamental a ser perseguido na pavimentação da rodovia, por meio do desenvolvimento de ações prioritárias, destinadas a promover a valorização do patrimônio natural, social e cultural da região e a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras orientadas à conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida da população em geral (BRASIL, 2006b, p. 74).

As propostas de ação, por sua vez, encontram-se organizadas segundo objetivos específicos, espaços geográficos e áreas temáticas, a saber:

a) ordenamento territorial e gestão ambiental: planejamento do uso do território e a destinação das terras públicas; o esclarecimento do direito de acesso aos recursos naturais; a adoção de ações emergenciais de prevenção e mitigação dos problemas que podem se intensificar com a pavimentação da rodovia; a consolidação em bases sustentáveis das áreas de ocupação antiga e a priorização de medidas de ordenamento respaldadas na proteção e no uso sustentável da floresta;

b) infraestrutura para o desenvolvimento: realização de investimentos em transporte, energia, comunicação e armazenamento, como forma de promover a integração, o desenvolvimento regional sustentável e melhoria da qualidade de vida das populações locais;

c) fomento as atividades produtivas sustentáveis: fortalecimento das cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais; o incentivo ao manejo dos recursos naturais; o aproveitamento de áreas já desmatadas; a valorização da diversidade sócio-cultural e o incentivo a projetos de produção agrícola sustentável;

d) inclusão social e cidadania: aperfeiçoamento e a difusão de políticas de combate a pobreza e promoção da cidadania, abrangendo temas universais como: saúde, educação e segurança pública. Possui como uma de suas diretrizes evitar e/ou minimizar os impactos negativos decorrentes da pavimentação da Cuiabá-Santarém sobre os grupos mais vulneráveis (BRASIL, 2006b).

É importante observar que, conforme o próprio documento adianta, para que boa parte das políticas públicas ali previstas fosse deslanchada, havia necessidade de uma ação coordenada, horizontal e verticalmente. Isto é, o estabelecimento de compromissos de intervenção articulados e integrados (intra e entre) as esferas federal, estaduais, municipais como forma de oferecer viabilidade de execução ao Plano (BRASIL, 2006b).

No que tange à participação e controle social no monitoramento da implementação do Plano BR-163 Sustentável, aspecto bastante debatido durante o seu processo de elaboração, a versão final do mesmo estabeleceu a formação de uma estrutura complexa, formada por espaços de decisão, execução e monitoramento. Conforme pode ser observado na descrição abaixo:

a) Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional: criada por meio do Decreto Nº. 4.793 de 23 de julho de 2003, com a finalidade de formular diretrizes das políticas de desenvolvimento regional e planejamento regional, bem como articular e coordenar políticas públicas setoriais com impacto regional;

b) Conselho Gestor: considerado como o órgão máximo de monitoramento e discussão da implementação do Plano BR-163 Sustentável. O qual deverá ser constituído de forma paritária por representantes do Comitê Gestor (Governo) e do Fórum Regional (sociedade), especialmente escolhidos para este fim e devendo os mesmos estabelecer (e cumprir) um calendário de reuniões periódicas;

c) Comitê Gestor: uma instância de nível estratégico de governo, responsável pelo direcionamento e supervisão do Plano, isto é, assumindo as funções anteriormente atribuídas ao GTI da BR-163, dentre as quais se destacam a articulação com os ministérios, governos estaduais e municipais, a viabilizar de recursos e meios necessários a implementação das ações, estabelecimento de acordos e compromissos, com os ministérios e governos estaduais e municipais e a realização do monitoramento e avaliação do desempenho global do Governo na execução do Plano. Cabendo também ao mesmo aprovar o Plano e direcionar e supervisionar as tarefas da Gerência Regional do Plano BR-163 Sustentável;

d) Gerência Regional: considerada como braço executivo do Comitê Gestor, ou seja, uma instância gerencial com visão global do Plano, devendo ter presença simultânea na tanto em Brasília quanto na área do Plano em virtude da necessidade de estar próximo aos espaços decisórios e ao mesmo tempo garantir a articulação e interlocução com a sociedade no âmbito regional da área de influência da Cuiabá-Santarém;

e) Gerência Local: instâncias gerenciais em cada uma das três mesorregiões definidas para a área do Plano, sendo as mesmas encarregadas de coordenar a implementação do Plano nas respectivas áreas por meio da articulação com os órgãos responsáveis e a sociedade local;

f) Fórum Regional: espaço de negociação e concertação das reivindicações, demandas e propostas construídas no âmbito dos fóruns locais[87], bem como de acompanhamento e avaliação do processo de implementação do Plano, propondo ajustes necessários ao alcance dos objetivos propostos, sendo os mesmos responsáveis pela mobilização e acompanhamento dos fóruns locais;

g) Conferência anual: a versão final do Plano prevê ainda a realização de conferências anuais do Plano da BR-163 Sustentável, com a ampla participação das organizações que integram o Fórum Regional (e Locais), cuja finalidade seria avaliar a implementação das ações, o desempenho das diferentes instâncias de gestão e formular propostas referentes à implementação futura do Plano (BRASIL, 2006b). A Conferência se constituiu em uma proposta dos movimentos sociais e ambientais à Coordenação do GTI da BR-163, visando contrabalançar rigidez e verticalidade da proposta formulada em nível do Governo Federal[88].

Igualmente foram previstos como elementos essenciais a implementação do Plano: a) fortalecimento institucional; b) sistema de monitoramento e avaliação; c) disseminação de informações, sendo o primeiro entendido como a realização de investimentos destinados a dotar os órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pelo desenvolvimento das diferentes ações contidas no Plano com recursos financeiros, infraestrutura e profissionais capacitados, assim como também o apoio a capacitação de técnicos e estruturação operacional das organizações da sociedade civil inseridas na área de influência da rodovia (BRASIL, 2006b).

No que se refere à estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação, o mesmo serviria para assegurar a qualidade e transparência à execução das ações previstas, tendo em vista os objetivos, metas e investimentos estabelecidos. Ademais, o monitoramento deveria não apenas avaliar o que foi ou não realizado, mas também identificar e analisar mudanças decorrentes da execução das ações e servir como ferramenta de gestão, readequação e aprendizagem das políticas públicas.

Outro elemento a ser articulado ao modelo de gestão seria um sistema de informações que pudesse ser acessado pela sociedade local ou de qualquer ponto do país. Este permitiria ao público da área e de outros lugares acompanhar o desenvolvimento das atividades do Plano BR-163 Sustentável. A manutenção desse sistema deveria envolver uma rede de instituições, governamentais e não-governamentais, buscando soluções para problemas de coleta, sistematização, georeferenciamento e difusão das informações em formatos amigáveis (documentos impressos, internet, etc.) (BRASIL, 2006b).

Contudo, será muito difícil identificar ao longo das cento e quarenta páginas da sua versão final, qualquer referência a um planejamento operacional, responsabilidades institucionais, prioridades, cronogramas, metas, indicadores, orçamento e fontes de financiamento. Isso, posteriormente, fez com que várias ações e mesmo o próprio Plano como um todo fosse percebido, entre alguns de seus protagonistas, como uma retórica repleta de boas intenções, conforme se observa nos depoimentos a seguir:

> Então, o que eu acho que foi positivo foi que o Governo de fato vislumbrou e reconheceu a hipótese de se pensar de uma maneira diferente na hora de se planeja uma ocupação territorial. A dificuldade é que da forma como isso foi estruturado como um Grupo de Trabalho Interministerial e como um Plano isso não tinha uma, digamos, hierarquicamente uma força de determinar que certos ministérios se envolvessem e fizessem a sua parte. Então, o que aconteceu? O processo de elaboração do Plano, de finalização do Plano ficou, de uma certa forma, travado.

[87] Sucedâneos as CLP estabelecidas durante a fase de consulta pública.

[88] Proposta formulada pelo CONDESSA durante reunião realizada na Sede do Instituto Socioambiental, em Brasília, em abril de 2006 (anotações pessoais).

> Ele acabou terminando com um Plano colocado de forma mais genérica, sem estar associado diretamente as responsabilidades de quem ia fazer o quê e com uma grande dificuldade de definição do seu mecanismos de gestão, que seria exatamente esse momento em que você colocaria todos os atores juntos, governamentais ou não, para determinar como ele iria funcionar e ai ele ficou com essa lacuna (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

> [...] quando ele apresentou o Plano ele dizia que o Plano tinha tantos milhões de reais. Eu me lembro ele apresentando xis do Governo Federal e xiszão dos governos municipais. 'Ah, vamos aplicar tanto em educação'. Mas não era dinheiro novo. O Plano é uma manobra de um idiota que acha que dizer para um movimento social que a Secretaria Municipal (de Educação) de Trairão vai receber esse ano via Fundeb 10 milhões e estes dez milhões entram na cota do Plano. Não é dinheiro novo. É dinheiro que já existe, que já está lá e que inclusive já é comprometido pelo orçamento municipal no dia-a-dia no Governo (Entrevista 18, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> Então, um problema também que não só essa visão conflito setorial e territorial, mas foi, por exemplo, o compromisso orçamentário-financeiro você procura até hoje no PPA do Governo Federal, você não enxerga. 'Olha, essa ação da BR-163'. 'Isso aqui da BR-163'. Então, esse foi um ponto muito frágil assim. Você não tinha um recurso compromissado, carimbado para aplicar no Plano. Aí ficou na mão do gestor da ação, ela originalmente ela era executada de uma forma setorial. A decisão dele fazer a ação, ele mandar para lá ou não mandar para lá. Então, isso realmente houve uma fragilidade muito grande, muito forte (Entrevista 30, Representante de instituição estatal 2, 25 ago. 2009).

> Bom, o Plano da BR ele é um grande aglomerado de ações dos órgãos federais que dialogaram assim como uma regularidade um pouco maior ouvimos os governos estaduais e com uma regularidade muito mais espaçada através de consultas públicas e algumas reuniões especificas ouvimos a sociedade civil. Então, o processo básico de construção dele remete a isso. Assim, diga-se de passagem, Plano BR-163 Sustentável é um decreto de 2003, final de 2003 (sic). Quer dizer a gente estava chegando no Governo, que a gente tinha muito pouca experiência de Governo e de fazer essas ações. Quer dizer, inclusive de conhecer a máquina pública. Então, ele acabou sendo um grande apanhado de questões que estavam centralmente ligadas ao processo de asfaltamento da rodovia que acabou indo a passos muitíssimos lentos [...] Se você vê o Plano, ele deve ter quase umas duzentas ações. Por pressuposto de gestão de política públicas, nada que tenha duzentas ações para você implementar em um curto período de tempo vai ter uma viabilidade prática muito grande. Então, ele (o Plano) necessita de uma melhoria de perfil (Entrevista 47, Representante de instituição estatal 4, 1 out. 2009).

> Quando eu vi o Plano que saiu eu sabia que esse Plano ia ser nada. Porque esse Plano é nada. Esse Plano tem cento e cinqüenta e tantas ações. A maior parte são ações que já existiam desde sempre que foram colocadas, recortadas e re-empacotadas ali no Plano. E talvez as poucas coisas que fossem orientações vagas para novas ações, elas não aconteceram. Então, a verdade é que o Plano BR-163 é um plano de papel. Como muitos planos de papel nesse Governo e nos outros governos anteriores (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

A partir dos depoimentos acima, pode se perceber que, muito embora o Executivo Federal tenha reconhecido a questão formulada por algumas organizações da sociedade civil como um problema merecedor de tratamento por meio de políticas públicas, as estruturas de governo, devido à própria natureza de sua configuração setorializada, apresentaram dificuldades e resistências para se engajar em um processo de planejamento territorial.

O processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável desacompanhado de um esforço de vinculação orçamentária e financeira de aplicação de recursos pelos diferentes entes federativos por meio de legislação, acabou fazendo do Plano mais um documento orientador dos investimentos por parte dos governos locais, estadual e federal, ou seja, a decisão de executar ou não executar alguma das ações previstas no planejamento em torno da rodovia continuou exclusivamente no âmbito da decisão do gestor público.

Consequentemente, não foi possível observar o mesmo grau de comprometimento e responsividade na elaboração e, sobretudo na implementação das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável, na medida em que a percepção sobre a natureza do problema e o seu tratamento por meio de políticas públicas atingiu de modo diferenciado as esferas de governo.

> Algumas medidas realmente têm avançado, a regularização fundiária tem avançado no Plano, mas elas estão deslocadas do Plano. Os movimentos sociais não discutem o Plano, eles discutem a ação. O Governo na ponta, o INCRA, o IBAMA, o ICMBIO os órgãos de Governo, o ITERPA eles não discutem isso como uma ação do Plano. É uma ação de ponta do órgão aqui. Então, fica até difícil você mensurar se o Plano tem avançado ou não tem porque o Plano não foi absorvido nem sequer pelas instituições de Governo. O INCRA não pauta as suas ações a partir do Plano, o IBAMA também não, o ICMBIO também não, o ITERPA também não, a SAGRI também não. As ações são institucionais. Então, o Plano está ali num limbo em que ninguém quer ele. Ele está num limbo em que ninguém sabe quem é o dono e para que ele serve realmente (Entrevista 18, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> Então, no fim das contas o que é que aconteceu? O Plano ficou muito tempo travado e com uma concentração muito grande no papel, no documento Plano. O Governo tem um pouco esse fetiche: tem que lançar o Plano. Aí você lança o Plano. Publica ele num papelzinho bonitinho e faz uma capa bonitinha, mas aquilo necessariamente não significa muita coisa para a maior parte dos ministérios [...] Então, o que aconteceu? O Governo chegou a ir até a publicação do Plano com as suas diretrizes e ações e ficou faltando definir como é que a gente vai monitorar e fazer a implementação desse Plano (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009)

Neste contexto, embora o Plano tenha partido de uma proposta singular de concepção e elaboração de políticas públicas, com a participação das diferentes esferas de governo e o envolvimento da sociedade civil organizada do entorno da rodovia; o resultado final do mesmo foi um somatório de ações, sendo que muitas já vinham sendo ou pelo menos deveriam estar sendo implementadas pelos diferentes instituições na região, sem maiores detalhamentos e sem comprometimentos em relação à estrategia estabelecida para o Plano BR-163 Sustentável. Quer dizer, mais um plano entre outros planos previstos para a região.

É importante recordar que a elaboração do Plano BR-163 Sustentável foi um processo demasiadamente moroso, consumindo aproximadamente dois anos e meio[89]. Isso revela vários aspectos intrínsecos à formulação dessa política pública como: a) a forte vinculação existente entre o Plano e a iniciativa de pavimentação da rodovia; b) a auscultação pública de uma obra de infraestrutura é por sua natureza uma tarefa mais lenta; c) as dificuldades de articulação interministerial observadas nas fases de elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável. Esses elementos acabar por produzir em

[89] Durante reunião realizada na Sede do ISA em abril de 2006, um dos integrantes do GTI informou aos presentes que a demora no lançamento do mesmo se devia, em parte, a dificuldade da Secretaria Executiva em obter de alguns ministérios os dados necessários a consolidação da versão final do Plano BR-163 Sustentável (anotações pessoais).

descompasso entre formulação do problema e a sua resposta por meio de uma política pública:

> Se você pegar quando trava o processo da estrada. Trava o debate do Plano. Quando a estrada retoma, a mídia retoma, retoma a importância dentro do Governo, retoma de novo o Plano. Tipo assim, a fala do Governo não é a mesma fala do movimento social. Essa é a minha percepção (Entrevista 18, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> Até porque eu acho que o Plano já saiu num momento em que a própria prioridade econômica da estrada não estava mais tão flagrante. E a definição da governança, a instituição dos fóruns veio num momento em que definitivamente já não era uma prioridade para ninguém a estrada (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009)

> [...] esse primeiro momento que eu acho que foi um momento muito dinâmico. Assim apresentou alguns desses percalços que eu falei, mas que realmente foi muito bom em termos de trabalhar essa novidade. Tanto para dentro do Governo quanto para fora naquela região. Foi um momento também em que as medidas que a gente tinha a mão, que tinha a maior governabilidade foi razoavelmente fácil de tomar dentro do Governo. Então, o trabalho de criação de unidades de conservação, o trabalho de colocar o INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário para fazer a regularização fundiária e mesmo o trabalho de fazer. De intensificar, de buscar fazer o zoneamento econômico-ecológico. Acho que foram medidas que andaram e andaram com esse clima. Que depois acabou tendo uma certa influência de uma certa parada porque o Plano surgiu da decisão de pavimentação. Ele é basicamente vinculado a isso. Na medida em que não saia a pavimentação foram 2, 3, 4 anos que não saia a pavimentação. A desconfiança muito grande por parte da população de que não ia sair a estrada (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

Contudo, essa não seria a única demora no processo visto que, após o lançamento festivo do mesmo, ocorreria um novo "vazio". Dessa vez demarcada pela lentidão como que se deu a formulação e a publicação de um decreto, por parte do Governo Federal, instituindo as estruturas responsáveis pelo monitoramento e avaliação das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável, o que demorou cerca de um ano e meio para acontecer.

Se, por um lado, é possível imaginar que essa demora, em boa parte, deveu-se às próprias dificuldades identificadas durante a construção do Plano, por outro, é importante também recordar a morosidade do processo formal de elaboração do mesmo, que fora iniciado no primeiro semestre do segundo ano do Governo Lula concluído apenas no final do primeiro semestre do quarto ano, quando ocorreu o seu lançamento, quer dizer, justamente num momento em que o país novamente se encontrava às vésperas de um novo processo eleitoral.

É importante mencionar o clima de descontentamento na região em relação às medidas emergenciais que vinham sendo desenvolvidas pelo Governo Federal, em especial, entre os madeireiros que, conforme citado anteriormente, foram o mais atingidos pelas ações.

Esse setor, devido a sua participação na movimentação financeira nos municípios, seja por meio dos empregos gerados ou pelo apoio concedido as prefeituras[90], usufrui de *status* entre os governantes e as populações rurais e urbanas. Isso lhes oportuniza poder e a

[90] No entorno da Cuiabá-Santarém, esse apoio muitas vezes se dá, por exemplo, na abertura e a manutenção de estradas madeireiras que funcionam como as principais vicinais de vários municípios.

possibilidade de serem, eles próprios, os governantes[91] (ALENCAR, 2005, BENATTI *et al* , 2006) e, portanto influenciarem ainda mais a formação da agenda de políticas públicas em nível local

Por seu turno, no cenário nacional, ao contrário das eleições anteriores, o receio da perda, com a entrada de um novo Governo, da estabilidade econômica obtida por meio do Plano Real já fora exorcizado. O foco das atenções se concentrava na retomada do crescimento econômico, que analisado por especialistas e reivindicado por empresários, produtores e trabalhadores em todas as unidades da federação, encontrava também campo fértil nos gabinetes políticos em Brasília.

Concluído o processo eleitoral, o Governo Lula, em seu segundo mandato, se debruçou sobre outro desafio: realização de investimentos públicos visando estimular o crescimento econômico do país. É, pois lançado, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma estrategia setorial, de curto prazo, destinada a promover o crescimento econômico do país.

Esse programa acabou por se sobrepujar a outras iniciativas de planejamento estratégico e territorialização de políticas públicas a exemplo do Plano BR-163 Sustentável. Este Plano gestado a partir de uma lógica de transversalidade da questão ambiental e a participação da sociedade no processo de tomada de decisão da implementação de obras de infraestrutura na região amazônica, acabou perdendo parte da referência que possuía na agenda do Executivo Federal a partir do lançamento do PAC.

É importante também mencionar que o período foi marcado por trocas nas representações ministeriais e também por mudanças nas próprias estruturas das instituições, sendo um caso bem emblemático o MMA. Esse, durante as etapas de concepção e elaboração do Plano BR-163 Sustentável, havia assumido uma posição de liderança informal do processo, sobretudo em virtude do seu contato mais estreito com a sociedade civil, e que naquele contexto passou por ampla e morosa mudança em sua estrutura normativa e executiva.

Assim, de um lado, a estrutura executiva do Ministério passou também a contar, além do IBAMA com o SFB e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). Ficando o primeiro órgão responsável pelas atividades de fiscalização e licenciamento ambiental, o segundo pela coordenação das atividades de manejo florestal nas recém criadas florestas públicas e o último pela gestão das unidades de conservação de âmbito federal.

Por outro lado, a Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) - até então a única secretaria de caráter territorial (não-temático) na estrutura do MMA e que centralizava todas as políticas referentes ao Bioma Amazônia - foi extinta, ou melhor, transformada em Coordenação. Os programas e atividades finalísticas que vinham sendo desenvolvidas pela mesma foram incorporados às atribuições das demais secretarias do Ministério e parte de seus colaboradores, vários deles engajados na elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, foram dispersos entre diferentes secretarias e órgãos de governo.

Essa mudança visava atender o conceito de transversalidade da política ambiental do Governo Lula. Essa proposta se baseava em um diagnóstico e prognóstico de que seria necessário garantir a presença do Bioma Amazônia em todas as secretarias do MMA e não mais como uma espécie de "mini-Ministério de Amazônia" (Entrevista 43, Representante de instituição não-estatal, 29 set. 2009).

Rompia-se dessa forma uma das matrizes de formulação de políticas públicas, fortemente apoiada por organismos de financiamento internacional, a partir da qual em um contexto de governos de oposição e baixa permeabilidade para o diálogo, a política pública

[91] Neste sentido, Benatti *et al* (2006) identificam processos de criação de municípios a partir de áreas onde se encontravam instaladas madeireiras ou mesmo locais de habitação sub-normal surgida a partir de projetos de infraestrutura, colonização etc.

deveria ser centralizada em uma única instituição como forma de garantir a sua implementação.

As mudanças ocorridas no início do segundo mandato do Governo Lula (2007-2010) acabaram comprometendo ainda mais a frágil articulação, então existente, entre os diferentes setores governamentais e segmentos sociais, em torno da implementação do Plano BR-163 Sustentável.

Neste contexto, o documento final do Seminário "BR 163: caminhos e descaminhos na busca da sustentabilidade"[92], realizado pelo IPAM, em Brasília, nos dias 6 a 8 de março de 2007, ou seja, pouco mais de dois meses após a posse do Governo Lula para o segundo mandato, de um lado apontava o Plano BR-163 Sustentável como "uma experiência única na história do Brasil", na medida em que o mesmo havia estabelecido um processo de diálogo, envolvendo diferentes segmentos do governo e sociedade civil organizada, cujo horizonte era construção de um modelo de desenvolvimento sustentável participativo (IPAM, 2007) (ver figura 19).

Figura 19 - Mesa de abertura do Seminário "BR 163: caminhos e descaminhos na busca da sustentabilidade".
Fonte: Fernanda Ferreira (2007)

Por outro lado, o Governo Federal, conforme assevera o mesmo documento, embora tivesse deslanchado um conjunto de ações importantes visando à sustentabilidade do entorno da rodovia (i.e. combate à grilagem e atividades ilegais de desmatamento e exploração madeireira em terras públicas, criação de novas unidades de conservação e assentamentos rurais, entre outros), demonstrava sinais de que pretendia recuar em sua iniciativa, passando a orientar as obras de infraestrutura previstas para a região no âmbito do PAC.

[92] Este evento marcou o encerramento de um projeto financiado pela Comissão Européia destinado a apoiar o desenvolvimento de várias atividades desenvolvidas pelo IPAM na área de influência da rodovia. O Seminário teve como objetivos: a) reunir ambientalistas, governos e representantes dos movimentos sociais, para discutir os avanços, as conquistas e as dificuldades encontradas na implementação do Plano BR-163 Sustentável; b) aproveitar o contexto de início do Governo de Ana Júlia Carepa (2007-2010), no Executivo paraense, para estabelecer diálogos e parcerias destinados a viabilizar a implementação de ações previstas no Plano supramencionado.

Quer dizer, naquele contexto, as dificuldades de articulação entre os diferentes entes e níveis governamentais na execução das ações previstas; a execução de várias ações de forma contraditória aos princípios contidos no Plano BR-163 Sustentável e a opção do Governo Lula por um programa de crescimento econômico de curto prazo, em detrimento de um planejamento concebido e construído sob os princípios de governança e sustentabilidade (IPAM, 2007), eram evidências da falta de vontade política para a implementação do Plano conforme fora concebido e da própria mudança na agenda de políticas públicas.

Apesar disso, o documento apresentado e consolidado com a participação de representantes do Governo Federal e organizações sociais e ambientais presentes na plenária de encerramento do Seminário, acabou economizado críticas a mudança do enfoque da agenda pública. Apostou-se na proposição de ações destinadas a corrigir lacunas que dificultavam a implementação do Plano BR-163 Sustentável, tais como: a) ausência de modelo de gestão institucionalizado, definindo instâncias colegiadas e gerenciais necessárias ao seu funcionamento e um planejamento operacional, com clara definição de prioridades, responsabilidades institucionais, indicadores e metas, cronograma, orçamento e fontes de financiamento; b) falta de visibilidade e transparência em relação aos recursos financeiros aplicados nas diferentes ações desenvolvidas (IPAM, 2007).

Essa visão foi, em grande parte, ratificada pelos participantes da Oficina "Políticas públicas, meio ambiente e direitos humanos", realizada pelo Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano da BR-163 (PROFOR 163)[93] em Alter do Chão, nos dias 22 a 24 de março de 2007[94].

Os participantes dessa oficina apontaram como principais obstáculos à implementação do Plano: a) as deficiências significativas contidas na versão final do mesmo como, por exemplo, propostas vagas, falta de clareza em relação aos objetivos, diretrizes, ações e prioridades; a ausência de metas, cronograma de execução e orçamento, e falta de clareza sobre responsabilidades e compromissos institucionais dos diferentes entes governamentais; b) a dificuldade de participação da sociedade civil organizada no acompanhamento e monitoramento da execução do Plano em virtude da não-institucionalização das instâncias de gestão; c) a falta de capacidade orçamentário-financeira da União, estados e municípios para fazer frente às ações previstas no Plano, e a ausência de emendas parlamentares de apoio à execução do Plano; d) as fragilidades das instituições responsáveis pela execução do Plano, manifestada na escassez de recursos financeiros, na carência de pessoal qualificado e na persistência da corrupção nos órgãos públicos; e) uma sensação, por parte dos movimentos sociais ali presentes, de que o Governo Federal se encontrava em dúvida em relação ao modelo de desenvolvimento que pretendia incentivar e como iria administrar conflitos na região, especialmente àqueles envolvendo o agronegócio e a produção familiar (CEFT-BAM, 2007) (ver figura 20).

---

[93] O PROFOR 163 foi uma iniciativa do CONDESSA apoiada financeiramente pelo MMA, por meio de recursos do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), cujo objetivo era informar, formar e fortalecer segmentos da sociedade civil organizada para acompanhar as etapas de execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas a serem implantadas na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém. Ou seja, manter a mobilização social em torno do tema mesmo após o término de concepção e elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

[94] Essa oficina teve como objetivos: a) aprofundar as discussões e a capacitação de participantes sobre aspectos conceituais de políticas públicas, o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável e a situação atual de sua implementação; b) identificar ações prioritárias dos movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil para a execução, no âmbito do Plano, na região do Baixo Amazonas, c) formular estrategias e monitoramento participativo do Plano, inclusive indicadores de desempenho do Plano BR-163 Sustentável (CEFT-BAM, 2007).

Figura 20 - Lideranças mostram suas expectativas em relação à pavimentação da Cuiabá-Santarém.
Fonte: Fernanda Ferreira (2007).

Neste contexto de incertezas quanto ao compromisso do Governo Federal em relação a implementação do Plano BR-163 Sustentável, no dia 5 de junho de 2007, data que marcou o primeiro aniversário de seu lançamento, a coordenação do CONDESSA, promoveu um protesto, na Esplanada dos Ministérios em Brasília, com direito a bolo no formato da rodovia e presença de palhaços (ver figura 21):

Figura 21 – Protesto em frente ao Palácio do Planalto no 1º. Aniversário de Lançamento do Plano BR-163 Sustentável
Fonte: Acervo ISA (2007).

Nessa ocasião foi protocolado, na Presidência da República e nos demais ministérios envolvidos, um documento intitulado "Um Ano de Plano BR-163 Sustentável", realizando um balanço dos avanços, fragilidades e lacunas no processo de implementação do Plano.

Esse documento, elaborado a partir dos resultados das oficinas realizadas pelo PROFOR-163[95] nos pólos do CONDESSA[96], mais uma vez pontuava: a) a falta de planejamento operacional (metas, cronograma e orçamento) para as ações a serem desenvolvidas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável; b) a inexistência dos sistemas de monitoramento e informações em relação as ações, o que dificultava a transparência e o controle social; c) a persistência na desarticulação entre instituições e políticas setoriais na área da influência da rodovia e, ao mesmo tempo, solicitava esclarecimentos por parte da Casa Civil da Presidência da República e os ministérios da Integração Nacional e Meio Ambiente[97].

Somente seis meses após esta manifestação foi assinado o Decreto Presidencial Nº. 6.290 de 6 de dezembro de 2007, que instituiu formalmente o Plano no âmbito do PNDR. Esse decreto cria o modelo de gestão do Plano, formado pelo: a) Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável, composto por ministros e outras autoridades cuja função é "acompanhar a implementação das decisões da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional" referentes ao Plano BR-163 Sustentável; e b) o Fórum do Plano BR-163 Sustentável como "instância de discussão e auxílio no seu monitoramento" do mesmo Plano (BRASIL, 2007c) (anexo 11).

O Decreto Presidencial, embora mais vago conceitualmente que o próprio Plano, estabeleceu ainda que no prazo de 30 dias após a sua publicação deveriam ser instalados tanto o Fórum quanto o Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável. Este último, ainda segundo o mesmo decreto, deveria ter o seu regimento interno preparado no prazo de 30 dias (ou seja, 60 após a publicação do decreto), o que, em ambos os casos, acabou também não acontecendo nos dez meses seguintes. Isso revela, mais uma vez, o decurso de tempo transcorrido entre a formulação do problema e a sua transformação em um marco jurídico orientador de políticas públicas.

Nos dias 30 e 31 de outubro de 2008, ocorreu mais uma mobilização pela retomada do Plano BR-163 Sustentável com a realização do Seminário "Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas", o qual foi organizado, em Santarém, pelo CONDESSA. O objetivo foi proporcionar a retomada do diálogo entre os movimentos socioambientais e as diferentes esferas de governo sobre a situação da área de influência da rodovia, avaliar os entraves na implementação do Plano BR-163 Sustentável e estabelecer uma agenda de compromissos, visando promover o desenvolvimento da região (CONDESSA, 2008a).

Naquele momento, o diagnóstico que se fazia era de lentidão (ou melhor, paralisia) na implementação do Plano da BR-163, manifestada pela: a) falta de efetividade dos fóruns previstos para funcionar como espaços de diálogo entre os governos e a sociedade civil organizada sobre temas estratégicos; b) constatação ainda da ausência planejamento operacional (metas, responsabilidades institucionais, cronogramas de execução e disponibilidade de recursos financeiros). O que segundo as organizações participantes desse Consórcio minava qualquer iniciativa de monitoramento e avaliação, ainda que não-formalizados, do Plano; c) contradições e desarticulação entre instituições e políticas públicas setoriais executadas na região, assim como agravamento de problemas socioambientais (conflitos pela posse da terra, desmatamento acelerado, queimadas e exploração ilegal de madeira, inclusive dentro de assentamentos concebidos dentro de um modelo de maior sustentabilidade e unidades de conservação recém-criadas, mas que

[95] Referência às oficinas de "Comunicação comunitária", "Modelos de desenvolvimento econômico e alternativas", "Políticas públicas, meio ambiente e direitos humanos" realizadas durante o triênio 2006, 2007 e 2008, no âmbito do Profor 163.

[96] Referência a regionalização dos movimentos sociais e ambientais na área do Plano.

[97] Esse documento, segundo informações da coordenação do CONDESSA nunca foi respondido formalmente pelo Governo Federal

permaneciam, ambos, apenas em decreto); e d) por fim, novamente, um misto de descrença em relação ao Plano e inquietação no que tange as intenções e estrategias adotadas pelos governos federal, estaduais e municipais para promover o desenvolvimento do entorno da rodovia (CONDESSA, 2008a) (figura 22).

Figura 22 - Detalhe da mesa de abertura com participação de autoridades e lideranças da região.
Fonte: Fernanda Ferreira (2008).

Os dois dias do evento que contou com a presença de representações dos governos federal e estadual, foram utilizados para apresentação dos resultados de oficinas preparatórias realizadas nas regiões de atuação do CONDESSA e pela realização de relatos sobre o estágio de implementação das ações em cada um dos eixos temáticos do Plano BR-163 Sustentável.

Esse diagnóstico, em alguns casos era pouco alentador, conforme pode ser observado em comentário realizado por uma das lideranças locais em relação à ausência do primeiro escalão da burocracia federal no evento:

> [...] sabemos que os problemas são muitos e que a área de influência da BR-163 é grande, mas que a impressão que me dá é que estamos decaindo porque na última vez que estivemos reunidos (em Santarém) tínhamos dois ministros, o Ciro e a Marina (Liderança da região da BR-163, 30 out. 2008).

Conforme esse depoimento sugere, a questão perdera centralidade na agenda do Governo Federal. Em contrapartida o Seminário contou com a presença da chefe do Executivo Estadual, de três secretários e da presidente de uma autarquia do estado, o que poderia ter significado uma inflexão positiva por parte desse ente federado, ou seja, que as ações a serem desenvolvidas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável seriam finalmente assumidas como um compromisso pelo Governo do Estado. O que, salvo algumas exceções, acabou não acontecendo.

O resultado do Seminário foi a elaboração e a pactuação de uma pauta de compromissos dos governos federal e do estado do Pará, para com as organizações representativas reunidas em torno do CONDESSA. A partir da mesma, ambos os governos se comprometiam com: a) a instalação do Fórum da BR-163 até de janeiro de 2009; b) o reconhecimento dos colegiados dos Territórios da Cidadania como fóruns locais de gestão do Plano; c) a realização de prestação de contas das atividades desenvolvidas pelo Governo Federal e governos estaduais área de influência do Plano até abril de 2009; d) a execução de consultas públicas com povos indígenas e quilombolas, estimulando também os mesmo a escolher seus representantes e participar do Fórum da BR-163; e) a priorização da participação e o controle social nas ações de regularização fundiária e ambiental na área do Plano, especialmente nas regiões mais conflituosas; f) o estabelecimento de uma agenda para ações de licenciamento ambiental de projetos de assentamento da reforma agrária, entre outros.

Contudo, os compromissos assumidos pelas duas esferas de governo naquele momento, assim como outros anteriormente estabelecidos, não foram cumpridos ou foram sendo continuamente repactuados. O resultado foi um maior descrédito por parte dos segmentos sociais que haviam participado da construção de um plano retórico e destinado a permanecer no papel.

2.5 Percepções e análises sobre o processo de elaboração e o conteúdo do Plano BR-163 Sustentável

Compreende-se que o próprio interesse do Governo Lula em pavimentar a Cuiabá-Santarém acompanhando a demanda formulada por grupos ligados à soja e empresários da Zona Franca de Manaus, combinado as reivindicações e proposições dos movimentos sociais e ambientais, levaram o Governo Federal a se decidir por transformar a rodovia em um caso exemplar da chamada nova estrategia de abordagem para o desenvolvimento de infraestrutura na Amazônia.

Pela primeira vez, desde o início da trajetória de construção de políticas públicas para a região, o Governo Federal aparentemente rompia com o seu padrão histórico de intervenção, caracterizado por um viés autoritário e centralizador. Propondo-se a dialogar internamente de modo multissetorial e auscultar as demais esferas de governo bem como as populações locais sobre os seus problemas e anseios em relação às políticas públicas e ao desenvolvimento regional. Respondendo desse modo, pelo menos de forma discursiva, aos desafios de promover um maior exercício da democracia e cidadania por meio da participação e controle social sobre as políticas e recursos públicos, expressos no Programa do Governo Federal e nas diretrizes de construção do Plano Plurianual 2004-2007, o Brasil de Todos (BRASIL, 2003c).

Contudo, a realização da primeira rodada de consultas públicas sobre o Plano BR-163 Sustentável, em 2004, já demonstrou dificuldades e aspectos pouco tangidos pelos planejadores, assim como, que seria preciso muito mais do que vontade política das estruturas de Governo para realizar um processo multissetorial e participativo em uma região tão extensa, com uma presença rarefeita do Estado e com uma gama tão ampla de interesses.

Um dos principais questionamentos, no que tange à organicidade e à representatividade do processo foi o método utilizado para o processo de mobilização e divulgação dos eventos. Quer dizer, a utilização de comunicação eletrônica e telefônica que acabou se demonstrando inadequado para uma região em boa parte caracterizada pela ausência e/ou dificuldade de acesso a esses serviços. Isso fez com que, em muitos casos, os

convites e materiais de subsídio ao evento não fossem entregues aos participantes em tempo hábil, comprometendo a metodologia de consulta pública e, consequentemente a própria qualidade dos resultados perseguidos com a construção do Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2004f).

Outro problema, manifestado durante a etapa de auscultação pública, foi a inadequação dos espaços destinados à realização das consultas públicas, a dificuldade de acesso de determinados grupos aos locais escolhidos e a reduzida previsão de suporte financeiro para apoio aos eventos como, por exemplo, a locação de veículos, a compra de materiais, o pagamento de serviços e, sobretudo para fazer frente a despesas com o deslocamento e a alimentação dos participantes (BRASIL, 2004f).

Visando minimizar alguns desses problemas, o Ministério do Meio Ambiente, um dos principais artífices da concepção do planejamento, tomou para si a tarefa de fortalecer a etapa de consulta pública por meio da utilização de recursos financeiros próprios para apoiar a presença de segmentos da sociedade civil[98].

Empreitada na qual foi acompanhado por algumas organizações ambientalistas que contribuíram por meio da construção de narrativas para transformar grandes investimentos em obras de infraestrutura, quando realizados de forma desarticulada e sem planejamento, em um problema merecedor de tratamento, por meio de políticas públicas.

Essas organizações, em alguns casos, também possuíam projetos destinados a coletar informações e apoiar o processo de planejamento regional no entorno da Cuiabá-Santarém, financiados por agências internacionais. De tal forma que essas organizações contribuíram financeiramente para a participação de representantes da sociedade civil em vários eventos realizados durante esse período.

As prefeituras municipais também passaram a ser mais demandadas pelo Governo Federal, especialmente a partir da segunda rodada de consultas públicas realizada em 2005. A busca por uma maior articulação entre as esferas federal e municipal foi um resultado do processo eleitoral, realizado no ano de 2004, o qual foi marcado pela eleição de vários prefeitos pertencentes à base de apoio do Governo Federal, o que de certa forma gerou um campo político um pouco mais favorável às intenções de elaboração do Plano BR-163 Sustentável[99] (BRASIL, 2004f).

A segunda rodada de consultas realizada em abril de 2005, também incorporou a realização de um evento na cidade de São Félix do Xingu, no Pará. O objetivo foi facilitar a participação dos segmentos residentes na chamada Terra do Meio no debate que vinha sendo promovido (BRASIL, 2004f).

No que tange a dinâmica de realização dos eventos foram questionados: a) a falta de clareza em relação aos objetivos de realização das consultas públicas; b) a existência de contradições nos encaminhamentos, entre os próprios membros do GTI; c) a proposta metodológica considerada rigorosa e de difícil execução; d) a linguagem adotada avaliada como excessivamente técnica e que, em muitos casos, tornou-se quase inacessível para alguns segmentos do público-alvo; e) o curto tempo destinado para a realização das consultas em face da diversidade e complexidade dos temas a serem abordados, f) a falta de segurança para os participantes no processo consultivo, o que pode ter inibido a participação de alguns

[98] Recorda um dos entrevistados: [...] "E o Ministério do Meio Ambiente, principalmente a Secretaria da Amazônia colocou muito recurso próprio para garantir a presença da sociedade civil nas audiências. Isso foi um diferencial de audiências em que você convida todo mundo, cada um paga o seu e todo mundo fica amigo no final. Aí só vem quem é capaz de bancar a sua participação. Isso foi um diferencial sem dúvida das consultas tanto da BR-163 quanto do PAS" (Entrevista 43, Representante de instituição não-estatal, 29 set. 2009).

[99] Somente na região do Baixo Amazonas, o Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger os prefeitos dos municípios de Belterra, Juruti e Santarém.

atores, especialmente quando considerado o contexto de tensão, conflitos e violência vivenciado na região[100] (BRASIL, 2004f).

A metodologia de trabalho proposta para as consultas foi modificada no intervalo dos eventos e, muitas vezes, dentro de cada evento, como tentativa de minimizar esses problemas A principal mudança foi a decisão pela realização das discussões em pequenos grupos de trabalho ao invés do formato em assembleia, conforme havia sido definido anteriormente (BRASIL, 2004f).

Igualmente, açodado pelas críticas em relação às primeiras consultas públicas, o Governo Federal antecedeu a realização da segunda rodada por um processo de planejamento prévio. Procurou gerar procedimentos-padrão para orientar o trabalho das equipes responsáveis pela coordenação e pela realização, durante os dois dias de evento, em cada uma das cidades pólo do Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2004f).

Apesar disso, muitos atores e organizações que apoiaram a realização das consultas públicas e aproveitaram as mesmas para pautar demandas e gerar uma pressão política em torno da elaboração do Plano possuem ressalvas, quanto a estrategia adotada pelo Governo Federal, para a realização do processo de auscultação. A forma de estruturação dedicou mais tempo à exposição e esclarecimento de dúvidas quanto a conteúdos previamente formulados do que à identificação de novos problemas, à elaboração de propostas e a construção de consensos em relação às ações a serem executadas. Os encontros constituíram-se assim em uma espécie de celebração da participação popular na construção da política pública:

> Olha, primeiro que as audiências públicas feitas, eu considero o nome de audiência pública (sic). Porque audiência pública tem que ser feita num local, num espaço onde toda a população, se não toda, mas a maioria da população possa participar. E uma audiência pública dentro de uma universidade, dentro de um auditório não é uma audiência pública. Até acho que a divulgação não é uma divulgação que tenha essa conotação de participação mais da população (Entrevista 1, Representante de instituição não-estatal 1, 24 jul. 2009).

> Era muito das propostas feitas por eles. Para mostrar para a sociedade o que eles tinham construído. O que eles tinham de propostas. O que eles tinham pensando. Então, na verdade a sociedade aproveitou para fazer relatos. E muitas vezes assim eles eram bem pesados. Mas aí havia muito controle deles. Deles não quererem inclusive fazer registros de relatos. Porque uma das coisas que a gente aprendia no movimento que para você incluir uma proposta você tem que ter motivos, tem que ter justificativas e as justificativas eram exatamente os relatos do que estava acontecendo. E aí, tanto é que essa dinâmica de... eles não aceitavam muito. Não queriam (Entrevista 4, Representante de instituição estatal, 25 jul. 2009).

> Ontem eu estava falando sobre a questão das audiências públicas que fazem aqui as audiências públicas na maioria das vezes elas já vem só para dizer que o movimento social participou. Porque assim, eles já vêm com aquela proposta e aí chega lá. 'Olha, reúne todos os segmentos. Quem está aí? É Sindicato, é Associação de Mulheres, é Sindicato da Construção Civil, é num sei lá mais quem, é Associação de Bairros. Olha, está aqui o movimento social'. Mas olha, está lá, só vim apresentar isso aqui para vocês (Entrevista 6, Representante de instituição não-estatal 1, 29 jul. 2009).

[100] Recorda-se que, durante o "Encontro Regional da Produção Familiar ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém", realizado em Itaituba em dezembro de 2003, uma das participantes do evento, uma freira, foi espancada em situação não muito bem esclarecida. Na época, recorda-se um dos entrevistados, "disseram lá que foi um louco que bateu. Mas eu acho que aquilo não foi bem assim. Como esse louco ia aparecer justamente naquele local controlado e ia bater na freira? Só na freira" (Entrevista 4, Representante de instituição estatal, 25 jul. 2009).

A partir dos depoimentos acima, pode se perceber que, a despeito do projeto político "democrático popular" do Governo Lula havia uma resistência por parte de vários segmentos de governo em ouvir a sociedade civil e compartilhar com esta os espaços de tomada de decisão sobre esta política pública. Assim como havia também uma tentativa de controle em relação aos participantes dos eventos, aos assuntos a serem tratados durante as audiências públicas e a ao próprio conteúdo dos documentos referentes ao Plano BR-163 Sustentável.

Outro aspecto, igualmente complexo, era o reduzido consenso entre os diversos representantes do Governo Federal quanto ao problema formulado e apresentado pelas organizações da sociedade civil e a necessidade concreta de elaboração de uma política pública mais ampla, capaz de antecipar aos efeitos perversos da pavimentação e estabelecer mecanismos de promoção do desenvolvimento no entorno da mesma:

> Então, o que é que aconteceu. Como é que surgiu o Plano? Ficou sempre aquela polêmica da questão do desmatamento desenfreado e algumas opiniões que davam conta que ao pavimentarmos essa estrada com certeza aceleraríamos o processo de destruição da Amazônia. Eu pelo menos, eu falei: 'Eu não sou um estudioso profundo da área ambiental'. Tenho cursos na área ambiental e tudo. Mas eu falei: 'Eu acho que a primeira coisa que a gente tem ao sentar na mesa é um negócio chamado bom senso'. Porque eu acho nem aqui em cima nem aqui em baixo. A gente tem que achar um equilíbrio em algum lugar no Governo para você funcionar. Por que? Poxa, eu saio daqui. Eu vou até Santarém. São mil quilômetros da divisa. Saio de Cuiabá são 1.750 Km. Se eu saio daqui onde a rodovia começou no Rio Grande do Sul e aqui pertinho de Santa Catarina eu estou falando em – até a fronteira com o Suriname – eu estou falando em 4.400 Km de uma rodovia, dos quais faltam pavimentar esses mil, mais uns 800 aqui. Quer dizer, eu tenho pouco mais da metade dela pavimentada. Quer dizer, as nossas rodovias são coisas violentas não é. Mas por que nós vamos acelerar o desmate? Eu ando na região há mais de 10 anos, as organizações não-governamentais aí, algumas já fizeram uma série de estudos da região. Questão que aqui na região você tem cerca de 30.000 Km de estradas, que eles chamam de endógenas que são umas espinhas de peixe que tem por aqui. Olha, você quando anda pela região, se acostuma com a região, você observa o comportamento de quem está na região. Para o explorador da madeira, tanto faz eu ter a minha estrada, como não. Ele faz a estrada que lhe interessar para a exploração dele. Ora, eu só tenho escritório do IBAMA aqui em Itaituba. Eu tenho escritório em Santarém. Um escritório em Cuiabá. Ora o escritório do IBAMA que tem que dar cobertura nesses 700 Km aqui. Imagine, ele está do outro lado do Tapajós. Ele recebe uma notícia de que tem um problema aqui no município de Novo Progresso, vamos chamar assim, não na cidade. No município. Ora entre ele sair daqui e chegar aqui. Na hora em que ele chegar aqui ele não vai ver mais nada. Então, quer dizer você não tem ninguém presente na região. Como é que faz? Como é que policia isso? E outra coisa que eu falo, com a rodovia pavimentada, o que é acontece? Você tem mil fiscais, ao invés de 2 fiscais da instituição. Porque todo mundo que passar por aqui, com certeza dá noticias de qualquer impropriedade ou qualquer outra situação. Mesmo que não seja para a polícia, mas fala para alguém e isso acaba se multiplicando com velocidade. E outra a medida que eu tenho gente passando toda hora, você de alguma maneira, bem ou mal, o infrator já começa a pensar duas vezes se ele vai ser tão explicito no ato dele (Entrevista 35, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

> Eu acho que o Plano da BR-163 deveria ser uma coisa mais focado na questão de prevenção e mitigação de impactos. Eu acho que só fazer isso é grande coisa. Para você trabalhar os problemas de combate a grilagem. O grande desafio que era de dar destinação as terras públicas de uma forma que você concilia interesses ou necessidades de manutenção de serviços ambientais, de biodiversidade, de uma coisa que deveria ser absolutamente prioritária de assegurar os direitos das populações mais vulneráveis que vão ser expulsas com a pavimentação da rodovia. A tendência é essa do aumento da especulação e da grilagem. Eu acho

> que só fazer essa coisa do ordenamento fundiário e territorial e junto isso algumas coisas de gestão do espaço que pode ser desde planejamento e gestão de unidades de conservação, de começar a apoiar cadeias produtivas, de uma outra base. E é claro ter um outro lado de controle e fiscalização, de segurança pública que a gente não pode ignorar (Entrevista 39, Representante de instituição não-estatal, 26 set. 2009).

> Então, a lógica estratégica do Plano com um todo deveria ser claramente compensatória. A partir do pressuposto que ali naquela região os ricos se viram. Quando eles querem fazer os investimentos em infraestrutura eles fazem. Feito a Cargill com seu porto de soja. O terminal de embarque em Santarém. Construído muito a frente da demanda corrente e com uma capacidade ociosa imensa. Quando os madeireiros querem, eles abrem as suas estradas e quando os sojeiros querem, eles se viram e até fazem o Governo financiar para eles uma estrada. [...] Então, toda a lógica que eu propunha era uma lógica compensatória. A estrada por si já resolve o problema dos capitalizados. É bom para a Cargill, bom para os sojeiros, bom para a soja, bom para a madeira e bom para todo o mundo. [...] Vamos jogar o peso do Governo em fazer uma regularização fundiária bem rápida da produção familiar para de certa forma protegê-la e valorizá-la. Porque tem um processo de grilagem muito forte quando se sobe o seu preço e a sua posse você pobre é instável. Vem um rico cheio de meios e de violência, dá um jeito e te tira. Você que vá para a favela de Santarém criar os seus filhos. Então, a proposta era toda nesse sentido, infraestrutura de estradas vicinais, de telecomunicações, de energia elétrica era crucial para você impedir a erosão e o abandono da agricultura familiar. [...] Aí vieram com uma lógica esponjosa, gelatinosa e ridícula de que o Plano era para todo o mundo. Não pode falar que é só para pobres, é para o povo. Tem os eleitores (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, mesmo após a decisão favorável do Governo Federal em relação à elaboração do planejamento regional no entorno da Cuiabá-Santarém, não havia consenso entres os atores diretamente envolvidos em relação ao problema e as soluções propostas; ou seja, havia àqueles que visualizavam o Plano BR-163 Sustentável a partir de uma lógica mais mitigatória destinada apenas reduzir alguns dos efeitos negativos da pavimentação sobre a região, especialmente entre as populações mais vulneráveis, e àqueles que consideravam que não era preciso planejamento nenhum, pois a própria pavimentação da rodovia se encarregaria de estabelecer uma maior circulação de pessoas e, consequentemente um processo de controle social no entorno da rodovia.

Neste contexto, o Plano BR-163 Sustentável acabou assumindo uma configuração destinada a entender a atender interesses e expectativas de diferentes setores da sociedade, e segmentos do governo, muitos deles contraditórios entre si.

Igualmente, observa-se que outros pontos também não consensualizados e que foram objeto de conflito entre os diferentes segmentos do Governo Federal durante o processo, foram: a abrangência territorial e a articulação multissetorial do Plano, conforme observado nos depoimentos a seguir:

> Eu acho que a Casa Civil não tinha talvez nesse contexto em que se perdeu a cultura do planejamento. Até por isso que o Ministério do Planejamento não assumiu um papel mais de liderança. Mas essa coisa de planejar dessa forma e ainda com os desafios de construir governança naquela região o que não é fácil, mas eu acho que houve um problema que se pode dizer assim de capacidade de gerenciamento por um lado, de coordenação técnica e até de coordenação política dentro dos ministérios e com os estados de saber dialogar com a sociedade civil. Gerou uma coisa nova de contracultura no Governo Federal e eu acho que não passou no teste no sentido de fazer isso realmente avançar. Eu acho que parte disso é que o contexto político tornou essas coisas ingovernáveis. Eu acho que a opção que se fez em termos de alianças políticas, de práticas clientelistas e fisiológicas. Uma continuidade de culturas que tem existido há muito tempo, de

> loteamento de ministérios entre grupos políticos esse tipo de coisa eu acho que torna esse tipo de coordenação quase impossível. Porque os ministérios são usados para os interesses dos grupos que controlam os ministérios. Não tem nenhuma afinidade de visão de desenvolvimento. Nada que os amarra. Eu acho que o abandono do PAS foi um pouco nesse sentido. Não se fez um projeto de Governo, de Estado, de País para a Amazônia. Se deixou isso meio a míngua. Nesse sentido não ficou uma coisa prioritária. Depois faz aquele planejamento que é estilo Casa Civil: cada Ministério traz as suas coisas, junta tudo e vamos chamar de Plano (Entrevista 39, Representante de instituição não-estatal, 26 set. 2009).

> Essa área até foi um pouquinho exagerada, emendou um pouco a Transamazônica no Pará, mas foi com base nisso, nesse compromisso que se começou o Plano (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

> Você já viu a área do Plano BR-163? Enquanto eu estava indo nas reuniões eu vetava aquilo. Porque aquilo ali vinha de dois colegas despreparados do Ministério da Integração Nacional que vinham com essa história. Tiraram isso do bolso do colete. Porque a área de influência de uma estrada se você pegar na definição precisa é a área em que as pessoas com decisão de transportar algo usam aquela estrada. Então, se a estrada está aqui no meio. Esse ponto aqui pode estar na área de influência se esse ponto para escoar procura a estrada. Se esse ponto aqui procura outra estrada está fora da área de influência. Então, por exemplo, colocar todas aquelas terras na Calha Norte do rio Amazonas na área de influência da estrada conceitualmente é um absurdo. Porque ninguém usa a BR-163 na margem esquerda do Amazonas (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

> Eu estou te dizendo é o seguinte: Governo só faz três ou quatro coisas. Ele não faz cento e cinqüenta. Você pode colocar aquelas coisas ali. Porque ele inchou desse jeito? Porque existe uma perspectiva flácida entre burocratas que não conhecem nada da região. Que são completamente cegos em relação a capacidade real e efetiva do Estado de fazer política. Então, enquanto estão pensando em um Plano que tem todas as dimensões. Se você for olhar bem, o Plano tem ações de postos de saúde, coleta de lixo sólido, separação de lixo sólido, ensino secundário especializado. Quer dizer, de fato eu não vou usar nenhum adjetivo, mas indivíduos eles pensaram que eles iam fazer um plano de desenvolvimento integrado, com tudo, colocando tudo. Quer dizer, o que é que tem num plano de desenvolvimento que não tem naquele Plano? Pouca coisa. Ora se você pudesse desenvolver uma região a partir de planos de desenvolvimento abrangentes, o Nordeste estaria desenvolvido há muito tempo. Porque o Nordeste sempre teve duzentas vezes mais força política do que a região da BR-163 [...] Então, eu sou um realista. Acho que deviam ter concentrado em três ou quatro coisas (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

Como pode ser percebido a partir dos depoimentos, havia ainda problemas de coordenação técnica e conflitos políticos que fizeram com que o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável fosse descolado de uma discussão mais aprofundada quanto à praticidade técnica e a viabilidade financeira das soluções apresentadas.

Igualmente, é importante mencionar que havia também entre os atores governamentais diretamente envolvidos certa descrença em relação à efetividade de qualquer plano de desenvolvimento mais abrangente.

Esses aspectos acabaram contribuindo para o surgimento de mais conflitos e oscilações no engajamento de segmentos do próprio Governo Federal. Isso foi salientado tanto por seus próprios representantes quanto por atores da sociedade civil que participaram do processo de formulação da política pública:

> [...] Eu acho que um problema sério é que o Plano não integrou ali uma quantidade, mais de uma dezena de órgãos federais que tiveram dificuldade de partir de uma lógica setorial para uma lógica territorial. Porque todos os ministérios eles sempre funcionaram setorialmente. Assim, o cara do transporte cuida do transporte, o Ministério das Minas e Energia, das minas e energia e o outro... e aí você impõe uma nova situação em que você diz assim: 'Olha, essas políticas precisam se encontrar numa lógica territorializada'. Então, isso foi muito difícil. Principalmente os ministérios setoriais, por exemplo, o Ministério dos Transportes, de Minas e Energia, eles foram muito resistentes e ainda são muito resistentes a esse tipo de abordagem. Enquanto que outros ministérios que são mais transversais como Integração Nacional, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social eles aderiram mais a essa proposta, não é (Entrevista 30, Representante de instituição estatal 2, 25 ago. 2009).

> Não tinha relação. A relação era sempre distante. Inúmeras vezes nos propusemos lá nas reuniões da Casa Civil. Eu era MMA nessa época, propusemos que a sociedade viesse participar das reuniões. Eram aquelas reuniões enfadonhas, que não chegavam a nada. Tinha treze instituições federais. Porque é o seguinte. Tem organizações federais com o que eu chamo de engajamento forte, que elas têm muito interesse na coisa. Pela natureza de sua tarefa. O MMA é um engajamento forte. A Casa Civil porque estava no papel de Coordenação, um engajamento forte. Transporte porque tinha interesse que o Plano limpasse os problemas de licenciamento e a estrada pudesse ser construída, engajamento forte. E aí tinha os ministérios de engajamento fraco, sei lá, Fazenda, Indústria e Comércio, Cultura e esses quando apareciam mandavam uma pessoa lá do quarto escalão. Na outra reunião já era outra. Não sabiam nada e as reuniões eram muito pouco produtivas. Tanto que demorou um ano e meio para sair àquela droga. Aquele negócio tão ruim. Aquele Plano tão ruim e tão fracassado (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

> O que estava acontecendo em torno dessa mobilização que foi feita em torno da discussão do Plano da BR-163 com os outros ministérios é que nós encontramos em vários ministérios interlocutores que perceberam que o Ministério do Meio Ambiente tinha um acúmulo de saber fazer na área técnica em vários assuntos que não eram assuntos exclusivamente ambientais que eram assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Isso foi para eles uma certa surpresa porque eles imaginavam que o pessoal do Ministério do Meio Ambiente não tinha *expertise*, não tinha conhecimento de causa em outras áreas. Isso foi muito bem recebido em vários ministérios e muito mal recebido em outros ministérios porque alguns ministérios consideraram que era uma invasão do seu espaço. Não vou dizer espaço aéreo, mas do seu território. Sabe: 'Isso é assunto meu. Não é assunto de vocês' (Entrevista 43, Representante de instituição não-estatal, 29 set. 2009).

> Eu acho que, por exemplo, o Ministério dos Transportes participou pouco. Do Governo a gente teve um envolvimento maior mesmo do Ministério da Integração que é um ministério com pouquíssimos instrumentos de políticas públicas para atuar. Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário foram os ministérios que vieram para a mesa. A gente tinha uma expectativa de que o Plano ensejasse uma participação também da área mais social: ministério do Trabalho, Saúde, Educação. [...] Então, eu acho que faltou ao Governo conseguir um envolvimento maior de alguns ministérios-chave como é o caso do Ministério dos Transportes para poder ter uma ação mais organizada e acho que faltou talvez um envolvimento mais (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

Conforme pode se perceber, embora a decisão de formulação conjunta e articulada do Plano tenha partido do centro de Governo Federal, as instituições envolvidas, quer seja pelo próprio escopo de sua atuação setorial, pelas dificuldades de coordenação ou ainda pelos conflitos decorrentes de seus diferentes projetos políticos, não conseguiram fazer com que o

processo de planejamento fluísse para o estabelecimento de uma intervenção pública multissetorial no entorno da rodovia Cuiabá-Santarém.

Se todos esses conflitos internos ao GTI passaram ao largo de muitos olhares é um fato que não se pretende elucidar com a realização desse estudo, mas por certo alguns deles não fugiram a percepção e a própria análise crítica de alguns dos envolvidos que chegam inclusive a compreender essas questões como um sintoma da incapacidade Estado brasileiro em construir uma agenda conjunta de políticas públicas para a região amazônica, conforme revelam os depoimentos abaixo:

> Essa é a coisa mais difícil de falar porque assim. Olha só na discussão do GTI tu tinhas aquelas pessoas que eram acessíveis ao consenso. Mas tinha aquelas que não eram. E, por exemplo, nós tínhamos a Marina da Silva, uma figura que queria que as coisas acontecessem, mas que houvesse um respeito pelos ambientes locais. Que fossem feitos, mas que fossem feitos dentro de uma lógica de respeito. E tinham aqueles que não estão nem aí para o, por exemplo, o de Transportes. Eu não vou dizer que ele é aquela figura insensível, mas que, por exemplo, assim a preocupação dele era a pavimentação (Entrevista 4, Representante de instituição estatal, 25 jul. 2009).

> O Governo então criou o Grupo de Trabalho Interministerial, elaborou um Plano, fez uma série de consultas sobre esse Plano. Mas e aí a gente engasgou, digamos assim, um pouco na retórica. O Governo e isso eu acho que tem isso uma coisa até um pouco recorrente adotou essa prática dos grupos interministeriais e dos planos que são interinstitucionais e interdisciplinares como uma estrategia e que é uma coisa bem positiva, porque de fato tem certos temas que são complexos e que não podem ser resolvidos por um ministério ou outro. Mas a capacidade do Governo de, de fato, envolver as suas diferentes áreas numa agenda conjunta como é o caso dessa agenda é muito limitada. Ela tem sido limitada historicamente e não foi diferente nesse caso (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

Igualmente, os depoimentos também sugerem que houve reduzida participação tanto do Governo do Pará quanto das prefeituras municipais no processo formal de elaboração do Plano BR-163 Sustentável:

> E eu acho também que o governo municipal também, os governos municipais eu acho que se envolveram muito pouco. Eu acho que foram assim os dois setores... que o setor empresarial alguns momentos se envolveu nas consultas, nas audiências e alguns momentos quando não se envolvia procurava outros caminhos, por outros meios para poder chegar lá. As proposições ou as visões deles. Já os governos municipais ficaram muito distantes. Em alguns momentos, um ou outro se sobressaiu, mas no geral ficaram muito distantes (Entrevista 5, Representante de instituição não-estatal 1, 28 jul. 2009).

> Olha, até o momento antes de criar o processo de governança a sociedade civil tinha uma interação mais direta com o Governo Federal. Muito pouco com o Governo do Estado e menos ainda com os municípios. Pelo menos no caso de Mato Grosso, que é a situação que eu conheço melhor. O alvo escolhido para interação foi o Governo Federal porque se tratava de uma obra federal, de licenciamento federal e a gente entendia que a maior parte das demandas recaia sobre a responsabilidade do Governo Federal. Demandas de ordenamento territorial, de implementação de infraestrutura básica de saúde, de educação, mesmo transportes, comunicação e tal. Então, os municípios também tiveram muito fora desse debate. Embora tivesse essa perspectiva do Fórum de você ter a participação dos municípios (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

> A relação com o Governo do Estado (do Pará) era pouca, conflituosa. Então, era uma relação muito pequena (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009).

> [...] num primeiro momento praticamente não havia nenhuma participação das prefeituras e do Governo do Estado (do Pará). Por outro lado, o Governo do Estado se posicionou de uma forma assim, que isso era mais uma forma de intervenção federal no estado do que realmente uma possibilidade de uma nova abordagem de montar infraestrutura aqui na Amazônia (Entrevista 30, Representante de instituição estatal 2, 25 ago. 2009).

> Foi assim muito rico, muito dinâmico toda a interlocução para dentro do Governo e para fora do Governo, com a sociedade. Não foi tanto com os governos estaduais para o Plano. Porque o Plano é basicamente um plano de desenvolvimento, não é o plano da construção da estrada (riso). Com os governos estaduais e municipais foi um pouco difícil. Era fácil num ponto. Todo mundo queria a estrada, mas era difícil em relação ao diálogo das demais políticas de ordenamento territorial, combate ao desmatamento quando se colocava isso para boa parte dos entes municipais e alguns estaduais, isso não, assim não sensibilizava muito (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

A partir dos depoimentos, é possível perceber que a estrategia adotada pelas organizações sociais e ambientais foi a maior interação com o Governo Federal. Isso é, por um lado, perfeitamente compreensível na medida em que se recorda que no entorno da rodovia as terras eram, em sua maioria, de domínio da União, e havia também a percepção por parte desses atores quanto à omissão, conivência ou mesmo a participação dos órgãos de Estado, principalmente de estados e municípios nos casos de grilagem de terras públicas, desmatamento e violação dos direitos humanos por parte de grileiros, madeireiros e fazendeiros (SAUER, 2005; TORRES, 2005).

Por outro, a mesma era também uma opção problemática na medida em que inúmeros recursos públicos como, por exemplo, os da educação e da saúde são, por efeito constitucional, vinculados as contas de estados e municípios.

Diante disso, pode-se dizer que, o problema formulado, assim como as soluções propostas se transformaram em referência para apenas alguns segmentos do Governo Federal, sem maiores implicações nas agendas dos demais entes federados.

Apesar disso, pode se identificar nos arquivos do Ministério da Integração Nacional documentos de vários tipos, endereçados pelo Governo do Pará ao GTI da BR-163, dentre os quais se destacam dois. O primeiro deles apresenta inúmeras considerações gerais sobre o processo de planejamento regional, promovido pelo Governo Federal no entorno da rodovia Cuiabá-Santarém, destacando que alguns dos conflitos fundiários existentes na região eram decorrentes do processo de expropriação de grande parte do seu patrimônio fundiário realizada pelos governos militares por meio do Decreto-Lei Nº. 1164/71 e, ao mesmo tempo, reclamava a reintegração ao estado das terras confiscadas por esse decreto (PARÁ, 2005b).

O mesmo documento tece ainda comentários sobre questões como: a) a inconsistência nos critérios de definição da área de influência da rodovia; b) a indefinição em relação às ações previstas e a falta de clareza quanto às formas de financiamento das atividades a serem desenvolvidas pelo estado e municípios, inclusive apontando sugestões legais para a destinação de recursos; c) a ausência de referências no Plano BR-163 ao Zoneamento Ecológico-Econômico realizado pelo Governo do Estado, etc (PARÁ, 2005b).

O segundo documento, assinado por um órgão setorial, apresentava várias demandas e sugestões de ações a serem desenvolvidas na área de transporte (aéreo, fluvial e rodoviário) nos municípios paraenses situados na área de influência do Plano BR-163 Sustentável (PARÁ, s/d).

Isso demonstra que, muito embora existissem conflitos de interesses entre o Executivo Federal e o Estadual quanto ao ordenamento territorial do entorno da rodovia, o Governo do Pará também estava atento ao processo de formulação do Plano BR-163 Sustentável, inclusive como uma possibilidade de obtenção de recursos financeiros para a realização de seus investimentos.

Estima-se que situação semelhante deve ter acontecido também com as prefeituras que, estando mais próximas às pressões dos atores locais de vários tipos, tinham suas motivações para rejeitar algumas das medidas propostas pelo Plano BR-163 Sustentável, mas também, possuíam necessidade de se articular com o Governo Federal em busca dos recursos necessários à implementação de determinadas ações no âmbito do município.

Outro ator importante que pouco se envolveu no processo formal de construção do Plano BR-163 Sustentável, foi o segmento empresarial, conforme se observa nos depoimentos a seguir:

> Eu acho que dentro dessa lógica que a gente fala de movimentos sociais nós sempre tivemos muita dificuldade de aglutinar nesse debate o segmento empresarial, entendeu? Eu acho que a gente conseguiu construir uma proposta, colocar na proposta do Plano da BR-163 questões importantes em relação à questão do desenvolvimento sustentável da região, mas a gente fez isso agregando diferentes atores ligados principalmente ao setor da produção familiar, aos movimentos sociais. Mas a gente não conseguiu agregar nesse debate de forma substantiva e orgânica o segmento empresarial ligado a produção agrícola, ao agronegócio porque o debate da BR-163, o asfaltamento da BR-163 ele está principalmente ligado a está questão (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

> [...] a gente quando começou esse processo a gente imaginava que da parte não-governamental, mas setor privado interessado na pavimentação da estrada que a gente também teria uma participação, com um interesse na pavimentação e como esse interesse se dissipou também ficou faltando um pouco esse outro lado. O lado sociedade de fins lucrativos, digamos assim (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, a presença dos segmentos empresariais não era em si um objeto de disputa no contexto formal de elaboração do Plano. Contudo, em virtude dos conflitos de interesse existentes entre os diferentes grupos havia sim uma tendência ao estrangulamento de propostas divergentes ou o uso de contatos pessoais com representações de governo como forma de fazer valer os interesses dos diferentes grupos, como pode se perceber pelas correspondências direcionadas pelo segmento empresaria ao GTI da BR-163 e nos trechos a seguir:

> Eu acho que o Plano trouxe isso. Um exercício de você colocar na mesma mesa interesses diversos, com graus de intenção diferentes que existiram principalmente do setor produtivo que não estava muito interessado no desenvolvimento sustentável tensionando. Mas que não houve nenhum grande problema, nenhum grande conflito, nenhum um assassinato decorrente disso daí. Pelo menos que a gente possa atribuir isso de forma direta [...] A lógica era a seguinte: uma região grande, abundante em recursos naturais e que é possível atender todos. Tanto o setor madeireiro, quanto os agricultores familiares, quanto o setor empresarial rural. Era esse o sentimento. Eu acho que a questão ambiental foi a que mais ganhou na região. Os agricultores familiares ganharam, mas pouco se materializou e eu acho que houve um certo exagero contra as propostas do setor empresarial. Hoje eu faço essa autocrítica (Entrevista 30, Representante de instituição estatal 2, 25 ago. 2009).

> O pessoal da área de mineração, por exemplo, quando se sentia não totalmente contemplado aí vinha. Marcava uma audiência com o Ministro de Minas e Energia: 'Pô, peraí, coisa e tal... eu estou me lascando'. E aí vinha alguma sinalização do Ministério de Minas e Energia: 'Olha, porque o pessoal...' Entendeu, não dá para atender no varejo. A gente faz a discussão no atacado, porque se for atender no varejo vai chegar um momento em que eu vou ter lá cem para distribuir, mas eu vou estar dando oitenta para um, setenta para o outro, cinqüenta para o outro, quarenta e cinco para o outro e quando eu for ver no geral eu dei trezentos, mas eu tenho cem para distribuir. Então, tem que ser junto. Tenho que distribuir cem, vai vinte, vai quinze, vai dez, vai dezoito. Então, esse processo que as pessoas iam, o grupo de interesses ia recorrer a outros caminhos era um processo complicado porque aí chocava com essa negociação mais coletiva que era feita (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009).

Esses depoimentos reforçam a percepção de que os grupos empresariais, embora não possuíssem interesse direto no planejamento como um todo; dispunham de canais diretos junto ao Governo Federal, preferindo utilizá-los para se fazer ouvir e influenciar a tomada de decisão sobre pontos específicos do Plano BR-163 Sustentável.

O critério de representatividade institucional adotado nas consultas públicas, por sua vez, acabou penalizando grupos tradicionalmente excluídos dos processos de formulação de políticas públicas como os povos indígenas, sobretudo os do estado do Pará. Esses grupos tiveram algumas demandas inseridas no documento final do Plano BR-163 Sustentável como identificação, demarcação e homologação de terras indígenas na área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável, mas formalmente participaram pouco das diferentes etapas de auscultação pública.

> Naquele momento o Governo não estava convidando as populações indígenas. Eu fui lá por uma outra ONG. O CEFT-BAM. Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas. A gente foi convidado. A associação da qual eu lhe falei era filiada ao CEFT-BAM. Então, eles fizeram o convite e eu fui participar. Não tinha diálogo com as comunidades indígenas (Entrevista 13, Representante de instituição não-estatal, 6 ago. 2009).

> E a população indígena eu nem sei o que dizer o que aconteceu no Pará que foi uma falta assim de uma maior intensidade na mobilização deles. Nessa mobilização deles para que eles pudessem participar (Entrevista 5, Representante de instituição estatal 1, 28 jul. 2009).

> Olha, eu acho que na medida do possível os movimentos se articularam e participaram bem. Do ponto de vista dos movimentos sociais a gente procurou incluir, por exemplo, as comunidades indígenas na medida do possível. O Governo prometeu inúmeras vezes fazer consulta com os povos indígenas. Até pouco tempo atrás ainda estava falando disso, o que parecia mais surreal ainda. O Plano publicado a não sei quanto tempo. 'Ah, vamos fazer consultas sobre o Plano com os indígenas'. Agora não adianta, não tem o menor sentido. Mas o Governo não conseguiu viabilizar essas consultas. Então, isso foi uma lacuna do ponto de vista do processo mais formal. Envolver comunidades indígenas, eventualmente envolver mais quilombolas e outras comunidades tradicionais (Entrevista 41, Representante de instituição estatal 1, 28 set. 2009).

Igualmente, foram prejudiciais à histórica dificuldade de diálogo das instituições governamentais com as organizações indígenas; a dificuldade de acesso por parte desses grupos aos locais onde eram realizadas as consultas públicas; o procedimento ainda comum dos povos indígenas não-aldeados de se fazerem representar ou serem representadas por meio de associações de produtores familiares e pela própria decisão do GTI da BR-163 em

realizar uma consulta pública específica para auscultar esses atores sociais, o que de fato acabou não acontecendo.

Destaca-se ainda, a percepção das representações de trabalhadores rurais e pescadores artesanais, dois segmentos que participaram dos eventos de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, mas que não se sentem priorizados no produto final do planejamento ou não internalizaram o Plano como um documento orientador de suas lutas políticas:

> A gente acha que foi colocada, que foi incluída algumas demandas nossas. Mas não como prioridade (Entrevista 14, Representante de instituição não-estatal, 7 ago. 2009).

> A minha impressão é que existem poucas organizações de luta dentro desse processo. Você tem a igreja, você tem as ONG e você tem algumas organizações de luta. Os sindicatos dos professores não estão envolvidos, os sindicatos dos profissionais de saúde não estão discutindo esse processo, os sindicatos dos trabalhadores não estão discutindo esse processo. 'Ah, mas as duas Federações estão'. Sim, mas elas têm pouquíssima relação com a base. Então, não adianta. Como tu vais fazer o Plano ser executado pelo município de Trairão se o SINTEP de Trairão não conhece o Plano? Como ele vai poder pressionar o poder local para orientar os investimentos e as despesas se ele não conhece o Plano? Se os profissionais de saúde de Trairão também não conhecem o Plano. Esse é um papel que as ONG deveriam ter cumprido de publicizar, de levar o Plano a todas as entidades de luta, para o movimento social de verdade. Que há uma confusão entre o que é ONG e movimento social e eu acho que o Governo se valeu disso, porque as ONG não tem poder de pressão. Esse é o equívoco do Plano, ele não foi apropriado pela base e esse é o equívoco de muitos planos que se tem por aí (Entrevista 18, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

Essa percepção provavelmente é resultante da convergência entre a participação predominante das organizações não-governamentais nos espaços de negociação sobre o Plano e o critério estabelecido para a participação nas consultas públicas. Esse privilegiou uma representação de caráter mais institucionalizado por meio de convites dirigidos a instituições e organizações, limitando o número de participantes nas consultas públicas e gerando, em muitos atores, a sensação de que atores sociais relevantes não estavam, de fato, sendo ouvidos. Em especial àqueles segmentos cujos interesses não eram defendidos pelas instituições convidadas.

Igualmente, outro aspecto também observado durante o estudo foi a morosidade na consolidação das propostas e a demora na implementação das ações. Aspecto este que, aliás, caracterizou toda a trajetória do Plano BR-163 Sustentável.

Diante de todas essas questões, pode-se perceber que a maioria das avaliações realizadas pelos diferentes atores converge para um reconhecimento do esforço realizado pelo Governo Federal em elaborar uma estrategia diferenciada para o tratamento da pavimentação da Cuiabá-Santarém.

Esse processo, no entanto, acabou esbarrando em uma série de dificuldades experimentadas durante a construção da agenda de política pública: a) a percepção das questões relacionadas à pavimentação da rodovia não ter atingindo da mesma forma as diferentes setores e esferas governamentais, o que obstacularizou a sua incorporação nas agendas de políticas públicas; b) os problemas na triagem de alternativas que dificultaram a formatação do conteúdo do Plano e o estabelecimento das estrategias para a sua implementação; c) as mudanças institucionais ocorridas durante o período de elaboração e implementação do Plano que dificultaram a manutenção na agenda governamental das demandas relacionadas ao asfaltamento da estrada; d) e, por fim, na própria ausência de

vontade política do centro de governo em implementar o planejamento conforme fora concebido. Isso se intensificou ainda mais após o lançamento do PAC.

Essas questões acabaram se refletindo na fraca execução e até mesmo na implementação de forma contraditória daquilo que havia sido planejado durante o período de construção do Plano BR-163 Sustentável, conforme pode ser percebido mais adiante no texto.

2.6 O contexto atual e a retomada do Plano BR-163 Sustentável: possibilidades de um modelo alternativo frente estrategia de crescimento econômico do país

Finalmente em 31 de março de 2009, exatamente 2 anos, 9 meses e 26 dias após o lançamento oficial do Plano BR-163 Sustentável, foi realizada, na cidade de Brasília (DF), a primeira reunião de trabalho do Fórum de Gestão do Plano BR-163 Sustentável. Na ocasião foi estabelecida uma agenda de reuniões, sempre pautada na abordagem e tratamento de questões consideradas como emergentes na área do Plano. O que do ponto de vista do Governo Federal era a forma de tentar recuperar a credibilidade perdida diante da morosidade e demora do processo:

> Só que aconteceu um período muito longo entre o lançamento do Plano pelo Presidente Lula, foi feito aqui em Brasília e o decreto designando esse Conselho Gestor. Esse decreto é do final de 2007. Levou um ano e meio e muito longo foi o processo, foi o momento em que esse Conselho Gestor começa a funcionar mais um ano e meio que começa a funcionar realmente em março de 2009 quando a gente realiza uma reunião em Brasília. Tinha tido uma reunião ainda em 2008, mas que não teve continuidade, que foi mal articulada. De fato a gente começa esse processo de articulação, de funcionamento desse Conselho Gestor esse ano. Quase três anos depois do lançamento do Plano. Com uma grande dose de ceticismo por parte das entidades e até por parte do próprio Governo. Mas a gente fez a primeira em Brasília e começamos a definir pautas em função das questões mais emergentes. Prioritárias na área do Plano. Então, é a forma de recuperar essa credibilidade, atacar os problemas centrais (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

Contudo, esse processo de retomada do diálogo tem sido dificultado pela existência de duas lógicas contraditórias. Quer dizer, de um lado segmentos do Governo Federal sem vontade política para legitimar esse fórum como um espaço privilegiado de tomada de decisão, mas buscando utilizar os momentos de discussão para apresentar propostas de obras de infraestrutura e programas a serem implementadas na área de influência do Plano. Do outro lado, organizações sociais e ambientais na expectativa que o Governo Federal abra espaços para discussão de questões consideradas relevantes por estes atores como o licenciamento ambiental e a realização de investimentos nos projetos de assentamento no Oeste do Pará, conforme pode ser observado por meio de observação da 3ª. Reunião do Fórum Regional do Plano BR-163 Sustentável realizada em Santarém e nos trechos a seguir[101]:

[101] Até a conclusão dessa dissertação foram realizadas 7 reuniões do Fórum de Gestão do Plano, nas cidades de Brasília (31/09/2009), Alta Floresta (18/06/2009), Santarém (27 e 28/07/2009), Lucas do Rio Verde (14 e 15/09/2009), Itaituba (12 e 13/11/2009), Belém (06/05/2010) e Cuiabá (10/08/2010). Durante as mesmas, segundo os registros do MIN foram discutidas as seguintes questões: a) pavimentação, recuperação e manutenção da rodovia BR-163 no trecho Cuiabá–Santarém; b) identificação de ações prioritárias do Plano BR-163 Sustentável; c) organização das instâncias locais de implementação do Plano; d) processo de regularização fundiária na área do Plano (o "Terra Legal"); e) realização da Operação Arcoverde; f)

> [...] infelizmente o ator principal desse Plano é o que menos aparece. Que promove o desenvolvimento sustentável que são os agricultores familiares. São as pessoas que aparecem na hora de elaborar as propostas, na hora de executar as propostas eles não aparecem, na hora de acessar as políticas públicas que vem contribuir com o Plano, ou seja, a sua execução. Eles também não aparecem. Eles não conseguem acessar essas políticas. Elas não chegam nas pontas (Entrevista 1, Representante de organização não-estatal 2, 24 jul. 2009).

> Eu acho que essa passividade não deve existir porque a cada momento vai existir uma prioridade. E a questão fundiária apesar dela sempre estar existindo nesse contexto, de necessidade de existir, desde a época que a gente começou o trabalho os assentamentos já tinham esse problema, mas a necessidade de botar ordem naquele momento, talvez, em geral era o principal. Então, agora com essa ordem mais do entorno já começa a existir a necessidade de colocar ordem dentro dos assentamentos. Ele passa então a ser a prioridade do processo. Então, não tem como pensar iniciativas produtivas não é se você vai esbarrar na legalização dos assentamentos (Entrevista 5, Representante de instituição não-estatal 1, 28 jul. 2009).

> Então fizemos essa discussão em Brasília com encaminhamentos, depois fizemos a segunda em Alta Floresta quando teve a operação lá do Arco Verde que o Lula esteve presente. Depois fomos para Santarém, naquela reunião em Santarém. Fizemos uma agora, há duas semanas em Lucas do Rio Verde com um seminário sobre infraestrutura e discutindo as usinas do Tapajós e do Teles Pires, a questão do aproveitamento hidroviário. A própria questão da rodovia, a questão dos portos e estamos planejando uma agora, a próxima, a quinta reunião para Itaituba, vai ser na primeira quinzena de novembro onde a gente vai dar continuidade a essa discussão sobre infraestrutura, pelo menos ali as usinas ali do lado de Itaituba e a hidrovia e de outro lado vamos discutir a questão da exploração em bases sustentáveis dos recursos florestais (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 28 set, 2009).

> Então, esse novo diálogo e também a maior participação dos estados e dos municípios nessas iniciativas de planejamento eu acho que retomou em parte e hoje nós também como o grupo interministerial responsável pela implementação estamos com mais ênfase tentando consolidar os espaços e a delegação dada por um decreto de final de 2007. E retomando esse diálogo com a sociedade e os governos estaduais e municipais. Mas agora a gente tem mais quando a gente vai. Está sentindo, está vendo em pequenos trechos. Vê que vai ter a estrada que vai ter a possibilidade de ligação com outras estradas, que o pessoal está saindo do isolamento. Então, retoma uma expectativa favorável. É, claro que com isso associa também outras obras de infraestrutura que estão também sendo feitas. Ferrovia Norte-Sul e hoje a gente leva a esses fóruns, por exemplo, o debate do aproveitamento hidrelétrico do Tapajós-Teles Pires, a hidrovia Tapajós-Teles Pires que são outras obras de infraestrutura importantes para a região que vão permitir realmente um dinamismo a economia muito importante (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

No caso do Pará, ao contrário do que alguns depoimentos sugerem, o Executivo Federal não conseguiu mobilizar nessa retomada um número significativo de representações

---

zoneamento ecológico-econômicos dos estados do Pará e Mato Grosso; g) financiamento de atividades econômicas sustentáveis; h) licenciamento ambiental dos projetos de assentamento no Oeste do Pará; i) políticas públicas de infraestrutura e logística nas comunidades rurais e assentamentos de reforma agrária; j) consolidação das unidades de conservação; k) regularização das terras indígenas; l) perspectivas da mineração e atividade garimpeira; m) recuperação de áreas degradas; n) projetos de aproveitamento hidrelétrico dos rios Tapajós e Teles Pires e possibilidades de aproveitamento hidroviário nos rios supramencionados (BRASIL, 2009c, 2009d, 2009e; 2009f e 2010d) (para mais alguns detalhes ver anexo 12).

dos governos estadual e municipais para debater os assuntos de interesse da maioria dos presentes. Limitando-se, pois, a tentar discutir questões nada consensuais como o aproveitamento hidrelétrico e hidroviário dos rios da região, a concessão de florestas públicas e as ações de regularização fundiária previstas no âmbito do Programa Terra Legal[102].

Diante do jogo de forças, é importante mencionar que as organizações sociais e ambientais da região se encontram em um estágio bastante diverso daquele em que a ajudaram a elaborar o problema e formular a proposição da elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Essas organizações, por conta das escolhas que fizeram e das próprias mudanças conjunturais, apresentam dificuldades em pressionar as diferentes esferas de governo para que corrijam os problemas ou implementem as ações consideradas como prioritárias no Plano[103]:

> Eu acho que tem um problema aí que é a história do Governo Lula. Essa relação entre o movimento social, o Lula e o PT. Isso deixou o movimento assim: 'Não; é do Governo o Plano'. Mas os movimentos sociais em nome do Lula e em nome do Partido deram toda a contribuição para o Plano. Toda a contribuição para o Plano. É um negócio fantástico, bem feito e tal. Mas não foi o movimento que construiu o processo de construção do Plano. Na minha percepção, eu posso estar equivocado. Lendo alguns documentos, isso parte do Governo: 'Nós vamos fazer um Plano. Vocês querem fazer junto com a gente? Vumbora'. Então, o movimento pela relação de confiança histórica que existe com o Governo Lula, que existe com o próprio Partido dos Trabalhadores embarca no processo e lastreia o Plano do Governo. Tanto que o Governo canta aos quatro cantos do mundo que o Plano é construído com os movimentos sociais. Mas quando a BR-163 pára um ano, um ano e meio, o decreto leva um ano, um ano e meio para sair. Por quê? Porque se tu institui o Fórum da BR-163, tu legitimas um espaço de pressão do governo. Por que o Governo não criou o Fórum se era só um decreto? Por que um decreto de instituição de um Fórum levou um ano e meio para sair? Qual o *link* disso com a falta de dinheiro para pavimentar a BR-163? Com os problemas fundiários na região de Novo Progresso, Trairão e lá para baixo? Eu reconheço as ações são do movimento, são demandas do movimento. Mas o Governo as tem como dele e nem presta contas direito para os movimentos sociais. Entende que o Plano foi uma concepção de Governo (Entrevista 18, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> E a sensação que a gente tem hoje é que as instâncias do Plano são mais instâncias com um cumprimento burocrático e não os espaços e os fóruns de diálogo e de manutenção de... Por que qual era o objetivo? O objetivo era manter uma dinâmica regional de concertação em torno da visão da sustentabilidade local e os cinco pólos tinham essa previsão de dinâmica. Hoje o que a gente tem é que as instâncias de gestão são uma forma burocrática de prestação de contas a sociedade e essa visão da manutenção de um diálogo intersetorial com a presença dos prefeitos, com a presença do setor empresarial, com a presença da sociedade civil que permitira você ter um processo de avanço local, de muitos dos pontos do Plano que poderiam ser resolvidos localmente o Plano falhou em fazer isso. Falhou porque houve simplesmente uma ruptura daqueles que enxergavam nisso uma dinâmica necessária para a região. As mudanças de ministérios e a própria

[102] Os aspectos polêmicos sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e o Programa Terra Legal serão abordados mais adiante no texto.

[103] Esses aspectos podem ser traduzidos: a) a migração de parte dos quadros das organizações para os governos federal, estadual e municipal como uma forma de inserção de suas demandas nas agendas de políticas públicas, o provocou uma fragilidade técnica dessas entidades; b) mudanças na conjuntura externa que levaram a redução de parte das fontes de financiamento e, conseqüentemente a debilidade financeira dessas organizações; c) as mudanças no contexto político-institucional, quer dizer, um refluxo no espaço de debate de algumas questões por parte dos governos e maior número de demandas por políticas públicas.

> mudança da política federal foram graves para o Plano (Entrevista 43, Representante de instituição não-estatal, 29 set. 2009).

> Hoje eu acho que a gente continua trabalhando na perspectiva da implementação das ações, porque as demandas que estavam postas lá são demandas que estão postas há muito tempo e são demandas reais. Então, quer dizer não tem porque os movimentos sociais se descolarem do Plano, porque ali no Plano tem uma referência do que eles querem ver acontecer ali na região. Mas eu tenho dúvida se as demais partes envolvidas no Plano ainda dão a mesma relevância que a sociedade civil dá ao Plano. Porque, talvez, para os outros o caminho, quer dizer, o Plano não seja um caminho tão eficaz. Porque na verdade ele perdeu espaço dentro do Governo. Então eu acho que hoje tem um desafio nessa história que é o que a gente consegue aproveitar de bom nisso tudo (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

A partir dos depoimentos, pode se perceber dúvidas entre dessas organizações em relação a continuar investindo na revisão das propostas, no estabelecimento de prioridades e no detalhamento operacional das ações a serem implementadas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável.

Por sua vez, os próprios segmentos do Governo Federal, envolvidos no debate, apresentam uma grande dificuldade em reconhecer a legitimidade desse Fórum como um espaço de discussão e tomada de decisão. Isso se reflete na tentativa de monopólio das agendas de assuntos, na centralização de poder e, consequentemente no esvaziamento da concepção do modelo de gestão participativa, conforme pode ser observado nos trechos a seguir:

> A reunião do Fórum com aqueles membros do Governo Federal que eu achei interessante, mas ali já foi problemas com relação... na verdade o que parece é que o Governo faz essas coisas para justificar as decisões que já estão tomadas. Então, efetivamente não há um diálogo, um diálogo em que a própria realização dele possa resultar em mudanças substanciais nos projetos. Isso não existe, quer dizer o Governo já tem a sua posição e dialoga com a sociedade civil para tentar encontrar uma forma de mitigação de alguns problemas que efetivamente vão ocorrer (Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009).

> Com a sociedade, aí vai entre as organizações ambientalistas: 'Não, mas hidrelétrica vai causar um prejuízo ambiental'. 'Ó, mas qualquer ação do homem provoca algum tipo de dano ambiental'. Então, vamos fazer que esses investimentos provoquem o mínimo possível de impacto ambiental. Uma vez que eles vão acontecer, é uma decisão de Governo que não passa obviamente pelo Conselho Gestor. É uma decisão da Presidência da República que tem essa delegação do povo brasileiro para administrar o Brasil. É uma decisão de Governo e vai fazer. Mas a gente pode fazer exatamente pressão e negociação no sentido de reduzir esses impactos (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 28 set, 2009).

É importante mencionar que a recuperação, duplicação e pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém estão inseridos no pacote de obras com execução prevista por meio de recursos do PAC. A realização desses investimentos é certamente de interesse dos usuários e outros segmentos interessados na pavimentação da Cuiabá-Santarém.

Porém, a estrategia de execução dessa obra de infraestrutura sem nenhuma relação com os princípios de sustentabilidade e controle social preconizados para as grandes obras de

infraestrutura na região[104], o que expõe contradições de governo e desagrada alguns segmentos envolvidos na elaboração do Plano BR-163 Sustentável:

> Eu acho que o Governo teve uma ação super avançada quando pensou o Plano e criou o Plano, mas não conseguiu sustentar isso e implementar isso da mesma maneira. Dá um pouco a impressão de que o Governo ficou um pouco com medo da sua própria criação. Do que é que aquilo poderia gerar do ponto de vista de projetos amplos e democráticos e que colocassem um pouco às claras e muito aberto o debate sobre a ação do Governo na região (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

> Ainda há uma dificuldade muito grande. Não é do Governo, não é do Governo Federal ou do Governo Estadual ou mesmo dos governos municipais é um problema do Estado Brasileiro de incorporar ou de compreender essa nova realidade que a sociedade civil efetivamente não quer mais apenas discutir os acessórios, mas quer discutir para onde o modelo vai levar na nossa região. Mas as diversas esferas de governo não estão abertas para isso (Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009).

Compreende-se assim que a proposta do Governo Federal de estabelecer um caráter participativo ao processo de discussão sobre grandes obras de infraestrutura na região amazônica não se consolidou. Conforme os depoimentos sugerem, o Governo Federal brasileiro não teve forças e vontade política para sustentar um esforço de revisão do papel da região dentro do planejamento do desenvolvimento nacional, ou ainda, teve receios de que a proposta de participação gerasse uma maior demanda por participação por parte da sociedade regional, inclusive em projetos de infraestrutura de curto prazo como o PAC.

Fica dessa forma a expectativa de que em outro contexto de convergência de "fluxos" outras "janelas de oportunidades" possa se abrir e as diferentes esferas de governo possam transformar iniciativas como o Plano BR-163 Sustentável em uma regra e não uma exceção no contexto regional.

Notas conclusivas

Este capítulo analisou a experiência de concepção e elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém) ou, BR-163 Sustentável ou simplesmente Plano da BR.

Este processo de planejamento foi desencadeado ainda no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), quando algumas organizações dos movimentos sociais e ambientais dos estados do Pará e Mato Grosso se engajaram na estrategia de transformar o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém em um projeto alternativo de desenvolvimento sustentável. A realização foi alimentada por estudos que especulavam sobre os efeitos perversos da execução de grandes investimentos em obras de infraestrutura desacompanhados de uma ação governamental planejada e articulada.

[104] A título de ilustração, destaca-se que outras iniciativas de implantação de infraestrutura na região como, por exemplo, a hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira, não vem recebendo, pelo Governo Federal, o mesmo tratamento concedido a rodovia Cuiabá-Santarém, muito embora tenha sido apresentada ao Governo Federal uma proposta de elaboração de plano de desenvolvimento regional sustentável de Belo Monte (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 2, 29 set. 2009). O que certamente mereceria um maior aprofundamento analítico, o que não compete a esse estudo.

Igualmente, este processo foi favorecido por um ambiente político e social construído a partir da assunção ao poder do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003. Esse trazia a feição de um projeto "democrático popular", a participação em vários escalões de dirigentes e lideranças dos movimentos sociais e contava ainda com o apoio de instituições historicamente identificadas com as lutas sociais, criando um cenário favorável para que as narrativas apresentadas por essas organizações fossem reconhecidas como importantes e passassem a ser constituir como objeto de interesse do Governo Federal para a elaboração de uma política pública.

Neste contexto, iniciou-se um processo de negociação e aproximação que culminou com a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Um momento inédito no contexto da intervenção estatal na Amazônia, na medida em que o Governo Federal absorveu uma pauta de problemas regionais e abriu espaços para que outras esferas de governo e segmentos da sociedade civil organizada pudessem participar da definição das ações em torno de uma obra de infraestrutura estratégica. Isso se traduziu no Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém).

Paralelamente ao processo de formulação dessa política pública, o Governo Federal iniciou em toda a área de influência da Cuiabá-Santarém, ainda durante o processo de planejamento, a execução de quarenta e uma ações nas áreas de ordenamento territorial, controle e gestão ambiental, infraestrutura, fomento às atividades produtivas e inclusão social, sugeridas por especialistas e demandas por movimentos sociais.

Essas ações, executadas com o intuito de solucionar alguns conflitos existentes na região acabaram por ferir interesses de diversos segmentos relevantes no contexto regional, gerando conflitos nos locais onde foram implementadas e ocasionando a ausência no processo formal de elaboração do Plano de representações de atores estratégicos como o Governo do Pará e as prefeituras municipais.

O processo de construção do Plano BR-163 Sustentável revelou a habilidade dos diversos segmentos sociais envolvidos em transformar questões em "problemas"; fornecer "alternativas" de ação; exercer pressão política sobre segmentos do governo e constituir alianças especialmente com os setores vinculados à gestão fundiária e ambiental, que foram facilitadas pela atuação de vários "empreendedores políticos".

Este processo demonstrou as contradições de um governo que possui, de um lado segmentos abertos ao diálogo com setores da sociedade civil, dispostos a estabelecer estrategias inovadoras de planejamento e construir tentativas de ruptura com o modelo tradicional de formulação de políticas públicas para a Amazônia. De outro, também tem setores que adotam estrategias de crescimento econômico de caráter centralizador e curto-prazista, as quais geraram alguns dos conflitos que permearam o processo de concepção e construção dessa política pública.

Fatores como a ausência de vontade política do Governo Federal, a dificuldade de estabelecimento de consensos entre os diversos setores e segmentos envolvidos e as mudanças político-institucionais ocorridas e a fizeram com que o Plano demorasse a ser finalizado. Este, após ter ficado pronto, não foi referenciado por grande parte das estruturas de governo que, na maioria dos casos, seguiram em seu ritmo de execução de políticas públicas de forma estanque e desarticulada.

Durante o contexto de concepção e elaboração do Plano, o tema do ordenamento territorial despontou com grande força como o principal problema a ser resolvido, com ou sem a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, conforme será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO III - O COMBATE À GRILAGEM E AS AÇÕES DE DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO DO BAIXO AMAZONAS

Este capítulo realiza uma análise sobre alguns princípios, pressupostos, estrategias e desenhos institucionais; concebidos e definidos pelas esferas federal e estadual de governo, para realizar o enfrentamento do problema do ordenamento territorial na região do Baixo Amazonas.

Pode-se dizer que, a chamada área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, em virtude do processo de integração regional em curso, via estabelecimento de importantes obras de infraestrutura, assim como, pela presença de grande quantidade de terras públicas e devolutas, serviu como um grande laboratório, onde passaram a ser testados e implementados alguns dos principais instrumentos de ordenação do espaço brasileiro, nos últimos anos.

3.1 A grilagem de terras públicas e a demanda por ordenamento territorial no Pará

O processo de apropriação privada de terras públicas possui raízes históricas na Amazônia, as quais se devem em boa parte ao regime jurídico de uso e posse das mesmas. É marcado pela existência de inúmeras formas de apossamento da terra e uma complexa legislação agrária (federal e estadual), que remontam a vários séculos e processos sociais, e fazem com que a estrutura fundiária e situações jurídicas permaneçam até hoje de forma indefinida.

Originalmente, todas as terras no Brasil eram públicas, posto que, pertenciam ao Reino de Portugal por direito de conquista. Todo o território nacional e a apropriação de terras ocorriam por meio de sesmarias, que se constituíam em grandes extensões de terra (dotações de terra). O sesmeiro tinha por obrigatoriedade atender cláusulas da concessão como o aproveitamento, medição, demarcação e confirmação, e cujo descumprimento implicava em sua devolução ao patrimônio público.

Com a independência do país em 1822, foram suspensas as concessões de novas sesmarias até a convocação de Assembleia Constituinte, ocasião na qual o Governo Imperial se deparou com dois problemas: a) garantir de imediato posse suficiente para a manutenção do domínio brasileiro sobre o seu próprio território, segundo o princípio dominante do *uti possidetis* (quem ocupa); b) disciplinar o domínio particular sobre as terras, especialmente àquelas localizadas próximo ao litoral, onde se formavam as maiores cidades e haviam também as maiores disputas pelo exercício das atividades agrícolas e industriais (FALCÃO, 1995).

Diante disso, foi elaborada a Lei Nº. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), a qual disciplinava a legitimação das posses e apontava a necessidade de serem apartadas as terras de domínio público daquelas possuídas por particulares. Assim a mesma, legitimava juridicamente as situações de ocupação e uso da terra sedimentadas até a sua edição e, ao mesmo tempo, enunciava o princípio de um mercado fundiário para a aquisição de terras. Criou um mercado de terras, na medida em que abolia a possibilidade de aquisição futura de domínio de terras públicas com base na posse, ainda que em face da morada habitual e da

cultura efetiva; e também, criminalizava expressamente a ocupação espontânea de terras devolutas sob pena de sanções no campo do direito civil[105] (FALCÃO, 1995).

Quatro anos mais tarde, foi instituído o Decreto Nº. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentava a medição, revalidação e legitimação das posses produtivas por meio da prestação de declarações junto ao vigário da paróquia onde a terra se encontrava localizada e de acordo com prazos e condições estabelecidas pelo texto do decreto supramencionado (MACHADO, 2002)

Essa situação sofreria algumas modificações trinta e um anos após, com a Promulgação da Primeira Constituição Republicana, que transferiu todos os bens pertencentes à Casa Imperial para a Nação. Atribuindo, em seu artigo 64, direito aos estados que passaram a gozar de autonomia político–administrativa para destinar as terras públicas que se situassem em seus territórios. Ressalvou-se para o domínio da União as faixas territoriais necessárias à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (MACHADO, 2002).

Apesar das modificações no que tange ao seu domínio, o acesso às terras continuou a ser regido pela Lei de Terras, ou seja, a sua aquisição normal somente poderia ser dada por meio de operações de compra e venda. Excetuando-se as terras devolutas situadas nos limites do Império com países estrangeiros, que naquela ocasião poderiam distribuídas gratuitamente para fins de colonização.

Segundo Treccani (2001), a partir do texto da Carta Magna, o Governo do Pará criou a Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização, com competência sobre as questões administrativas de terras. Em seguida editou o Decreto Nº. 410, de 8 de outubro de 1891, que confirmava o princípio da terra devoluta e garantia a revalidação de sesmarias e concessões que, mesmo irregulares, atendessem à condição de cultivo em, pelo menos, um terço de sua área e moradia habitual. Estabeleceu ainda prazos para medição e demarcação dessas terras, que foram sucessivamente renovados por mais de um século[106].

Posteriormente, foram processadas várias alterações legislativas que reduziram a autonomia federativa sobre o domínio das terras existentes em seus territórios. A partir das mesmas passaram a coexistir regimes jurídicos distintos sobre a gestão fundiária nos referidos Estados-Membros, para além do domínio da União sobre as anteriormente mencionadas faixas de fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, estabelecidas pelo texto constitucional de 1891 (MACHADO, 2002).

Em 5 de setembro de 1946, o Decreto-Lei Nº. 9.760, passa a estabelecer o que são terras devolutas[107], aplicando o critério de determinação de utilidade pública das terras, fixando as esferas de utilização pública (federal, estadual, territorial e municipal) e excluindo as terras de domínio privado, conforme o seu artigo quinto:

> Artigo 5º. São devolutas as faixas de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:
> a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
> b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

[105] Observa-se que a referida lei foi o marco da emergência das noções de posse e propriedade, com as características que viriam a ser consagradas nas posteriores edições do Código Civil, assim como também na definição legal de terras devolutas, um instituto jurídico originário do direito brasileiro e sem correlato internacional, utilizado no país até os dias de hoje (BENATTI *et al*, 2006).

[106] A prorrogação desses prazos só foi encerrada em 14 de outubro de 1996 com a publicação do Decreto Nº. 1.054, que declarou a caducidade desses títulos (TRECCANI, 2001).

[107] Anteriormente a definição de terra devoluta era dada pela Lei Nº. 601/1850.

> c) em virtude de lei ou concessão emanada do governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressamente ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
> d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
> e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
> f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título de boa-fé;
> g) por força de sentença declaratória nos termos do Art. 148 da Constituição Federal, de 10 de dezembro de 1937.
> Parágrafo Único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade, não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa de fronteira, as condições especiais impostas na lei (BRASIL, 1946b).

A Constituição Federal, datada de 18 de setembro de 1946, passou a incluir entre os bens da União as terras devolutas consideradas indispensáveis à defesa de fronteiras. Reservando à legislação infraconstitucional a tarefa de fixar essa nova extensão territorial:

> Art. 34 - Incluem-se entre os bens da União:
> II - a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro.
> Art. 180 - Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:
> I - qualquer ato referente à concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão;
> § 1 º - A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros (BRASIL, 1946a).

Posteriormente, a Lei Nº. 2.597, de 12 de setembro de 1955, ao regulamentar o artigo 180 da Constituição de 1946, dispôs em seu artigo segundo, parágrafo único; que o Congresso Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional (CSN), poderia a qualquer tempo incluir novas zonas de defesa ou modificar a estabelecida no artigo (BRASIL, 1955).

Enquanto isso no estado do Pará, o intervalo entre 1959 a 1964 constituiu-se em período de busca desenfreada pela aquisição de terras estaduais. Nessa ocasião foram editadas uma série de normas como o Decreto Nº. 4.457, de 18 de setembro de 1964 e a Lei Nº 3.641, de 5 de janeiro de 1966. Estes introduziram mudanças na legislação agrária paraense, revogando diversas normas e permitindo a alienação de imóveis em área estadual sem limitação de tamanho (TRECCANI, 2001).

Posteriormente, a legislação agrária estadual passou por uma nova alteração por meio do Decreto-Lei Nº. 57, de 22 de agosto de 1969, que regulamentado pelo Decreto Nº. 7.454, de 19 de janeiro de 1971, vinculou a aquisição de terras à existência de um plano racional de aproveitamento econômico, permitiu a recompra, proibiu a venda de terras propícias ao extrativismo e possibilitou uma nova etapa de concessão de aforamentos, que acabaram por engendrar um processo de concentração fundiária das terras do estado[108] (TRECCANI, 2001).

No final desse período, a Emenda Constitucional Nº. 1, de 17 de outubro de 1969, incluiu em seu artigo quarto, entre os bens da União, "a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais" (BRASIL, 1969). Isso implicou

[108] É digno mencionar que até 1958, o Departamento de Terras do Estado havia vendido apenas 384.370 de hectares de terra e no período que se estende de 1959 a 1963 seriam comercializados outros 5.646.375 ha, expandindo dessa forma as áreas alienadas em 1.369% (SILVA e CARVALHO *apud* TRECCANI, 2001).

em uma tentativa de centralização nas mãos do Executivo Federal das terras necessárias a execução dos grandes planos e projetos que seriam deslanchados a partir do início da década seguinte.

Igualmente, nestes termos ocorreu ainda a publicação do Decreto-Lei Nº. 1.164/71 que, fundado nas referidas disposições constitucionais, declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura de cada lado do eixo das rodovias já construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal, as quais passaram a ser incluídas entre os bens da União, sob o controle do INCRA (BRASIL, 1971a).

A partir de então, o referido órgão passou a discriminar, arrecadar e incorporar ao seu patrimônio as terras devolutas situadas nas mencionadas faixas e a destiná-las nos termos da norma fundiária federal. Este episódio, conforme anteriormente abordado no texto, ficou conhecido como "federalização das terras amazônicas" (LOUREIRO e PINTO, 2005). Contudo, na interpretação de Oliveira, citado por Torres (2005, p. 283), o mesmo representou:

> um verdadeiro confisco nas terras devolutas que antes eram de alçada dos estados. Ao mesmo tempo em que o Governo Federal adquiria poderes pela nova legislação de terras para autorizar o não cumprimento da dimensão dos módulos previstos em lei, que pela empresa nacional, quer pela empresa multinacional.

Como consequência dessa legislação, o estado do Pará - o mais afetado pela abertura das rodovias federais - perdeu em um único dia o domínio sob cerca de dois terços do seu território. Esse foi revertido, durante os anos 70, para o Governo Federal visando impulsionar a abertura de estradas, a construção de barragens e outros projetos de infraestrutura. Auxiliados por incentivos como empréstimos a juros baixos para agricultura e pecuária, causaram uma demanda crescente por terra e um fluxo de investidores nacionais e estrangeiros, que se utilizavam de empréstimos e subvenções governamentais para financiar seus negócios e explorar os recursos naturais da região (TRECCANI, 2001; TORRES, 2005).

Igualmente, naquele período a região também passou a sofrer um intenso fluxo migratório composto por pessoas oriundas de outros estados da Federação, as quais acorreram à região em busca da promessa "um novo eldorado", ou melhor, de "uma terra sem gente para uma gente sem terra", nas palavras famosas utilizadas pelo então Presidente Médici ao instituir o seu Programa de Integração Nacional (PIN), em junho de 1970.

Esses processos gestaram inúmeros conflitos entre posseiros, colonos e pretensos proprietários, uma vez que, conforme já mencionado, anos antes o Governo do Estado havia alienado aproximadamente de 6 milhões de hectares das terras sob a sua jurisdição, mas não possuía nenhuma forma de controle sobre esse processo. Também os próprios solicitantes que, invariavelmente domiciliados e residindo em outras regiões do país, as mantinham apenas como uma reserva de valor (TRECANNI, 2001, TORRES, 2005).

Sobre essas terras, muitas vezes já ocupadas e agora também federalizadas, o Governo Federal implantou projetos de colonização oficial ou as cedeu a indivíduos ou grupos com diversas finalidades. É importante observar que as terras que já haviam sido anteriormente concedidas pelo Estado a particulares foram mantidas ou quando revertidas ao domínio federal tiveram suas respectivas indenizações; as dos posseiros e das populações tradicionais, por sua vez, foram confiscadas porque estes não dispunham de qualquer titulação e passaram a compor um conjunto de terras arrecadado para novos empreendimentos, sem qualquer compensação.

Apesar disso, segundo Loureiro e Pinto (2005) não houve nenhuma reação negativa declarada por parte dos estados amazônicos. Em alguns casos, mesmo tendo sofrido uma

drástica redução das áreas terras sob o seu domínio, continuaram a alienar lotes nas áreas restantes, sem maiores preocupações com a realização de levantamento cartorial. Continuaram elaborando planos de preocupação sem plantas cartográficas e sem levar em apreço aspectos ambientais intrínsecos à exploração econômica das terras alienadas.

Este processo foi facilitado por meio da expedição de vários dispositivos legais extraordinários como, por exemplo, as Medidas Provisórias Nº. 005 e 006, de 6 de junho de 1976, as quais permitiam a regularização fundiária de imóveis, até o limite de 60 mil hectares, que tivessem sido adquiridos irregularmente[109]. Bastava para isso que seus solicitantes provassem que a aquisição havia sido feito de boa fé e que os mesmos estavam desenvolvendo algum projeto econômico no local. Segundo Loureiro e Pinto (2005), a exposição de motivos justificava assim a lei: "Esses projetos, mesmo a revelia da lei e da ordem se redimem por seus resultados na medida em que promoverão o desenvolvimento da região" (p. 81).

É importante mencionar que, menos de um ano antes, o Governo do Pará extinguirá a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura (SAGRI), a qual foi substituída pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA). Essa autarquia estadual foi criada por meio da Lei Estadual N° 4.584, de 8 de outubro de 1975, com a finalidade de assumir o controle administrativo sobre as terras do Estado (PARÁ, 1975).

Este órgão, criado para ajudar a solucionar os problemas fundiários, foi autorizado a alienar 5 milhões de hectares sem ter que pedir autorização legislativa para cada imóvel. Isso sinalizava um enorme potencial para desenvolver uma política agrária autônoma, mas que acabou redundando em um maior caos na medida em que este, seguindo uma tendência observada também em outros estados amazônicos, muitas vezes legitimava a aquisição de terras demarcadas e adquiridas fraudulentamente (TRECCANI, 2001).

É importante recordar que até alguns anos antes, muito embora a legislação permitisse a constituição de patrimônios fundiários privados, para os habitantes da região a terra não se constituía em uma mercadoria *stricto sensu*. Isto é, privilegiava-se a comercialização das riquezas dos rios e da floresta e as formas de controle sobre o acesso ao mercado pelo capital mercantil, num regime característico de uma economia extrativa, pouco monetarizada e com um mercado fundiário praticamente inexistente e sendo raros os casos de conflitos pela posse da terra[110] (TRECCANI, 2001; SANTOS *et al*, 2007).

Neste contexto, as diversas medidas que passaram a ser implementadas pelo Governo Federal visando modernizar o campo, interfeririam diretamente na região sem se preocupar com a realidade e os anseios das populações locais. Aumentaram significativamente o interesse pela apropriação de terras públicas que se constituíam também em uma forma de se apoderar também de um recurso bastante cobiçado em toda a região, os incentivos fiscais (TRECCANI, 2001).

Em contrapartida, é interessante observar que nos projetos de colonização ou mesmo em outras áreas, onde a legislação estabelecia o módulo rural em 100 hectares, adotara-se a prática de só registrar como posse as capoeiras ou mesmo a roça que estava sendo cultivada por ocasião da visita dos funcionários do INCRA. "Os lavradores, que foram assim

---

[109] A esses artifícios que vem possibilitando a apropriação privada de terras públicas além dos limites estabelecidos pela legislação foram denominados por Oliveira (2009) como "grilagem legalizada". Posteriormente, na Constituição Federal de 1988, o artigo 51 nos Atos das Disposições Transitórias, prevê que a Comissão Mista do Congresso Nacional faria uma revisão de "todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares, realizadas no período de 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987" (BRASIL, 1988a). Contudo, este nada fez para providenciar essa revisão.

[110] É importante frisar que, embora não recebendo tratamento jurídico por parte de muitas populações regionais e/ou migrantes, a terra se constituía em objeto de acordos diversos que incluíam, por exemplo, a alternância no uso de áreas de capoeira e de outros espaços de exploração dos recursos naturais entre outros (SANTOS *et al*, 2007).

enganados pela perspectiva de serem donos, acabaram recebendo uma licença de ocupação de 20, 10 e até 2 ou 3 hectares" (LEROY, 1991, p. 90).

Durante as décadas de 1970 e 1980, a terra pública, habitada secularmente por índios, ribeirinhos, caboclos e por colonos, antigos e novos, oriundos de várias regiões do país passou a ser alvo da corrida de grandes investidores, os quais adquiriram terras diretamente dos órgãos fundiários federal e estadual, ou mesmo de particulares que as (re) vendiam como se ela fosse privada. Somente quando os novos proprietários iniciavam a tarefa de derrubada da floresta para a venda de madeira e/ou a formação de pastos é que os seus antigos moradores percebiam que suas áreas de posse pertenciam a indivíduos ou grandes grupos de outros estados ou mesmo de outros países. Em muitos casos, isso dava início a inúmeros conflitos sociais, seguidos de violência e diversos processos judiciais, pela posse da terra, que se arrastam na justiça até os dias de hoje (TRECCANI, 2001; LOUREIRO e PINTO, 2005; SANTOS *et al*, 2007).

Quando o Decreto-Lei Nº. 1.164/71 foi revogado pelo Decreto-Lei Nº. 2.375, de 24 de novembro de 1987 foi possível ter uma ideia da situação fundiária do estado do Pará. A União arrecadará e reservara inúmeras áreas, destinara algumas glebas apenas pela metade, mas também deixara de conceder destino e demarcar outras terras abrangidas por diferentes atos (BRASIL, 1987; TRECCANI, 2001).

Igualmente, a União manteve situações consideradas como consolidadas, não devolvendo aos estados todas as terras confiscadas[111], não promovendo qualquer indenização. Também não realizou a revisão de concessões realizadas e, talvez o mais grave de tudo, não conseguiu estabelecer um cadastro confiável que apartasse e localizasse com precisão as terras federais e estaduais, contribuindo para acentuar o quadro de indefinição fundiária já existente na região (TRECCANI, 2001; LOUREIRO e PINTO, 2005).

Contudo, em paralelo ao processo de democratização, o Governo Federal continuou a manter sob o seu controle direto milhões de hectares e prosseguiu com a sua diretriz de segurança nacional e desenvolvimento no processo de ocupação da Amazônia, o que pode ser percebido a partir do Projeto Calha Norte, conduzido pelo Conselho de Segurança Nacional sem qualquer discussão com a sociedade local[112] (NASCIMENTO, 2005).

Ampliava-se assim a confusão em torno da dominialidade das terras, posto que após o final do regime militar, os governos federal e estadual passaram a disputar o direito de expedir títulos de propriedade das terras, acrescentando novos elementos ao então caótico quadro fundiário e que foi aproveitado, durante muito tempo, por grileiros para acessar novas áreas de terra ou forçar povos e comunidades a renunciar aos seus direitos sobre apossamentos tradicionais[113] (OLIVEIRA, 2005; LOUREIRO e PINTO, 2005).

---

[111] Por efeito do Decreto–Lei supramencionado permaneceram inalteradas a situação jurídica das terras públicas: a) afetadas, de modo expresso ou tácito, a uso público, comum ou especial, ou a fim de utilidade pública pela União, estados, municípios, territórios e demais entes descentralizados; b) aquelas sob destinação de interesse social vinculadas à preservação, conservação ou restauração dos recursos naturais; c) as configuradas como objeto de situações jurídicas, já constituídas ou em processo de formação por meio de concessão, alienação, simples ocupação, posse, colonização, assentamento e outros meio estabelecidos pela União, seus entes e órgãos ou ainda aquelas em processo de regularização em curso; d) bem como os territórios pertencentes aos os municípios de Humaitá e São Gabriel da Cachoeira no estado do Amazonas; Imperatriz no Maranhão; Altamira, Itaituba e Marabá no Pará; Ji-Paraná, Porto Velho e Vilhena em Rondônia e Caracaraí em Roraima que permaneceram ainda sob jurisdição federal (BRASIL, 1987).

[112] Estavam inseridos 74 municípios na área de abrangência do Projeto Calha Norte, sendo no estado do Pará: Almeirim, Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Prainha, Óbidos, Oriximiná e Terra Santa, integrantes da região do Baixo Amazonas (NASCIMENTO, 2005).

[113] De acordo com Treccani (2001), a ação ajuizada pelo Governo Federal, em 1976, questionava a legalidade de vários itens da legislação fundiária paraense e proibia o ITERPA de expedir títulos de propriedade da terra foi suspensa em 1982, ocasião em que o Governo do Pará retomou a titulação de terras.

Nos anos seguintes esse quadro foi agravado significativamente, em parte, devido à prolongada recessão vivida pelo país durante os anos 80 que fez com que as ações governamentais privilegiassem o incentivo às exportações e, ao mesmo tempo, se desencadeasse um vigoroso processo migratório em direção à região. De outro, durante os anos 90 ocorreu também a quase paralisia das ações de discriminação, destinação e regularização das terras públicas na região[114]. Assim a "terra pública continuou confundindo-se, por meios ilícitos ou não, com a terra privada, aumentando o caos fundiário das décadas anteriores e tornando cada vez mais difícil reconhecer e separar a terra pública da privada" (LOUREIRO e PINTO, 2005, p. 80).

Muito embora o conhecimento da realidade fundiária da Amazônia não se constitua em um fato novo para o Estado brasileiro, é somente a partir do final dos anos 90 que passam a ser desenvolvidas as primeiras políticas públicas, buscando enfrentar esta questão, a partir de uma perspectiva de arrecadação e/ou retomadas de terras públicas e devolutas griladas. Uma das primeiras medidas nesse sentido foi a realização, em 1999, de um processo investigativo sobre a grilagem de terras concluiu que no Brasil pelo menos 100 milhões de hectares possuíam documentação suspeita, dos quais mais de 30 milhões estavam situados no estado do Pará (BRASIL, 2000b).

Assim, com base na edição das portarias Nº. 558 e 596, datadas de 15 de dezembro de 1999 e 5 de julho de 2001, o INCRA passou a exigir a apresentação dos títulos legitimadores das declarações cadastrais. Com base neste procedeu ao cancelamento do registro de 1.899 imóveis rurais em uma área equivalente a 62,7 milhões de hectares. Cerca de um terço dos mesmos ou aproximadamente 20,8 milhões de hectares correspondiam a 422 fazendas situadas no estado do Pará (BRASIL, 1999b e 2001d).

Paralelamente a essas iniciativas do executivo, havia sido instituída no âmbito legislativo uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Grilagem de Terras Públicas na Amazônia que identificou um conjunto de mecanismos ilícitos, para repassar para as mãos de particulares, pessoas físicas e jurídicas, extensas áreas de terras pertencentes ao patrimônio público. Segundo Mendonça, citado em Brasil (2001c), e Benatti *et al* (2006) estes mecanismos podem ser enquadrados nas seguintes categorias:

> a) Fraude nos títulos: assinaturas, nomes, dizeres, datas e números falsificados; referência a livros de cadastros inexistentes, canhotos rasurados e descoincidentes;
> b) Fraudes nos processos: títulos registrados sem processos, sem editais ou sem obedecer às formalidades legais;
> c) Fraudes na demarcação: demarcações feitas na prancheta, sem ter ido a campo. Inexistem cadernetas de campo, plantas e colocação de marcos. Há a multiplicação de léguas, alterações nas denominações dos limites naturais: esticando ou encolhendo linhas;
> d) Fraudes na localização: muitas terras vendidas sem se saber sua localização ou vendidas mais de uma vez. São os famosos títulos "pluma" ou "pena" que estão à procura de um lugar onde cair;
> e) Fraudes nos registros: os cartórios chegaram a registrar como propriedade qualquer documento que lhes era entregue, até simples contratos de compra e venda de posses ou certidões administrativas de processos (por exemplo, cadastro do INCRA e recibos de pagamento de ITR) (BENATTI *et al*, 2006, p. 19)

[114] A esse respeito um dos entrevistados recorda a ausência de políticas mais consistentes de regularização fundiária na região: "Na verdade o assunto regularização fundiária não é o novo, mas na BR-163 ele esteve muito em pauta. Então, obrigou a partir da BR-163 a gente repensar, o INCRA e o MDA, essa questão da regularização fundiária porque são trinta anos que a gente não fazia regularização fundiária. [...] Não era um assunto. Era um assunto que o INCRA tinha deixado de lado, relegado nos últimos trinta anos. Tanto que a gente não tinha diretoria de ordenamento fundiário" (Entrevista 33, Representante de instituição estatal 2, 23 set. 2009).

A referida CPI também concluiu que a grilagem de terras na Amazônia é invariavelmente realizada com as seguintes finalidades: a) revender a terra para obter recursos financeiros; b) adquirir financiamento bancário para projetos como os agropecuários, dando a terra como garantia; c) oferecer a terra grilada como pagamento de dívidas de natureza previdenciária e fiscal; d) obter indenizações nas desapropriações para fins de reforma agrária ou de criação de unidades de conservação; e) assegurar a exploração dos recursos naturais, sobretudo madeireiros ou mesmo para uma futura atividade agropastoril (BRASIL, 2001c).

Paralelamente a CPI, outra medida visando estabelecer um controle sobre os registros de imóveis foi a aprovação da Lei Nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, a qual criou um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A partir da mesma, todas as propriedades rurais teriam a sua localização definida por meio de dados georeferenciados e seriam identificadas por meio de um código localizador próprio (BRASIL, 2001a).

Essa lei tornou ainda obrigatória à atualização dos dados cadastrais sempre que ocorrer alteração em relação à área, à titularidade ou restrição ambiental, assim como a obrigatoriedade, por parte dos cartórios de imóveis, em informar regularmente a União quanto às modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias, públicas e privadas, decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, averbação de reserva legal e outros (BRASIL, 2001a).

Essa lei foi regulamentada apenas pelo Decreto Nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, que em seu artigo 10 estabeleceu os prazos para que os proprietários pudessem apresentar o georeferenciamento de seus imóveis. Os prazos foram de 90 dias para imóveis com área igual ou superior a cinco mil hectares; um ano para áreas com tamanho entre mil a menos de cinco mil hectares; dois anos para imóveis de quinhentos a menos de mil hectares e três anos para aquelas áreas inferiores a 500 hectares (BRASIL, 2002b).

De acordo com Sauer (2005), essas medidas não chegaram a surtir um grande efeito, visto que por um lado, foram realizados inúmeros questionamentos tanto por parte dos cartórios quanto dos próprios detentores dessas áreas. Por outro, o próprio Governo Federal não se utilizou de outros instrumentos como forma de garantir que as terras públicas apropriadas, irregular e/ou ilegalmente, retornassem para o domínio efetivo da União.

Com a presença tênue do Estado e sem o controle efetivo deste sobre as suas terras, o processo de ocupação da Amazônia tem se caracterizado por conflitos pela posse da terra, violência e uso predatório dos recursos naturais. O Pará, durante anos seguidos, foi líder em conflitos fundiários, assassinatos de trabalhadores e lideranças dos movimentos sociais rurais, ameaças de morte e casos de trabalho escravo, em grande parte associados à grilagem de terras (SAUER, 2005).

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 1971 e 2004 foram registrados somente no Pará, 772 assassinatos de trabalhadores rurais, lideranças e defensores dos direitos humanos; e havia no estado, no ano de 2005, 48 pessoas ameaçadas de morte[115], indicando a persistência e gravidade da dinâmica da violência no território estadual (SAUER, 2005).

É importante mencionar que os episódios de violência inicialmente se concentravam em áreas de conflito localizadas no sul e sudeste do Pará. Porém, a partir de 1995, estes casos se expandiram para outros municípios como Altamira e São Félix do Xingu acompanhando fluxos de especulação fundiária e exploração predatória de recursos naturais e passaram também a ser mais seletivos, na medida em que buscavam silenciar dirigentes dos movimentos sociais como forma de enfraquecer as lutas pela reforma agrária, preservação ambiental e

[115] Destes 18 eram lideranças; 12 dirigentes de sindicatos e associações; 6 posseiros; 3 agentes pastorais e 1 religioso; 3 testemunhas de assassinato, 1 parente de vítima; 1 acampado; 1 trabalhador rural e 1 técnico (SAUER, 2005, p. 161-165).

direitos humanos (SAUER, 2005).

Recentemente, segmentos do Governo Lula deram mostras de que reconheciam a gravidade da situação e a necessidade de um plano estratégico de curto e longo prazo visando equacionar esse problema. Assim o Ministério do Meio Ambiente encomendou um estudo destinado a identificar mecanismos e artifícios utilizados para a grilagem de terras e os entraves e dificuldades para um controle e fiscalização eficientes desses processos, assim como também propor medidas e instrumentos com a finalidade de superar a limitada capacidade de gestão do processo de ordenamento territorial por parte de órgãos como o MDA e o INCRA[116] (BENATTI *et al*, 2006).

O estudo foi realizado por pesquisadores da região e abrangeu justamente a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém no estado do Pará, concluindo pela existência de um processo generalizado de apropriação privada de terras públicas, por parte de madeireiros, pecuaristas e grandes agricultores que, contando com o concurso de servidores públicos, corretores e firmas provenientes de outras regiões do estado ou país, utilizavam-se de diferentes mecanismos para vender e/ou adquirir extensas áreas de terras sem obedecer aos requisitos fundiários e ambientais legalmente estabelecidos para a transferência e uso dessas áreas e, ao fazê-lo, apropriavam-se assim de modo ilícito da renda fundiária, assim como também de outros benefícios como crédito financeiro, poder político e outros associados ao controle sobre a terra (BENATTI *et al*, 2006).

Paralelamente a esses grupos, continuavam aportando no entorno da Cuiabá-Santarém um grande número de trabalhadores oriundos de outras regiões do estado e país em busca de um pequeno pedaço de terra para desenvolver atividades relacionadas à produção familiar, o que resultou no surgimento de uma série de conflitos, alguns inclusive com registro de morte de trabalhadores e lideranças sindicais e religiosas (BENATTI *et al*, 2006).

O referido estudo identificou várias fragilidades no sistema de alienação de terras públicas e regularização fundiária, as quais estavam relacionadas: a) a dependência administrativa[117]; b) a baixa disponibilidade de recursos financeiros; c) o reduzido número de servidores e o baixo compromisso dos mesmos; d) o sucateamento das estruturas físicas e equipamentos dos órgãos fundiários e ambientais; e) a deficiência de insumos como material de expediente, combustível e etc.; f) a existência de casos de corrupção nas referidas instituições, os quais acabavam por proporcionar um agravamento dos velhos problemas já existentes na região (BENATTI *et al*, 2006).

O estudo recomendou a adoção de uma política de destinação e regularização fundiária das terras públicas, para fins agrários ou ambientais; como um importante mecanismo de combate à grilagem na medida em que União e estados possuem um grande estoque fundiário sob sua jurisdição. Como nem sempre detêm o controle efetivo sobre esse bem público, o que acaba redundando em tentativas de apropriação ilegal de terras e em vários tipos de conflitos socioambientais[118], os estados devem arrecadar essas terras.

Na última parte do documento, os autores esboçam recomendações para o estabelecimento de uma política de ordenamento territorial englobando diferentes ações, tais como: a) a destinação de todas as terras públicas no intervalo de cinco a dez anos; b) a

---

[116] Referência ao Projeto BRA 98/005 Solicitação SQC Nº. 40-1912/2004, de responsabilidade do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (BENATTI *et al*, 2006).

[117] Todas as unidades do INCRA existentes na região eram supridas, isto é, dependiam dos recursos repassados pela SR-01 em Belém.

[118] Em nível de exemplificação, durante um exercício de identificação de conflitos realizada em oficina do Projeto "Diálogos: construindo consenso em torno do acesso aos recursos naturais na Amazônia brasileira", realizada em Belém agosto de 2006, com a participação de lideranças dos movimentos sociais e técnicos de organizações não-governamentais da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém no estado do Pará, a maioria dos casos de conflitos mencionados estava associada a questões como a destinação, demarcação, regularização e/ou titulação das terras (anotações pessoais).

reestruturação e reaparelhamento dos órgãos públicos fundiários; c) a implantação de cadastros informatizados de terras como forma de oferecer credibilidade as informações sobre localização e domínio de imóveis; d) o estabelecimento de um processo de fiscalização e controle social sob os cartórios de registro de imóveis, entre outros (BENATTI *et al*, 2006), vários dos quais passariam a ser adotados pelo Governo Federal como poderá ser visto mais detalhadamente ao longo do capítulo.

3.2 Políticas federais de repressão à grilagem e à especulação da terra[119]

Com base em vários desses estudos e proposições realizadas, é oportuno salientar que, a região da Cuiabá-Santarém já vinha sendo alvo, desde 2003, de um conjunto de medidas destinadas a reduzir os índices de desmatamento como: a) ordenamento territorial e regularização fundiária; b) orientação de incentivos fiscais e creditícios; c) procedimentos para a implantação de obras de infraestrutura ambientalmente sustentáveis; d) estabelecimento de alternativas de geração de emprego e renda por meio da recuperação de áreas degradadas; e) incorporação ao processo produtivo de áreas abertas e abandonadas e manejo de áreas florestais; f) atuação integrada dos órgãos federais responsáveis pelo monitoramento e a fiscalização de atividades ilegais, as quais estavam previstas no escopo do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, conhecido como PPCDAm (BRASIL, 2004d).

A estrategia desse último item foi orientada prioritariamente ao combate à grilagem de terras públicas e aos crimes agrários e ambientais, quando foram realizadas várias ações investigativas como as operações intituladas "Curupira" e "Faroeste", envolvendo Exército, Delegacia do Trabalho, IBAMA, INCRA, Polícia Ambiental, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. Essas tinham como objetivo identificar e desarticular quadrilhas responsáveis por essas práticas criminosas (BRASIL, 2006b; BENATTI *et al*, 2006).

3.2.1. Operação Faroeste

A "Operação Faroeste" foi desencadeada pela Polícia Federal, em 7 de dezembro de 2004, tendo como ponto de referência a cidade de Santarém (PA). Teve por objetivo identificar casos de falsificação de documentos de terra pública realizados com a cumplicidade de cartórios de registro de imóveis e com uso de violência para expulsar posseiros e comunidades indígenas que até então eram consideradas as formas mais usuais de apropriação de terras públicas na região Oeste do Pará.

A referida operação conseguiu identificar um engenhoso esquema de grilagem que funcionava com o concurso de servidores da então Unidade Avançada do INCRA em Santarém, mas que possuía conexões com a SR-01 do INCRA em Belém e com o ITERPA. Para viabilizar esse sistema de grilagem, foram criadas várias empresas de regularização de terras, em que os sócios eram parentes próximos de servidores estrategicamente posicionados

[119] Grosso modo essas ações estavam previstas no âmbito do eixo "Monitoramento e Controle", Sub-eixo "Intensificação da investigação (serviços de inteligência) de crimes ambientais e demais ilícitos" do PPCDAm (BRASIL, 2004d).

na estrutura do INCRA em Belém e Santarém[120], os quais tinham o papel de facilitar a tramitação dos processos de interesse dos clientes dessas empresas.

Essa transação entre empresas se completava quando as terras requeridas obtinham a CCIR e os interessados nas mesmas as adquiriam, e de posse da documentação necessária se habilitavam para a realização de transações bancárias e solicitações junto ao IBAMA (BENATTI *et al*, 2006).

A realização da operação culminou com a prisão temporária de dezoito pessoas dentre as quais se destaca o então Superintendente Regional do INCRA em Belém, as quais foram acusadas de crimes contra a ordem tributária, corrupção ativa e passiva, grilagem de terras e formação de quadrilha (BRASIL, 2004b). Alguns dos envolvidos no caso foram exonerados de seus cargos, outros foram submetidos a processo administrativo da instituição a que pertenciam e a maioria responde a inquérito policial federal, este último ainda em tramitação na justiça.

3.2.2 Operação Curupira[121]

A "Operação Curupira", por sua vez, foi desenvolvida em duas etapas: a primeira realizada no dia 2 de junho de 2005 nas cidades de Alta Floresta, Aripuanã, Cuiabá, Juína, Pontes e Lacerda e Sinop no estado de Mato Grosso; a segunda, em 18 de agosto daquele mesmo ano, envolvendo cidades localizadas no noroeste matogrossense e Oeste do Pará, com o objetivo de desmantelar uma rede de corrupção e fraude formada por servidores públicos que fabricavam e comercializavam falsas Autorizações para Transporte de Produtos Florestais (ATPF)[122], beneficiando madeireiros e fazendeiros que extraiam e comercializavam madeira retirada de forma ilegal.

Como resultados da operação, foram instaurados mais de uma centena de inquéritos policiais e mais de quarenta servidores do órgão ambiental federal foram afastados de seus cargos sob a suspeita de envolvimento em práticas criminosas. O IBAMA suspendeu temporariamente a emissão de autorizações de transporte, contribuindo para aumentar ainda mais o cenário de tensão e pressões já existente na região (BENATTI *et al*, 2006).

Por um lado, a realização dessas ações serviu para alertar à sociedade de que o Governo Federal não mais toleraria a utilização explícita desses expedientes de apropriação da terra e exploração dos recursos naturais. Por outro, serviu também para gerar um debate entre a sociedade, especialistas e no seio do próprio Governo Federal, sobre que muito mais

---

[120] Segundo informações da Polícia Federal, estes servidores, em geral, ocupavam cargos no Setor de Cartografia o que facilitava a elaboração de peças técnicas que vinculam decisões; bem como nos setores de Vistoria Rural, Regularização Fundiária e no próprio Serviço Nacional de Cadastro Rural (SNCR), onde se analisam cadastros de imóveis que podem gerar CCIR, por onde se legalizam os trâmites ilegais da grilagem (BENATTI *et al*, 2006).

[121] O Curupira trata-se de uma personagem do folclore brasileiro. Reza a lenda que o mesmo possui um corpo peludo, estatura e aparência de menino, cabelos lisos e avermelhados, dentes verdes, orelhas pontudas e pés voltados para trás. Conhecido como protetor da flora e a fauna, o mesmo emitiria assobios, gritos e gemidos com o objetivo de assustar, confundir ou mesmo enlouquecer àqueles que caçam além do necessário para a subsistência e derrubam a mata de forma predatória (GARCIA *apud* MOURA, 2006). Para que isso não aconteça, ainda segundo a lenda, caçadores e lenhadores deveriam ofertar-lhe presentes colocados em pontos estratégicos. Este, distraído pelas oferendas, deixaria de fornecer pistas falsas e sinais enganosos.

[122] Este documento consistia em uma licença para rastreamento da origem e transporte de produtos florestais *in natura*. Por conta do impacto da Operação Curupira (1 e 2), o mesmo foi substituído, por meio da Portaria MMA N°. 253, de 18 de agosto de 2006, pelo Documento de Origem Florestal (DOF). Este consiste também em documento obrigatório para o controle do transporte de produtos e subprodutos florestal de origem nativa, sendo este gerado por um sistema eletrônico (BRASIL, 2006g).

do que ações emergenciais de comando e controle, destinadas a reprimir a especulação fundiária e o desmatamento ilegal, eram necessárias estrategias de caráter mais estruturante orientadas a destinar e regularizar o território, proteger os recursos naturais e promover o desenvolvimento regional (ALENCAR *et al*, 2004; LEROY, 2005; BENATTI *et al*, 2006).

3.3 Arrecadação e destinação de terras públicas

A despeito da realização das chamadas medidas anti-desmatamento que já vinham sendo realizadas em toda a Amazônia Legal, observou-se que o mesmo continuava a acontecer e inclusive em índices alarmantes. Isso indicava que o foco das ações do Governo Federal estava centrado muito mais nos efeitos do que propriamente nas causas do desflorestamento. Era preciso agora se centrar esforços na especulação fundiária, associada aos processos de instalação de obras de infraestrutura. A partir de 2003 se confirmou como um dos principais fatores para a apropriação acelerada das terras, em alguns casos antes mesmo da chegada de atividades econômicas (IAG, 2003; BRASIL, 2004d).

Uma série de alternativas foi apresentada ao Governo Federal, de certo modo complementares, para tentar reverter ou limitar esse quadro: a) limitar as perspectivas de início de grandes investimentos em infraestrutura, cujo simples anúncio desencadeasse um estímulo a migração ou a grilagem de terras[123]; b) promover a presença efetiva do poder público nessas regiões; c) implantar unidades de conservação que, juntamente com as terras indígenas, funcionariam como uma barreira prévia em áreas caracterizadas pela forte presença de estradas endógenas e passíveis de fluxos de colonização em decorrência da valorização da terra; d) reversão dos estímulos a expansão madeireira por meio da efetivação de concessões florestais de longo prazo; e) promoção da titulação definitiva dos pequenos produtores, com prioridade para titulações coletivas não comercializáveis assim como também o acesso a oferta de energia, estradas vicinais, crédito e assistência técnica e a oferta de serviços básicos de educação, saúde e cidadania; f) suspensão, dos processos de alienação de terras e retomada de áreas localizadas em pontos críticos de desmatamento (IAG, 2004 e 2004b).

O Governo Federal acabou optando por um conjunto de ações de ordenamento territorial que viabilizassem a pavimentação da rodovia, assim uma das primeiras iniciativas adotadas foi à publicação da Portaria Conjunta INCRA/MDA Nº. 10, em 1º de dezembro de 2004 (anexo 13). Essa dispõe sobre os diferentes procedimentos a serem adotados na emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) de imóveis rurais em situação de posse por simples ocupação. Solicitações, inclusões e alterações de cadastro deveriam passar a ser acompanhados de documentação comprobatória, no caso planta e memorial descritivo georeferenciado, elaborada de acordo com as normativas do INCRA, visando verificar a sobreposição e reprimir a apropriação ilegal de terras públicas e devolutas (BRASIL, 2004i).

A Portaria Conjunta Nº. 10/2004 estabeleceu ainda prazo para a apresentação da documentação necessária ao CCIR dos imóveis já cadastrados. Os prazos eram de 60 dias a partir da publicação, para áreas superiores a 400 hectares e 120 dias para áreas acima de 100

[123] Neste caso podem ser citadas grandes obras de infraestrutura que demoraram iniciar ou em alguns casos nunca chegaram a acontecer, mas cujo simples anúncio foi suficiente para produzir uma série de efeitos a exemplo dos observados nos municípios paraenses de Belterra, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Santarém, e o distrito de Castelo de Sonhos que a partir de 2003 passaram a ser alvo de fluxos migratórios, surtos especulativos de terra e picos de desflorestamento como resultado da expectativa de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (ALENCAR *et al*, 2004; SMERALDI, 2005).

até 400 hectares e ficando ainda excluídos de exigência os imóveis de tamanho igual ou inferior a 100 hectares. Todos os imóveis, cuja propriedade não pudesse ser comprovada por meio de documento legal e em tempo hábil, seriam passíveis de serem revertidas ao patrimônio público (BRASIL, 2004i).

A mesma foi objeto de muitas críticas por parte do setor madeireiro e agropecuário no Oeste do Pará que chegou a bloquear estradas da região, exigindo a revogação da portaria e a legalização de suas áreas ocupadas, com a consequente retomada das atividades econômicas. O cerne dos questionamentos, legítimos ou não, assentavam-se sobre elementos como: a) a impossibilidade circunstancial ou material de se realizar dentro das normas estabelecidas e dos prazos exigidos os serviços de levantamento topográfico do imóvel em virtude dos elevados custos que deveriam ser arcados pelos possuidores de imóvel, a deficiência de cobertura da malha geodésica da região e o reduzido número de profissionais especializados e credenciados[124]; b) a extensão da obrigatoriedade para imóveis já cadastrados e, no caso de identificação de superposição com terras públicas federais, a não emissão do CCIR ou o seu cancelamento; c) a disponibilização dos dados ao IBAMA, à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), à Secretaria da Receita Federal e aos Serviços Notariais e Registrais para retirada da base cadastral e, com isso a impossibilidade de acesso ao crédito agrícola pela rede bancária oficial e outras penalidades; d) a proibição da prática então usual de emissão, por parte das superintendências do INCRA, de declarações de posse a ocupantes ou exploração agrícola, pecuária ou florestal (BENATTI *et al*, 2006).

Não obstante a essas questões, é importante ressaltar, seguindo a assertiva de Sauer (2005), que um dos aspectos importantes dessa portaria é que, ao contrário das medidas tomadas anteriormente, a mesma foi capaz de bloquear parte do processo de grilagem de terras públicas. Isso porque suspendeu práticas até então usuais como a emissão de declarações de posse e a sua aceitação como um documento comprobatório da propriedade da terra.

É importante mencionar o termo de cooperação técnica, firmado entre o INCRA e o IBAMA, visando revolver as questões fundiárias e combater crimes ambientais a exemplo do processo de avaliação dos planos de manejo autorizados nos anos de 2003 e 2004 (BENATTI *et al*, 2006).

Segundo o órgão fundiário que procedeu ao georeferenciamento das áreas, objeto de plano de manejo, foi identificada uma série de problemas que levaram aos cancelamentos desses planos, tais como: a) a sobreposição das áreas de exploração madeireira com terras públicas; b) planos com exploração florestal baseados em documentos fundiários precários; c) sobreposição de áreas de manejo propostas; d) planos de manejo cuja localização não condizia com os documentos de posse da terra e outros problemas. Isso leva a concluir que, devido a falhas na elaboração e a ineficácia na fiscalização e acompanhamento, os chamados Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) não passavam de artifícios visando satisfazer a um requisito legal e que, a atividade madeireira desenvolvida na região poderia ser classificada como puramente extrativista e, portanto sem amparo legal (BENATTI *et al*, 2006).

Igualmente, o Memorando Nº. 001, de 12 de agosto de 2003, da Diretoria de Florestas do IBAMA, instruía as gerências executivas do órgão a suspender a emissão de novas autorizações de planos de manejo em terras públicas sem título definitivo, outra prática também bastante comum em toda a Amazônia (GREENPEACE, 2004).

---

[124] Posteriormente, devido à carência de equipamentos e profissionais habilitados no mercado e ainda as exigências da Lei Nº. 10.267/01, o prazo de vigência da referida portaria foi alterado para o dia 31 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2005e).

Posteriormente, em 31 de dezembro de 2004, a Gerência Executiva do IBAMA em Santarém suspendeu 26 planos de manejo em andamento naquela região como forma de atender ao Memorando Nº. 619, de 10 de dezembro de 2004 também da Diretoria de Florestas do órgão. Este recomendava a todas as Gerências-Executivas que suspendessem temporariamente o licenciamento de planos de manejo florestal que estivessem com documentação fundiária precária, até uma posição formal do INCRA em relação ao CCIR (SOUZA, 2005; TORRES, 2005).

A expressão dessa vinculação entre as questões fundiária e ambiental era, de certo modo, uma novidade até aquele momento, o que fez dessa medida um marco para o ordenamento territorial e fundiário na região. Isso foi celebrado entre os gestores governamentais, conforme se observa no depoimento a seguir:

> A partir das discussões iniciais da BR-163, que não inicia no Governo Lula, mas que cria, potencializa dentro do Governo a gente passou a ter uma demanda muito maior de regularização fundiária. Inclusive a ser muito mais cobrada a própria lógica do Governo na questão ambiental. Tem o problema do crédito, que áreas que não tem título não podem receber crédito. Final de 2004 a gente suspende todas as emissões de CCIR. Obrigando as pessoas virem para o INCRA procurar se regularizar. Então, tem toda uma situação que o Governo vai criando e vai pressionando porque até aí era muito fácil. O cara tinha área. Ele conseguia crédito, inclusive crédito de banco privado. Dava a terra que não era dele como garantia. Então, a partir de 2004 o Governo suspendeu as CCIR que a gente chama a moratória do desmatamento na Amazônia. A gente cria aquela moratória por isso que a lei[125] é a gente só vai regularizar posses até 2004 (Entrevista 33, Representante de instituição estatal 2, 23 set. 2009).

Contudo, os órgãos do Governo Federal sediados em Brasília não teriam muito tempo para celebrar essas ações. A então pouco conhecida cidade de Novo Progresso, uma das pontas de lança da exploração madeireira no entorno da Cuiabá-Santarém e uma das mais atingidas por essas medidas, transformou-se em palco de uma série de protestos que fizeram da mesma, durante vários dias, centro dos interesses da imprensa nacional. O clima tenso e a possibilidade de incidentes mais graves naquela região[126] foram utilizados por vários segmentos como argumento para pressionar a revogação da Portaria Conjunta Nº. 10/2004 por parte do Governo Federal, assim como, a liberação de planos de manejo executados em terras públicas e imóveis com a cadeia dominial frágil (ALENCAR, 2005; BRITO FILHO; 2005; SAUER, 2005; TORRES, 2005).

Essa onda de tensão e reação se espraiou até atingir outros pontos da chamada área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém a exemplo do que viria acontecer também em Anapu, gerando mais violência e maior impacto na opinião pública nacional e internacional, conforme se observa no trecho a seguir:

> Junto com isso, ao assumir o Governo, enfrenta uma agenda muito pesada do ponto de vista do desmatamento da Amazônia que vinha numa seqüência de crescimento e, em especial em 2004 tanto o Ministério do Meio Ambiente quanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário tomam medidas importantíssimas. Só para dar um destaque no MDA nós baixamos a Portaria 10 que praticamente funcionou como a Moratória da Amazônia, a Moratória Fundiária da Amazônia

[125] Referência a Lei Nº. 11.952/2009 que será abordada mais adiante no texto.

[126] O clima de descontentamento com as medidas ambientais adotadas ocasionou a realização de manifestações durante dez dias naquela região. Durante as mesmas, estradas foram interditadas, duas pontes foram parcialmente destruídas, um ônibus foi incendiado, e a energia elétrica e a comida foram racionadas. Políticos e representantes de entidades organizadoras da mobilização contribuíram, com declarações a imprensa e atos públicos, para acirrar os ânimos e o clima de tensão na região (ALENCAR, 2005; BRITO FILHO; 2005; SAUER, 2005; TORRES, 2005).

> que limita a questão dos imóveis de cinco mil hectares. A questão do cancelamento dos CCIR, da suspensão dos CCIR que foi, de fato, uma das questões que inclusive permitiu o aumento da tensão na região que ocasionou lá a dramática situação com a Irmã Dorothy no Anapu. Ou seja, a gente sempre fez referência que, talvez, seja por ação do Governo que tenhamos tido aquela situação lá e não por inação (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

É possível que diante da omissão, conivência e até mesmo de participação dos aparelhos do Estado em relação ao cenário de violência nessa região; grileiros, madeireiros, fazendeiros e outros pretensos proprietários dessas áreas, tenham resolvido se rebelar contra o Governo Federal numa tentativa de revogar a essa portaria.

O pequeno município de Anapu, na Transamazônica, possui um histórico de apropriação da terra e exploração dos recursos naturais muito semelhante a outros localizados naquela região. No mesmo, a grilagem foi realizada em grande parte por pessoas que detinham os chamados Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATP)[127], que registraram as terras como se fossem de sua propriedade antes mesmo de terem cumprido as clausulas resolutivas ou ainda por àqueles que se apropriaram das mesmas aproveitando da desistência dos primeiros (BRASIL, 2005f; SAUER, 2005; SANTOS *et al*, 2007).

Assim é possível que a edição da portaria supramencionada, combinada às antigas demandas dos movimentos sociais da região pela conversão desses grandes imóveis situados nas glebas Bacajá e Belo Monte em áreas de assentamento e conservação ambiental[128], tenha ajudado a preparar o cenário para a morte da religiosa Dorothy, em Anapu.

Compreende-se que as medidas adotadas continham um potencial para gerar efeitos positivos no processo de combate à grilagem de terras, na medida em que, segmentos do Governo Federal se propunham a utilizar diferentes instrumentos de política pública como forma de garantir que as terras públicas apropriadas, irregular e/ou ilegalmente, revertessem para o domínio da União.

Esse processo só se completaria na medida em que os atores governamentais não apenas questionassem o processo de apropriação ilegal de terras públicas e seus efeitos sobre o sistema econômico, político e social, mas também fossem capazes efetivamente de retomar essas áreas e oferecer-lhes uma nova destinação que atendesse a função socioambiental prescrita em texto constitucional.

Igualmente, é evidente que medidas executadas de modo desarticulado, ou melhor, desacompanhadas por alternativas socioeconômicas para os diferentes atores sociais, não seriam suficientes para estancar em definitivo o processo de grilagem e desmatamento. Ao contrário, contribuíram para o surgimento de novos problemas em uma região tradicionalmente já bastante conflituosa.

---

[127] Este se constitui em um instrumento de alienação de terras públicas regulado pela Instrução Normativa Especial do INCRA Nº. 6 de 29 de novembro de 1977, que concedia terras em favor de pequenas e médias empresas rurais em áreas individuais de até 3.000 hectares. Essas se tornaram uma forma rentável de apropriação de recursos públicos na medida em que seus detentores de posse dos mesmos se candidatavam, com grandes chances de êxito, aos financiamentos concedidos pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), mesmo que não houvessem cumprido os termos do contrato original de alienação. A partir da década de 1980, estes passaram também a ser motivo de enfrentamento entre seus detentores e posseiros nas zonas de colonização (SAUER, 2005; SANTOS *et al*, 2007).

[128] Desde o início dos anos 80, o INCRA vinha sendo pressionado pelos trabalhadores rurais, para entrar na justiça visando cancelar o registro imobiliário dessas áreas, revertendo-os em terras da União, para depois destiná-los à reforma agrária. O que foi respondido por meio da edição das portarias INCRA Nº 30, 31 e 39 de 13 de agosto e 5 de outubro de 2004 (SAUER, 2005; BRASIL, 2005f).

3.3.1 As unidades de conservação federais e a gestão de florestas públicas

Em 12 de fevereiro de 2005, em Anapu, no Oeste do Pará o assassinato da missionária Dorothy Mae Stang interrompia uma trajetória de quase quarenta anos de trabalho de luta em prol de questões agrárias, ambientais e em defesa dos direitos humanos[129]. Ao mesmo tempo oferecia a oportunidade política do Governo Federal precipitar um pacote de medidas emergenciais que vinham sido discutidas no âmbito dos planos Amazônia Sustentável, Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal e BR-163 Sustentável.

Apenas seis dias após esse trágico acontecimento, a Exposição de Motivos Nº. 15, de 18 de fevereiro de 2005, apresentada pela então Ministra Marina Silva ao Presidente Lula, explicitou a necessidade de uma intervenção governamental em caráter de urgência na região. Diz a mesma:

> 3. A fronteira de ocupação da Amazônia avança sobre terras públicas. O particular desmata terras públicas na expectativa de, no futuro, obter a legalização da posse dessas terras. A criação de unidades de conservação elimina qualquer expectativa de legalização de ocupações nessas áreas, funcionando assim como um forte desestímulo ao avanço da fronteira nesses territórios demarcados.
> 4. O Plano de Ação do Governo Federal para o Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal, prevê a criação, quase sempre em áreas públicas, de aproximadamente 16 milhões de hectares de unidades de conservação na região, até o ano de 2006. As áreas escolhidas para a criação dessas unidades possuem especial valor para a conservação da diversidade biológica e estão sob forte pressão antrópica.
> 5. Lamentavelmente, porém, se, por um lado, a criação de uma unidade de conservação desestimula fortemente o processo de ocupação, o anúncio da intenção de se criar essas unidades provoca efeito oposto. As pessoas interessadas em ocupar a região intensificam o processo de desmatamento, com um propósito evidente: descaracterizar ambientalmente a área e, ao mesmo tempo, criar um forte constrangimento à ação do Governo. A ocupação e o desmatamento reduzem a justificativa ambiental para a criação de uma unidade de conservação, ao mesmo tempo em que aumentam muito o custo político de remoção dos invasores.
> 6. Esse processo pode ser observado em vários locais dentro da área de abrangência do Plano para o Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal. A situação mais dramática acontece na chamada Terra do Meio, vasta região com cerca de 7,9 milhões de hectares no sudoeste do Estado do Pará, ao sul da rodovia Transamazônica, entre o rio Xingu e a rodovia Cuiabá-Santarém. Ali, no período de maio a julho de 2004, ou seja, em apenas três meses, foram desmatados cerca de 4 mil quilômetros quadrados de floresta.
> 7. O Plano de Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal prevê a criação de várias unidades de conservação, incluindo Estação Ecológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista e Área de Proteção Ambiental. A velocidade com que avança o processo de desmatamento, em especial na região Amazônica, exige a criação imediata dessas áreas. Ocorre, porém, que a criação desse conjunto de áreas protegida demanda a realização de estudos técnicos e de consultas públicas que, mesmo conduzidos com a devida celeridade, implicarão alguns meses até sua conclusão. Nessas condições, o Poder Público precisa com urgência dispor de instrumento legal que impeça de forma efetiva e imediata a ocupação e destruição das áreas submetidas a estudos visando à criação de unidades de conservação, até a conclusão dos procedimentos arrolados na

[129] A missionária era norte-americana, naturalizada brasileira e possuía 73 anos de idade. Ligada a Congregação Religiosa de Notre Dame, atuava desde 1966 no estado do Pará. Por seu trabalho nos temas supramencionados a mesma já havia recebido o título de Cidadã do Pará e o Prêmio José Carlos Castro, outorgados pela Assembléia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) seção Pará, respectivamente (SAUER, 2005).

> Lei no 9.995, de 18 de julho de 2000. A necessidade de um instrumento dessa natureza impõe-se em muitas outras situações, em outros biomas brasileiros (BRASIL, 2005h).

Foi então instituída a Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP), por meio da Medida Provisória Nº. 239, de 18 de fevereiro de 2005, posteriormente convertida em Lei Nº. 11.132, de 4 de julho do mesmo ano. Essa passou a vigorar tendo por objetivo viabilizar o processo de concepção, negociação e criação de um mosaico de unidades de conservação na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, a ser executado em consonância com o artigo 22 da Lei N.° 9.985, de 18 de julho de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC (BRASIL, 2000a, 2005a e 2005c). De acordo com a mesma, a redação da referida lei passou a ser:

> Artigo 22-A – O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias, ao exercício das atividades e empreendimentos efetiva ou parcialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas a criação de Unidades de Conservação, quando a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.
> § 1º. Sem prejuízo da restrição ambiental e observada a ressalva constante no caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.
> § 2º. A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa (BRASIL, 2005c) (Anexo 14).

A ALAP restringiu temporariamente todas as atividades ligadas ao corte raso da floresta, exploração ilegal madeireira e outras formas de uso da vegetação nativa no território dos municípios de Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, perfazendo uma área total de 8.234,791 hectares. O objetivo foi elaborar uma proposta de destinação das terras públicas como forma de solucionar, pelo menos em parte, a situação de caos fundiário e degradação ambiental existente nessa região.

Neste contexto, um dos participantes, pelo Ministério do Meio Ambiente, no processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, comenta:

> Assim não tinha um consenso, mas aqui no Ministério do Meio Ambiente de que a gente não era contra a licença. Que era necessário. A gente concordava que era importante asfaltar, mas que não podia dar a licença da forma como estava. Tinha que antes tentar organizar o território. Pelo menos tentar fazer um ordenamento e principalmente a questão da destinação daquelas terras públicas. Tanto é que em 2005 foi criada a ALAP. A ALAP é um instrumento que depois foi incorporado pelo SNUC. É um instrumento que eles colocaram aquela região sobre limitação administrativa provisória por um período para que você tivesse tempo de fazer os levantamentos e os estudos para propor algumas ações lá para a região. E aí foi proposta a criação de um mosaico de unidades de conservação e esse mosaico inclui tanto unidades de conservação de proteção integral como de uso sustentado. No sentido de destinar aquelas terras públicas mesmo (Entrevista 44, Representante de instituição estatal 1, 30 set. 2009).

Para atender os termos dessa Medida Provisória, foi instituído um Grupo de Trabalho Técnico, no âmbito da Comissão Executiva do PPCDAm destinada a realizar estudos visando garantir que o processo de destinação das terras públicas federais, sob limitação administrativa provisória no Oeste do Pará, fosse realizado de modo a atender aos objetivos de redução do

desmatamento; conservação da biodiversidade; promoção do crescimento econômico regional e melhoria da qualidade de vida das populações locais[130].

A ideia inicial do Governo Federal era fundamentar esse processo de destinação das áreas a partir das indicações de um ZEE. Porém, diante das limitações de tempo impostas pelo dispositivo que interditava por apenas seis meses as terras, o estágio ainda incipiente de elaboração do zoneamento na região e as fortes pressões existentes no entorno da rodovia Cuiabá-Santarém[131], forçaram o Governo Federal a optar por outra solução, conforme pode ser observado no trecho a seguir:

> Nesse meio tempo essa situação de conflito se acentua. Ela se acentua ali para 2005 e o Governo até pelo anúncio da pavimentação e do Plano ocorre uma valorização das terras naquela região e os grileiros começam a fazer a festa 'Bom, terra de graça eu ocupo e vendo com um lucro excepcional'. Aí o Governo teve que tomar uma medida mais drástica no sentido de obstruir esse processo. Aí é quando ele institui, cria via decreto as chamadas áreas sob limitação administrativa provisória, interdita entre aspas uma imensa região ali em todo o Sudoeste do Pará. Principalmente ali na região do Jamanxim, do Médio Tapajós e do Crepori com o objetivo de promover a melhor destinação de terras. Que poderia ser a criação de unidades de conservação ou de proteção integral ou de uso sustentável. Poderia ser para assentamento do INCRA. Que poderia ser para a atividade mineraria. Que poderia ser para qualquer coisa. Vamos estudar a melhor destinação. Mas na verdade essa melhor destinação ela seria definida pelo Zoneamento Ecológico-Econômico que já estava, que já tinha um projeto aqui do Ministério da Integração de realizar ali o Zoneamento Ecológico-Econômico com recursos do Ministério. Estava em curso o processo de contratação da EMBRAPA para capitanear, a EMBRAPA foi a indicada para, a entidade escolhida para coordenar dirigir o Zoneamento junto com outras instituições federais. IBGE estava envolvido, CPRM, DNPM e só que não tinha tempo. Quer dizer um ZEE bem feito ele leva pelo menos um ano e meio para ser concluído e não tinha tempo para isso o Governo tinha um prazo muito curto para obstruir esse processo e o Governo instituiu a ALAP (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009).

Segundo Schittini (2009), na prática acabou ocorrendo que os trabalhos de concepção do mosaico foram, grosso modo, realizados por técnicos e diretores do MMA e IBAMA e contaram com a colaboração de pesquisadores da EMBRAPA, os quais se basearam em critérios adotados na definição de áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e partição de benefícios da biodiversidade de cada bioma brasileiro, realizados no âmbito do Programa Nacional de Biodiversidade (PRONABIO), bem como o conhecimento empírico sobre a existência no entorno da Cuiabá-Santarém de diferentes ecossistemas como, por exemplo, floresta ombrófila densa, floresta aberta, campina, campinarana e campo. Esses foram priorizados para a implantação de unidades de conservação de proteção integral, na expectativa de que também contivessem uma grande diversidade de espécies. Por sua vez, no caso das unidades de uso

[130] Essa Comissão foi formada pela Casa Civil da Presidência da República (CENSIPAM), Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento (EMBRAPA); Cidades; Ciência e Tecnologia (MPEG e INPE); Defesa (Exército); Desenvolvimento Agrário (INCRA); Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Integração Nacional (ADA); Ministério da Justiça (FUNAI), Meio Ambiente (IBAMA, SCA e SDS); Ministério das Minas e Energia (DNPM); Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU).

[131] Naquele contexto, enquanto impetravam mandatos de segurança buscando embargar judicialmente as medidas adotadas pelo Governo Federal, vários fazendeiros e grileiros orquestravam uma operação destinada a destruir ao máximo as unidades de conservação criadas e inviabilizar a constituição do grande mosaico de áreas especialmente protegidas que vinha sendo planejado por segmentos do Executivo Federal (SAUER, 2005).

direto, foi dada preferência a estudos sobre a aptidão dos ambientes naturais para a exploração sustentável e a proximidade de centros urbanos para o apoio logístico a atividade econômica[132].

Esses referenciais e estudos, por seu turno, foram submetidos à negociação dentro do grupo interministerial supramencionado, assim como com outras instâncias fora do Governo Federal, por meio da realização de reuniões de trabalho e audiências públicas na área de influência do Plano BR-163 Sustentável[133], como forma de integrar outras dimensões até então não consideradas na proposta tais como: a questão agrária, mineral, territorial e outras. Esse processo acabou por incitar a alteração das propostas anteriormente elaboradas e influenciar o formato final do mosaico de unidades de conservação que buscou refletir interesses dos diversos segmentos envolvidos[134] (SCHITTINI, 2009).

O produto final desse processo foi a criação, por meio de decreto presidencial, de um grande mosaico de unidades de conservação com uma área total de 6,8 milhões de hectares[135], que se somou a outro mosaico de áreas especialmente protegidas instituído pelo Governo Federal, entre novembro de 2004 e fevereiro de 2005, numa área total de 5,84 milhões de hectares[136]. Essas unidades de conservação, de proteção integral ou uso sustentável, foram criadas com a finalidade de garantir direitos de posse sobre terras ocupadas por populações tradicionais e neutralizar as ações predatórias ao meio ambiente em terras públicas (BRASIL, 2006b).

A criação desses grandes mosaicos de áreas protegidas, por parte do Governo Federal, se deu numa conjuntura de forte pressão exercida por um conjunto de organizações não-governamentais que se mobilizaram para deter a especulação fundiária, a exploração predatória de recursos naturais e a violência contra as populações locais (SOUZA, 2006; TARAVELLA, 2007).

Por outro lado, havia uma intensa contestação por parte de vários atores econômicos locais e representações do governo estadual, que argumentavam (e ainda argumentam) que a intervenção desenvolvida pelo Governo Federal no território paraense desestabilizava e provocava conflitos na região (TARAVELLA, 2007). Conforme se observa no trecho abaixo:

> O Governo Federal pega o poder monocrático da caneta do Presidente da República não ouve Assembléia Legislativa, não ouve o Congresso Nacional, não ouve ninguém e cria por um decreto uma determinada área, unidade de conservação ou RESEX ou

---

[132] O estudo realizado pelo ISA, em 2002, durante a fase de identificação e formulação de estrategias para lidar com o asfaltamento, desenvolvidas pelas organizações socioambientais também serviu com um subsídio a esse processo de destinação de terras públicas promovido pelo Governo Federal na região da Terra do Meio.

[133] Foram realizadas audiências públicas em Belém (16/09), Novo Progresso (20/09), Itaituba (22/09) e Jacareacanga (23/09) reunindo, ao todo, aproximadamente 3.200 pessoas.

[134] O estudo realizado por Schittini (2009) aponta especialmente as alterações propostas pelo Ministério de Minas e Energia que, no intuito de evitar a indisponibilidade de várias jazidas minerais existentes na região, solicitou a alteração da proposição de criação de uma unidade de proteção integral em uso sustentável menos restritiva a exemplo de Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós e a possibilidade de continuidade da exploração mineral numa zona de sobreposição entre a Floresta Nacional (FLONA) do Jamanxim e a Reserva Garimpeira do Tapajós. Assim como também as negociações realizadas junto ao INCRA visando à exclusão de projetos de assentamento e outras áreas sob as quais incidiriam novos assentamentos.

[135] Esse mosaico envolveu a criação da Área de Proteção Ambiental do Tapajós (2.059 mil hectares), a Floresta Nacional Amaná (540 mil hectares), a Floresta Nacional do Crepori (740 mil hectares), a Floresta Nacional do Jamanxim (1.301 mil hectares), a Floresta Nacional do Trairão (257 mil hectares), o Parque Nacional do Jamanxim (859 mil hectares), o Parque Nacional do Rio Novo (537 mil hectares), a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo (342 mil hectares); assim como também a ampliação do Parque Nacional da Amazônia (167 mil hectares) (BRASIL, 2006b).

[136] Esse outro mosaico é formado pelas reservas extrativistas Verde para Sempre (1.288 mil hectares) e Riozinho do Anfrízio (736 mil hectares), bem como pela Estação Ecológica da Terra do Meio (3.373 mil hectares) e pelo Parque Nacional da Serra do Pardo (445 mil hectares) (BRASIL, 2006b).

> qualquer coisa ou terra indígena ou qualquer e aí não complementa o que deve ser feito na criação da unidade de conservação. Normalmente quando ele cria uma unidade dessa é porque você já tem pessoas no interior dessa unidade. Aí ele nem demarca, nem reconhece direito de terceiros e nem tem dinheiro no orçamento da união para a respectiva intervenção. E aí vem uma tal de uma figura chamada Carlos Minc(tiroso) dizer que o 'Boi é pirata'. Pirata é a reserva. Por exemplo, aquela da Terra do Meio foi criada em 2006, o boi estava ali há 20 anos. Porque se ele tivesse criado a reserva e respeitado os preceitos constitucionais, de demarcar, de reconhecer direitos de terceiros e fazer a indenização não acontecia Boi Pirata em canto nenhum. Agora está fazendo de novo em Novo Progresso e a sociedade está começando a reagir. Então, é esses aspectos que as unidades de conservação se tiver as suas implementações dentro da formalidade não vai criar embaraço de violência, ao contrário vai reduzir. Sabe o que eles estão fazendo? Eles estão ampliando a violência no campo (Entrevista 20, Representante de instituição não-estatal, 20 ago. 2010).

Apesar das duras críticas por parte de alguns setores como sugere o depoimento acima, o Governo Federal seguiu firme e de modo acelerado em sua determinação de destinar milhares de hectares de terra e floresta para a pesquisa científica e o uso sustentável. Consequentemente, reduziu as expectativas de ganho associadas ao asfaltamento da Cuiabá-Santarém, que naquela região haviam provocado uma aceleração nos processos de grilagem de terras; aumento dos índices de desmatamento; deslocamento compulsório de famílias de suas áreas tradicionais de trabalho e moradia e ameaças de morte e assassinatos de lideranças e posseiros[137].

É importante mencionar que dois dias antes da EM Nº. 15/2005 sobre a ALAP, o Ministério do Meio Ambiente publicara outra exposição de motivos destinada a subsidiar o processo de tramitação do Projeto de Lei Nº. 4776/2005, referente à proposta de gestão de florestas públicas para produção sustentável; a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na estrutura básica do MMA e a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, o FNDF (BRASIL, 2005i).

O texto estruturado em seis partes tece como cenário de fundo, para o debate e aprovação da nova lei, a relevância dos recursos florestais, o potencial econômico para exploração dos recursos madeireiros e não-madeireiros[138] e as limitações do ordenamento jurídico então vigente para a gestão indireta desses recursos[139]. Assim propôs a criação de instrumentos que pudesse permitir em todo o território nacional o acesso aos recursos florestais de forma controlada e sustentável, com a manutenção do domínio público sobre as terras (BRASIL, 2005i).

A elaboração do anteprojeto de lei, segundo o documento constituía-se como resultado de um amplo processo de debate realizado no âmbito do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas e da Comissão Coordenadora do Programa Nacional de

---

[137] É interessante mencionar que somente nos dois primeiros anos do Governo Lula, o Pará havia sido o segundo colocado nos índices de desflorestamento entre os estados da chamada Amazônia Legal, com um desmatamento acumulado no período de 15517 Km^2, inclusive em municípios da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém como Altamira e São Félix do Xingu. Nesse mesmo período, 14 trabalhadores rurais foram assassinados nos municípios de Altamira (2), Anapu (1), Santarém (1) e São Félix do Xingu (10) (BRASIL, 2010c; CPT, 2004 e 2005).

[138] O texto da EP menciona que o Brasil possui 544 milhões de hectares de áreas florestais, as quais ocupam aproximadamente 64% do território nacional. Destaca ainda o país como maior produtor e consumidor mundial de produtos florestais tropicais que se encontram inseridos em vários setores da economia como as indústrias de alimentação, cosméticos, construção civil, embalagens e papéis, energia, fármacos, madeiras e móveis e siderurgia (BRASIL, 2005b).

[139] O texto supramencionado cita como exemplo de exploração direta o desenvolvimento de atividade econômica pelo poder público em áreas de Floresta Nacional; e a indireta àquela decorrente da destinação não onerosa às comunidades locais, beneficiárias da reforma agrária, observando que ambos os casos possuíam limitações legais a sua consecução (BRASIL, 2005i).

Florestas (CONAFLOR). Também resultando da realização de seminário internacional e reuniões setoriais sobre gestão de florestas públicas ocorridas em várias regiões do país, e ainda contribuições recebidas por meio de carta, correspondência eletrônica e fac-símile, que teriam contribuído para dar o formato final a proposição da lei (BRASIL, 2005i).

A exposição de motivos segue ainda explicitando que a gestão pública de florestas visa combater a extração ilegal de madeira; aumentar a oferta tanto no mercado doméstico quanto internacional de matéria-prima extraída de forma sustentável; eliminar a evasão fiscal; promover a repartição benefícios econômicos e sociais decorrentes do manejo florestal e manter a qualidade ambiental dos ecossistemas, contribuído dessa forma para o desenvolvimento regional sustentável (BRASIL, 2005i).

O PL depositado, em 21 de Fevereiro de 2005, na Câmara dos Deputados foi alvo internamente de polêmicas acirradas e posições desfavoráveis de entidades nacionais e internacionais[140]. Essas fizeram com que o Executivo retirasse o regime de urgência concedido ao texto. Mesmo assim este foi aprovado rapidamente, com várias emendas parlamentares que contribuíram para dar o formato final a Lei Nº. 11.284, de 2 de março de 2006. Essa inicia elencando oito princípios da gestão florestal, sob os quais deverão se basear os planos de manejo florestal sustentável, assim como também define legalmente floresta pública[141] e recursos florestais (BRASIL, 2006a).

No que tange a gestão direta, a mesma lei em seu artigo 5 cria a possibilidade dos entes públicos firmarem contratos, convênios, termos de parceria ou instrumentos similares com particulares para a execução de atividades de exploração florestal. A mesma lei também prevê, em seu artigo 6, que o processo de concessão florestal será antecedido pela identificação e destinação das florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais por meio da criação de unidades de conservação de uso direto e modalidades de assentamento sustentável e outras formas, observado o disposto na Constituição Federal, PNRA e SNUC (BRASIL, 2006a).

A lei prevê ainda o estabelecimento do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), que elaborado e aprovado pelo SFB definirá todas as florestas a serem submetidas à concorrência pública para a exploração dos recursos florestais no ano em que este vigorar. Até a liberação do referido plano, deverá ser estabelecida uma estrategia de transição para cada uma das florestas públicas a serem licitadas (BRASIL, 2006a).

Para atuar na gestão das florestas públicas, a Lei criou mais SFB com atribuição de ser o órgão gestor das concessões de florestas públicas no âmbito federal. Atrelado ao mesmo institui o FNDF, uma instituição de natureza contábil com a finalidade e fomentar as iniciativas de pesquisa e desenvolvimento relacionadas ao manejo florestal sustentável (BRASIL, 2006a).

É importante recordar que pouco mais de um ano antes, o Governo Federal instituíra, por meio de decreto presidencial, o Distrito Florestal da BR-163, um conjunto de unidades de conservação com abrangência superior a 16 milhões de hectares, destinado a

---

[140] O cerne dos debates ocorridos durante a tramitação do Projeto de Lei Nº. 4.776/2005 girava em torno de questões como: a) a previsão de que os estados e municípios poderiam, na esfera de suas competências, legislar sobre as florestas públicas sob sua jurisdição; b) a possibilidade de alienação dos chamados "bem de uso comum do povo" como as florestas brasileiras; c) aos limites factuais atualmente existentes às propostas de identificação e destinação de lotes de concessão às comunidades locais; os efeitos sobre a legislação ambiental correlata como, por exemplo, a Lei Nº. 4.771 de 15 de Setembro de 1965 (Código Florestal); Lei Nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981 (PNMA); Lei Nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1999 (Crimes Ambientais) e Lei Nº. 9.985 de 18 de Julho de 2000 (SNUC); d) possíveis conflitos de atribuição entre o SBF, futuro órgão gestor da política florestal e a autarquia até então existente e responsável pela execução da PNMA, o IBAMA.

[141] De acordo com o texto da lei, florestas públicas são aquelas naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens de domínio da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (BRASIL, 2006a).

implementação de políticas públicas de estímulo à exploração florestal sustentável (BRASIL, 2006a).

Conclui-se assim que, a despeito de todas as iniciativas de planejamento regional e ordenamento territorial que vinham sendo propostas para o entorno da Cuiabá-Santarém, os processos de criação das unidades de conservação de uso sustentável, instituição do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e publicação da Lei Nº. 11.284/2006 estavam atrelados a decisão governamental de explorar economicamente, direta e indiretamente, as chamadas florestas públicas.

Diante dessa percepção, é necessário relativizar as declarações, tanto por parte de segmentos do Governo Federal quanto por parte da sociedade civil organizada, que consideram a criação dos grandes mosaicos de unidades de conservação como um dos principais ganhos associados ao processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, conforme pode ser observado nos relatos abaixo:

> Então era aquela bagunça toda em função da posse da terra, havia também o uso irregular ou ilegal dos recursos naturais. Então, eu acho que o foco era esse dar um ordenamento para a forma de ocupação do espaço. E acho assim que a gente pode considerar que conseguiu uma grande parcela sobre isso porque eu acho que no momento que o Governo tomou uma atitude de delimitar aquela área da ALAP, de depois tomar uma atitude de criar as unidades de conservação eu acho que freou um pouco esse processo. Apesar das unidades de conservação ainda continuarem até hoje no papel, mas eu acho que só a atitude de criar as unidades de conservação fazer destinação daquelas áreas, eu acho que já ajudou bastante (Entrevista 5, Representante de instituição não-estatal 1, 28 jul. 2009).

> A questão das unidades de conservação eu acho que foi uma conquista fenomenal a criação ali daquele mosaico de unidades de conservação ali a esquerda do eixo da BR-163, pegando ali toda a área do Jamanxim, do Crepori ou então na área da Terra do Meio. Foi uma coisa fenomenal. Acima... se a gente for contar o que foi criado de unidade de conservação principalmente no estado do Para depois do Plano da BR-163, é uma coisa fenomenal. Você pega o mapa anterior e pega agora. Agora elas não foram consolidadas. Você tem problemas na região. Em Lucas do Rio Verde estava lá a SR-3[142]. Está sobre a ordenação dela 25 unidades de conservação e ela tem 32 servidores, desculpe 62 servidores. Você tem dois praticamente para cada unidade de conservação. Em unidade ali que sei lá tem hum milhão de hectares. Então, como é que com duas pessoas você vai fazer a gestão? Até brinquei com ela: 'Você tem uma área sob a sua supervisão maior do que o Estado do São Paulo e sessenta pessoas para cuidar disso'. Então, é uma maluquice você pensar numa coisa dessa (riso). Agora, fracassou? Não, fracassou não. O fato de ter criado uma unidade de conservação é um legado que fica para toda a vida. Para deixar de existir você vai ter que ter um decreto presidencial. Aliás, Projeto de Lei e virar Lei. O decreto cria, agora para descriar você tem que ter uma Lei. Então, aquilo é para o resto da vida. É uma coisa que o Brasil ganhou. É um ganho para o Brasil. O simples fato de criação de uma unidade de conservação você está desestimulando enormemente a grilagem de terras porque grileiro nenhum vai conseguir comercializar um pedaço de terra que é uma unidade de conservação. Não vai ter idiota que vá querer comprar. Embora ainda tenha idiota que compra. [...] Então, mas assim é óbvio que ninguém, tirando um idiota ou outro, vai comprar terra dentro de uma unidade de conservação porque a chance de efetivar aquilo é mínima. Então, isso é um ganho. Um ganho fenomenal, mas nem sempre é computado como um ganho ou com uma grande conquista. Então, isso aconteceu por causa do Plano. Se não, não teria acontecido (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009).

[142] Referência a Coordenadora da Regional 3 do ICMBio.

> Eu acho que o resultado mais concreto que a gente tem é a criação das unidades de conservação. Eu acho, do ponto de vista de demanda que estava posta e que foi implementada. [...] Dentro da estrategia de sustentabilidade. Aí, eu fico pensando: 'Será se não tivesse o Plano o Governo teria criado essas unidades? Será que criou só por causa do Plano?' Porque a ideia do Plano era que você tivesse para além do Ministério do Meio Ambiente, outros envolvidos fazendo a sua parte. Isso ficou meio esvaziado não é (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

> As medidas de ordenamento que são tomadas na expectativa de que na seqüência haja a possibilidade de geração de alternativas de trabalho e renda eu acho que foram tomadas, agora essas ações que correspondem a um novo modelo produtivo para a região não avançaram na velocidade inclusive aqui dentro do Governo. Como se vê porque lá virou um conjunto de unidades de conservação não foi apenas para proteger, a maior parte das unidades de conservação é de uso sustentável. Para quê? Para se associar ao Projeto de Gestão de Florestas Públicas que permite um elenco, uma variedade de manejos sustentáveis da floresta que seja por comunidades quer seja por empresas. Só que a estruturação para operar a lei demorou. Então tem que fazer os planos de manejo, os planos de manejo demoram um pouquinho, as licitações demoram um pouquinho (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

> A ideia é que todas essas unidades que estão lá elas vão ter o seu pessoal lá. Elas vão ser efetivamente implementadas. Que uma coisa é você criar. Não adianta você criar só no papel. Isso a gente vê que segura um pouco o desmatamento e a invasão, mas num segundo momento se você efetivamente não implementar que dizer que é o que está acontecendo agora com essa coisa de diversas unidades de conservação que foram invadidas, que as pessoas estão explorando o seu recurso e tal (Entrevista 44, Representante de instituição estatal 1, 30 set. 2009).

É correto afirmar a partir dos depoimentos que, a criação das unidades de conservação atendeu algumas demandas emanadas durante o processo de planejamento no entorno da Cuiabá-Santarém; o que aconteceu na medida em que a instituição das mesmas reduziu a expectativa de alguns atores quanto à legalização e oferta dessas terras no mercado fundiário.

Contudo, é possível também perceber, a partir dos mesmos depoimentos, que a destinação de terras públicas para unidades de conservação apenas no papel, quer dizer, a sua criação desacompanhada de medidas visando garantir a implementação e manutenção dessas áreas, prejudica os objetivos de conservação dos ecossistemas, manejo dos recursos naturais, garantia dos direitos de apossamento das populações tradicionais.

A quantidade reduzida de servidores para administrar essas unidades de conservação, a demora na demarcação e a ausência de planos de manejo dessas áreas contrastam fortemente com o empenho com que vem se dando as ações destinadas a viabilizar a exploração florestal por meio de concessões públicas nas florestas nacionais de Altamira, Amana, Crepori, Itaituba I, Itaituba II, Jamanxim e Saracá-Taquerá, e na APA Tapajós [143] (BRASIL, 2009j e 2009l).

Finalmente, o descompasso entre morosidade de elaboração do Plano BR-163 Sustentável e a celeridade na instituição dessas unidades de conservação, bem como a ausência de iniciativas de consolidação dessas áreas especialmente protegidas em oposição à ênfase concedida a exploração econômica dessas florestas públicas, levantam uma forte

[143] Referência as ações executadas no âmbito do Projeto BR 163 GCP/BRA/070/EC, intitulado "Manejo Florestal, Apoio à Produção Sustentável e Fortalecimento da Sociedade Civil na Amazônia Brasileira", que como objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável da área de influência da BR-163 no estado do Pará (BRASIL, 2009l).

suspeição quanto aos objetivos e interesses envolvidos na criação dessas unidades de conservação.

3.3.2 As unidades de conservação estaduais e as repercussões da legislação sobre florestas públicas no Baixo Amazonas

Paralelamente ao processo promovido pelo Governo Federal, o Executivo Estadual também vinha promovendo o seu processo de destinação de terras do estado. Assim, em dezembro de 2006, sete decretos assinados pelo então Governador Simão Jatene (2003-2006) criaram as Florestas Estaduais (FLOTAS) do Iriri, Faro, Paru e Trombetas; a Área de Proteção Ambiental (APA) do Triunfo do Xingu; a Reserva Biológica (REBIO) Maicuru, e a Estação Ecológica (ESEC) Grão-Pará que juntas ocupam cerca de 15 milhões de hectares. Na ocasião, foram anunciadas pelo Governo do Estado como a maior área de conservação ambiental contínua do planeta[144] (PARÁ, 2006a, 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f e 2006g).

O processo de criação do mosaico de unidades de conservação surgiu a partir de um estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), a pedido da então Secretaria Especial de Produção do Governo do Estado do Pará (SEPROD), visando: a) avaliar a demanda por áreas florestais para produção florestal manejada no Estado; b) analisar o potencial de oferta de áreas florestais para manejo sustentável no Estado; c) identificar e avaliar novas áreas com potencial para produção florestal manejada no Estado (PARÁ, 2006h).

É importante recordar que naquele momento o setor florestal no estado do Pará vivia uma crise sem precedentes, motivada por mudanças nos marcos jurídicos que fizeram, da ausência de documentação da terra, um obstáculo às operações de manejo florestal. Isso fez com que o Executivo Estadual deliberasse pela realização do estudo supramencionado, destinado a subsidiar a criação de um conjunto de unidades de conservação sob vastas porções das glebas estaduais (PARÁ, 2006h).

O lançamento desse mosaico de unidades de conservação foi polêmico em vários sentidos: a) por ter usado como subsídio os resultados do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado que, realizado em escala de 1:2.000.000, possui um nível de detalhamento limitado e consequentemente inadequado para esse tipo de decisão; b) aproximadamente 2/3 da área total dessas unidades de conservação ter sido destinada a exploração madeireira em regiões que, por conta do seu difícil acesso e condições relevo, ainda não haviam sido objeto sistemático desse tipo de exploração[145]; c) ter sido criado em um momento de transição política, ou seja, apenas um mês antes do então Governador realizar a transmissão do cargo para a sua substituta eleita, a senadora Ana Júlia Carepa (AMORIM, 2006; ADÁRIO, 2006; GAMA e FERREIRA, 2007).

---

[144] Observa-se que a intenção inicial do Governo do Estado era assinar os decretos referentes a nove áreas de conservação, porém alguns dias antes o juiz federal de Altamira concedeu uma liminar proibindo o Executivo Estadual de assinar os decretos referentes à FLOTA da Amazônia e a APA Santa Maria de Prainha (ou do Uruará) que juntas somariam aproximadamente outros 1,4 milhões de hectares de áreas protegidas (AMORIM, 2006).

[145] Segundo Adário (2006) 56% da área total dessas unidades de conservação, localizada na Calha Norte e Terra do Meio, foi destinada a exploração madeireira e não-madeireira; outros 36% para a preservação integral do Escudo das Guianas, também na Calha Norte, e outros 11% foram destinados da promover o ordenamento territorial de uma frente predatória e agressiva representada por fazendeiros e madeireiros que estavam cruzando o rio Xingu em direção ao rio Iriri, no coração da Terra do Meio.

O segundo semestre de 2006 foi marcado pela realização de eleições gerais em todo o país e se constitui em um momento importante para a compreensão dos desdobramentos do Plano BR-163 Sustentável e a própria agenda de ordenamento territorial do Baixo Amazonas.

No plano federal, Luis Inácio Lula da Silva fora re-conduzido ao cargo de Presidente da República, e no estadual ocorreu à eleição da candidata do Partido dos Trabalhadores, que durante a campanha eleitoral portava no conteúdo programático de sua campanha um discurso a necessidade de superação do padrão de crescimento econômico que vinha sendo implementado pelos sucessivos governos estaduais.

Segundo os formuladores do seu programa de campanha, na tentativa de constituir estruturas e espaços homogêneos, supostamente necessários ao aproveitamento das vantagens comparativas e a promoção do desenvolvimento regional, acabaram por propiciar concentração de terra, renda e poder; aumento da pobreza; conflitos e a violência no campo e uso insustentável dos recursos naturais (MONTEIRO *et al*, 2007).

A candidata após eleita, seguindo a tendência enunciada por seu partido, chamou para compor a sua equipe de governo, pesquisadores, técnicos e lideranças que possuíam ligação histórica com organizações dos movimentos sociais e ambientais. Alguns desses atores haviam participado como "empreendedores políticos" durante os processos de formulação de problemas e proposição de alternativas para o ordenamento territorial para o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém[146].

A comissão de transição propôs a construção de uma nova dinâmica produtiva para o estado, baseada nos seguintes critérios: a) aumento da produtividade; b) reconhecimento da função socioambiental da terra; c) diversificação da produção; d) valorização da diversidade cultural, econômica, social e ambiental do estado; e) compromisso com o combate ao trabalho infantil e a erradicação da escravidão por dívida; f) promoção da reforma agrária; g) garantia dos direitos dos grupos minoritários; h) proteção ambiental (MONTEIRO *et al*, 2007).

Neste contexto, começou a ser concebida a Política Estadual de Ordenamento Territorial (PEOT), por meio da qual o Executivo Estadual buscou intensificar medidas destinadas a gerar um ambiente normativo e institucional favorável a implementação da gestão territorial como uma política de Estado (MONTEIRO *et al*, 2007).

Assim entre as medidas propostas pela PEOT se destacam: a) a destinação de terras estaduais; b) a criação de assentamentos estaduais; c) a regularização e a titulação fundiária; d) a implementação do zoneamento ecológico-econômico; e) a criação e consolidação de unidades de conservação; f) a implementação do licenciamento ambiental das propriedades rurais; g) o ordenamento da exploração florestal madeireira; h) a preparação de áreas para a concessão florestal; i) o apoio aos distritos florestais no Pará; j) a integração das bases cartográficas dos órgãos estaduais; k) e o fortalecimento das instituições responsáveis pela gestão ambiental e fundiária, entre outras ações (PARÁ, 2007d).

Após ser empossada, em 1º. de janeiro de 2007, uma das primeiras tarefas da nova Chefe do Executivo foi ordenar as unidades de conservação e o setor florestal, de tal forma que a mesma criou o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR) e o Fundo de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (FUNDEFLOR). Esses foram instituídos por meio da Lei Nº 6.963, de 16 de abril de 2007, atendendo à exigência da Lei Federal Nº 11.284/2006, de Gestão de Florestas Públicas (PARÁ, 2007b).

---

[146] A título de ilustração, destaca-se que cinco membros da equipe responsável pelos estudos socioeconômicos do ZEE da BR-163 foram convidados para compor o primeiro escalão do Executivo Estadual. Esses, antes mesmo da posse, vão compor a comissão responsável por preparar a transição administrativa entre os dois governos, ocasião em realizam um diagnóstico situacional da administração direta e indireta do estado, incluindo as pastas responsáveis pelos temas ambiental, fundiário e produtivo.

Segundo os termos do decreto de criação, a principal atribuição dessa autarquia consiste na gestão da política de florestas públicas estaduais visando à produção e o desenvolvimento dos diferentes segmentos da cadeia florestal do estado. A missão do órgão, por sua vez, é promover a gestão democrática e transparente das políticas florestais de modo a gerar benefícios para o conjunto da sociedade paraense (PARÁ, 2007b).

Diante dessas atribuições, os técnicos do órgão florestal passaram a realizar viagens de reconhecimento pelas várias glebas estaduais, buscando identificar áreas para a criação de florestas públicas estaduais, assim como estabelecer regras para os contratos de transição com as empresas madeireiras em operação no Pará.

Uma das iniciativas tomadas pelo Executivo Estadual foi aplicar, por meio do Decreto Nº. 1.149, de 17 de julho de 2008, o instrumento de limitação administrativa provisória (ALAP) sob as áreas das glebas; Nova Olinda, Nova Olinda II, Curumucuri e Mamuru, localizadas na região Oeste do Pará (PARÁ, 2008b).

No conjunto de áreas interditadas é importante ressaltar o caso das glebas Gleba Nova Olinda e Nova Olinda II, as quais consistem em um mosaico de terras com área de aproximadamente 651 mil hectares, localizado à margem esquerda do rio Maró e direita do rio Aruã, ambos afluentes do rio Arapiuns, no município de Santarém[147] (GAMA e FERREIRA; 2007).

Essas glebas foram criadas pelo INCRA por meio do Decreto-Lei Nº. 1.164/71 e, posteriormente revogadas por força do Decreto-Lei Nº. 2.375/87, passando então a pertencer ao conjunto de áreas sob a jurisdição do estado, sob a responsabilidade do ITERPA. Sobre essa área de terra existe uma população estabelecida formada por povos indígenas, populações tradicionais e produtores familiares de ocupação recente que vivem da agricultura, do extrativismo e da pesca[148] (GAMA e FERREIRA, 2007).

A partir dos anos 80 a grilagem de terras, a exploração ilegal de madeira e a pesca desordenada começaram a gerar conflitos e ameaçar o modo de vida das populações ali residentes. Ocasião em que as lideranças comunitárias locais, em parceria com representações de outras entidades se uniram com o objetivo de assegurar os direitos dos moradores sobre as terras tradicionalmente ocupadas e conseqüentemente, o direito de acesso e uso dos recursos naturais ali existentes (GAMA e FERREIRA; 2007).

A proposta das lideranças, à época, era garantir a criação de um reserva extrativista (RESEX) envolvendo as terras das glebas Arapiuns, Igarapé Açu, Nova Olinda e Tapajós e metade da Gleba Lago Grande. Em 1998, por questões político-administrativas, o decreto de criação da RESEX Tapajós-Arapiuns, assinado por Fernando Henrique Cardoso, excluiu de destinação à área contígua a leste (margem esquerda do rio Arapiuns)[149], na chamada área da Gleba Nova Olinda (GAMA e FERREIRA; 2007).

---

[147] As glebas Nova Olinda, Nova Olinda II, Curumucuri e Mamuru objeto de limitação administrativa provisória possuem áreas de 181.875,4379 hectares, 470.012,8827 hectares, 274.118,5876 hectares e 284.595,3650 hectares, respectivamente e são ocupadas por aproximadamente 105 comunidades tradicionais e indígenas (PARÁ, 2008b).

[148] A área da Gleba Nova Olinda é rica em espécies representativas das florestas ombrófila densa e ombrófila aberta como o açaí, o amapá, a andiroba, o angelim, a castanheira, o cedro, a copaíba, o cumarú, o ipê e a maçaranduba, o matupá, a muiracatiara, o pau d'arco etc., que indicam o grande potencial florestal (madeireiro e não-madeireiro) existente na área. Sendo a mesma também habitada por variadas espécies de animais que dependem da floresta para a sua sobrevivência e os rios Maró e Aruã que são conhecidos pelas populações residentes como viveiros de peixe boi e por abrigarem em seus igapós numerosas espécies piscosas (BRASIL, 2003d; CARVALHO, 2008; STTRS, 2008).

[149] O motivo da exclusão, segundo informações de dirigentes de organizações locais, deveu-se ao fato da mesma ser área de jurisdição do Executivo Estadual, não podendo, portanto ser objeto de destinação pelo Governo Federal (anotações pessoais).

Neste contexto, recrudesceram sobre essa gleba vários processos de grilagem de terras e exploração ilegal de madeira, os quais foram confirmados pelo IBAMA durante realização de operação fiscalizatória, ocorrida em setembro de 2003, quando foi identificado um conjunto de crimes ambientais; firmados vários autos de infração; estabelecidos inúmeros termos de embargo e notificação e também realizada a apreensão de diversos equipamentos e máquinas, tais como aparelhos de GPS, bússolas, automóveis utilitários e tratores de esteira (BRASIL, 2003d).

Nessa ocasião, o órgão ambiental federal também alertou, no relatório da referida operação, quanto à necessidade do tratamento conjunto, por parte dos órgãos federais e estaduais, dos problemas ocasionados pela chegada de sojeiros e madeireiros àquela região (BRASIL, 2003d), o que não chegou de fato a acontecer.

Esses conflitos viriam a se acirrar ainda mais, durante os anos de 2004 a 2006, quando o Executivo Estadual passou a desenvolver uma série de ações sob a área das referidas glebas, como: a) o estabelecimento de processos formais de alienação de terras estaduais até 2.499 hectares; b) permutas de terras visando resgate de uma dívida com proprietários da antiga Gleba Altamira IV, que haviam perdido seus lotes em virtude da ampliação da Terra Indígena Kayapó; c) a realização de estudos visando identificar áreas para a implantação de polígonos de produção florestal em uma área de 12.562 Km^2, dos quais 7.891 Km^2 já estavam sendo requeridos junto ao órgão fundiário estadual para diversas finalidades; d) e a expedição de Autorizações de Detenção de Imóvel Público (ADIP), um documento precário concedido pelo ITERPA que autorizava a exploração dos recursos naturais em terras públicas, removendo dessa forma o empecilho fundiário às atividades de exploração madeireira (GAMA e FERREIRA; 2007).

Essas diferentes iniciativas revelam que havia uma sobreposição de esforços por parte dos órgãos executivos estaduais, visando dar destinação àquelas glebas estaduais. Porém, a sua realização de forma aparentemente desarticulada e contraditória, acabou por incentivar ainda mais a grilagem de terras, a exploração ilegal de madeira e a utilização de diversas formas de violência, como forma de garantir a apropriação dessas terras.

Esses fatos acabaram acelerando o processo de organização de algumas comunidades, que buscavam com isso garantir o apossamento das terras tradicionalmente ocupadas pelas famílias por meio da regularização fundiária coletiva, bem como, promover a proteção e o manejo dos recursos naturais da área, que conforme abordado vinham sendo explorados de forma questionável.

A publicação do lançamento do Decreto Nº 1.149/08, estabelecendo a limitação administrativa provisória sobre as áreas das glebas Nova Olinda e Nova Olinda II, ao proporcionar espaços de diálogo para a discussão sobre o processo de destinação das terras de forma que esse obedecesse aos princípios da função socioambiental previstos em lei, parecia vir ao encontro do tão almejado ordenamento territorial daquelas comunidades[150] (STTRS, 2008).

É importante recordar que o artigo 6 da Lei Nº. 11.284/2006 (de Gestão de Florestas Públicas) já menciona que os processos de concessão florestal devem ser antecedidos por ações de identificação de florestas públicas ocupadas e/ou utilizadas por comunidades locais, para as quais deverão especialmente criadas, pelos órgãos competentes, unidades de conservação de uso direto e modalidades de assentamento sustentável (BRASIL, 2006a).

Várias organizações sociais existentes na área de abrangência da ALAP se organizaram e estabeleceram um calendário de atividades, que deveriam ser realizadas na

[150] As comunidades de Cachoeira do Maró, Novo Lugar e São José III se encontram em processo de reivindicação e reconhecimento, junto ao Ministério Público Federal e FUNAI, como territórios indígenas das etnias Borari e Arapiun, sendo essa área de pretensão conhecida como Terra Indígena Maró. Essa situação também ainda está pendente de resolução.

sede do município de Santarém e em comunidades da chamada Gleba Nova Olinda, visando elaborar uma proposta de destinação da área a ser apresentada e pactuada com os representantes do Governo do Estado (STTRS, 2009).

Posteriormente, em 2009, foi criada no âmbito da Comissão Estadual de Florestas (COMEF), uma subcomissão formada por gestores públicos, pesquisadores, lideranças e técnicos de organizações sociais e ambientais, representações de entidades empresariais e moradores das glebas visando subsidiar de informações o Executivo Estadual no processo de tomada de decisão quanto à destinação das glebas Curumucuri, Mamuru e Nova Olinda I e II (STTRS, 2009).

Durante o processo de discussão foi gerado um conjunto de documentos e mapas por quais demonstram os conflitos de interesses; e, foram os meios utilizados pelos diferentes segmentos envolvidos na disputa para validar ideias e influenciar o processo de tomada de decisão para a destinação dessas glebas públicas estaduais.

Em 17 de junho 2009, o processo foi considerado como concluído quando o Governo do Estado, por meio do ITERPA, decretou a criação dos projetos de assentamentos estaduais agroextrativistas (PEAEX) Aruã e Vista Alegre em áreas pertencentes à Gleba Nova Olinda I. Porém, a publicação das portarias de criação dos assentamentos, longe de encerrar a discussão, abriu mais um capítulo desse longo processo de disputa pela terra, na medida em que o PEAEX Vista Alegre, proposto inicialmente para ter uma área de 25.000 hectares acabou reduzido a 5.719,0429 hectares, regularizando a ocupação de terras cultivadas por trinta e três famílias, conforme os termos do Decreto Nº. 1.740/2009[151] (PARÁ, 2009b).

Essa decisão do Executivo Estadual provocou um questionamento explícito por parte de alguns atores envolvidos quanto às circunstâncias, objetivos, procedimentos e resultados do processo de destinação de terras na região:

> Eu vou ser bem sincero. Tu vais excluir, mas se quiser publicar também pode até publicar porque é uma das interpretações nossas. Quem patrocina campanhas políticas são empresários. O Estado brasileiro ainda não tem um fundo que garante as campanhas sem que os nossos representantes possam não se submeter a este tipo de subordinação das empresas. Então, dentro de todo esse processo de regularização fundiária do Estado. Do Estado principalmente, a gente percebe que há comprometimento ainda nesse campo. Compromissos feitos anteriormente que agora devem ser cumpridos. É um pouco isso que a gente percebe, embora ninguém fale isso para a gente. São interpretações nossas diante das práticas que são desenvolvidas. É tanto que o conflito entre o pessoal da Nova Olinda, os permutados e os trabalhadores, ele tomou um certo gelo não é dentro do debate (Entrevista 1, Representante de instituição não-estatal 1, 24 jul. 2009).

> Bom, o interesse do Governo em fazer isso é por causa das concessões de florestas públicas. Foi isso aí que ocasionou fazer esse trabalho. Que seria então destinar as terras públicas. Agora nós percebemos, principalmente agora, que existe pressão por parte do setor empresarial madeireiro. Não sei quem, mas tem alguém atrelado a isso. Porque não é possível. Mesmo o Governo falando que é prioridade, enquanto não destinasse, ou seja, não regularizasse as terras das comunidades que seriam prioridades. Para depois fazer as concessões. O Governo não ia fazer isso. Primeiro era organizar, legalizar as comunidades e depois abria para as concessões nas áreas onde não tivesse conflito. Então, a gente percebeu que devido ter muita madeira ainda. Mesmo tendo retirado muito, mas ainda tem muita madeira. Mas por trás disso não é só a madeira, mesmo estando na área das permutas, no contrato, que não pode ter corte raso. Mas nessas áreas que elas ficam fora da área das permutas. Elas estão ali, como se diz, como alvo da retirada de madeira e

[151] Em contrapartida, para o PEAX Aruã havia sido demanda pelos movimentos sociais uma área de 19.580,175 hectares e foi destinada uma área de 23.632,0409 hectares, visando regularizar a áreas de terras cultivadas por trinta e seis famílias (PARÁ, 2009a).

> depois plantio de soja. Isso que a gente sacou que está desenhado [...] Então, para nós, até um certo momento estava muito assim, a gente estava muito confiante, de quem o Governo ia dar um apoio para as comunidades. Que aí tem as pessoas que tem bom senso, que tem boas intenções que a gente percebe na linha de frente. Mas a equipe que vai a campo está totalmente comprometida com os madeireiros. Tanto é que quem está fazendo o georeferenciamento é um madeireiro. É empresa de um madeireiro (Entrevista 1, Representante de organização não-estatal 2, 24 jul. 2009).

Esses depoimentos sugerem que, o processo de destinação das terras públicas realizado na referida gleba não teria sido orientado pelo princípio do atendimento da função socioambiental da terra, mas sob uma perspectiva de priorização das concessões florestais, como forma de viabilizar a atual estrategia produtiva do estado e/ou ainda como uma espécie de resposta de governo aos compromissos políticos assumidos junto aos setores do agronegócio (madeira, pecuária e soja).

É possível perceber, a partir dos depoimentos, questionamentos quanto a ênfase na concessão de florestas, assim como também reticências em relação a idoneidade da alguns servidores públicos que, por meio de sua atuação parcial, criariam obstáculos e desvios entre a decisão política e os resultados da execução das políticas públicas.

Isto posto, um dos entrevistados quando abordado sobre a questão eximiu o setor florestal estadual de qualquer responsabilidade de decisão quanto à redução da área proposta para o assentamento:

> Eu acho que as comunidades elas têm todo o direito de reivindicar aquilo que elas historicamente utilizam. E não foi garantido aquilo que a comunidade tinha reivindicado. Nós ficamos surpresos porque foi um trabalho realizado pelo próprio ITERPA de regularização das áreas das comunidades e o próprio ITERPA demarcou uma área muito menor. Era de 21 mil (sic) e foi demarcado apenas 5 mil. A nossa posição é: 'Toda área tem que ser para as comunidades'. É a orientação nossa aqui do IDEFLOR. Porque para nós não é interesse trabalhar com uma área daquela dimensão. Porque tem 277 mil hectares já demarcados para concessão e isso já contempla a necessidade do estado [...] A nossa posição não é produção naquela área não. Tem contrato de transição[152] (Entrevista 27, Representante de instituição estatal 1, 24 ago. 2009).

Muito embora este alegue não haver sobreposição entre os interesses de destinação coletiva de terras por essas comunidades e os interesses de reserva de áreas para a concessão florestal por parte da autarquia, pode-se perceber a partir da sua fala a incidência sobre a mesma gleba de terras de outras demandas de exploração madeireira.

Essa percepção é ratificada por outro entrevistado que assinalou algumas ações que vem sendo desenvolvidas pelo órgão fundiário do estado na referida gleba e, ao mesmo tempo, sinalizou a sobreposição e o conflito de interesses existente sobre a mesma área:

---

[152] Referência ao instrumento jurídico, baseados nos artigos 70 da Lei Federal Nº. 11.284/2006 e artigo 23 da Lei Estadual Nº. 6.963/2007, que permitem ao Executivo Estadual celebrar contratos com duração de dois anos visando dar continuidade às atividades florestais, inclusive quanto a novos planos de manejo florestal até que seja efetivamente implementado o sistema de concessões florestais (BRASIL, 2006a; PARÁ, 2007b). Em todo o estado do Pará havia, até meados de 2009, seis contratos de transição assinados e havia ainda a possibilidade de aumento do número dos mesmos, uma vez que existiam em todo o território estadual aproximadamente 100 ADIP que poderiam ser convertidas em contratos de transição. Somente na área da Gleba Nova Olinda, quatro detentores desses instrumentos precários iriam solicitar a assinatura de contrato de transição, os quais segundo os informantes deveriam ser indeferidos, devido haver sobreposição de interesses nas áreas objeto de pretensão (Entrevista 27, Representante de instituição estatal 1 e 2, 24 ago. 2009).

> Já criamos um assentamento lá. Tem mais 2 ou 3 assentamentos para serem criados e as outras áreas, algumas vai ser criada área para exploração, para concessão florestal. A ideia também naquela região é criar uma floresta pública. Aliás, hoje a tarde vai ter mais uma reunião para dar uma conversada sobre isso, mas praticamente já está num processo adiantado. Teve alguns questionamentos, mas já está num processo avançado. Esperamos até o final do ano finalizar tudo e aí ficam só as pendências normais para regularizar (Entrevista 23, Representante de instituição estatal, 20 ago. 2009).

Percebe-se assim, uma contradição entre as políticas estaduais de reforma agrária e gestão de florestas públicas, ou seja, a identificação e destinação das florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais conforme disposto em lei possui como um de seus obstáculos o afã de segmentos do Governo do Estado em viabilizar a exploração dessas áreas por meio de concessões florestais, como forma de alavancar a economia regional (SAUER, 2010).

Essa perspectiva é certamente contrária aos interesses de algumas organizações locais que buscam com a mobilização social, a negociação e a pressão política, fazer com que o Governo Estadual bloqueie a retirada de madeira na área gleba até que seja concluído o processo de destinação da terra (figura 23).

Figura 23 – Pátio com madeira extraída de forma ilegal da Gleba Nova Olinda
Fonte: Fernanda Ferreira (2009).

Outra demanda apresentada pelos movimentos sociais locais é a publicação de um novo decreto, dessa vez reconhecendo toda a área reivindica por essas organizações como um como um projeto de assentamento:

> Declaramos que, para os representantes do Governo, para alguns representantes do Governo, principalmente IDEFLOR e ITERPA. O conflito agora não é tanto com os madeireiros e sim com o próprio Governo. Porque para nós foi uma facada, assim por trás das costas. Porque até na última reunião estava mantido, tanto é que nós temos as apresentações. Os mapas, tanto do IDEFLOR quanto do ITERPA, mantidas aquelas áreas. E agora que eu digo, nessa de terça-feira, o mapa que era 25 mil, estava lá 5 mil e poucos. [...] Isso vai gerar um... Não sei o que é que vai acontecer. Reacendeu as nossas atenções (Entrevista 1, Representante de instituição não-estatal 2, 24 jul. 2009)

Diante das questões levantadas e da busca pela participação social no processo de formulação de políticas públicas, cabe refletir até que ponto os governos realmente utilizam esses momentos de diálogo e construção de consensos como espaços legítimos de tomada de decisão sobre as políticas públicas ação pública ou seriam estes apenas subsídios aos processos se esgotam na legitimação de decisões que, por força dos interesses econômicos e políticos envolvidos, acabam sendo tomadas em outras arenas:

> Antes não se propunha, era muito na porrada mesmo. Nós... como... Nós vivíamos muito na defensiva naquela época não é. Vivíamos muito na defensiva. Agora a gente também ainda anda um pouco na defensiva, embora a gente tenha avançado não é. A gente já propõe. A gente já vai pra lá grita e tal. Já quer que eles façam de acordo com aquilo que pensam os trabalhadores. Naquele tempo embora a gente já fizesse, mas era mais para se defender da... Essa é uma coisa. Eu acho que hoje nós estamos vivendo um momento assim de, eu não sei, talvez a conjuntura política do país nos levou a pensar diferente, mudar estrategias de luta. Hoje tem um diálogo que se costura entre governo e trabalhadores não é. Hoje se enfrenta lá na Gleba Nova Olinda, mas há essa coisa, essa conversa mais com o Governo também. Não por amizade, mas por uma responsabilidade porque tem de resolver esses problemas fundiários não é. Embora, não seja 100%. Deixa muito a desejar ainda. Você costura as coisas aqui numa conversa. Ás vezes até documenta as coisas e tal, mas na hora da decisão, algumas coisas não saem a contento dos trabalhadores. Existem essas diferenças, mas há muito mais oportunidades de diálogo hoje do que antes (Entrevista 1, Representante de instituição não-estatal 1, 24 jul. 2009).

> Mas é isso. Que antes não, a gente não tinha esse diálogo. Vai a uma reunião. Ia lá para a frente do órgão lá ocupar e vamos para o pau. Hoje não, a gente não faz isso. Vai, marca a reunião, negocia tranqüilo a pauta, vamos reunir tranqüilo, faz o debate: 'Está aqui. A proposta é essa'. Mas na hora, 'do pega pra capar, aí dá para trás' (Entrevista 1, Representante de instituição não-estatal 1, 24 jul. 2009).

Segundo os entrevistados, o fato do Executivo Estadual também possuir um projeto "democrático popular" ajudou a ampliar e qualificar os espaços de diálogo sobre os problemas e possíveis soluções, mas a decisão ainda ocorre de forma centralizada e autoritária e, consequentemente os resultados nem sempre agradam aos movimentos sociais e ambientais.

No que tange ao estabelecimento da Lei Nº. 11.284/2006, que permite que o Distrito Federal, estados e municípios estabeleçam de forma suplementar, políticas de gestão florestal em territórios sob a sua jurisdição, pode se dizer que, a mesma abriu um enorme campo que dependendo das características naturais e socioculturais dos espaços territoriais e da qualidade do debate entre os atores envolvidos, pode ser aproveitado para viabilizar a exploração dos recursos florestais de forma sustentável

Contudo, até o presente momento, o modo como vem sendo travado o debate e tomada decisão tem contribuído para acirrar antigos conflitos e oferecer margem para uma série de violações aos direitos civis e humanos, como: a) destruição dos recursos naturais; b) ameaças à vida; c) risco a segurança alimentar; d) criminalização de lideranças; e) obstrução do direito à identidade e ao território[153] (SAUER, 2010).

[153] Segundo informações fornecidas por um líder dos movimentos sociais locais, no bojo desse processo, em julho de 2010 os moradores da comunidade de Vista Alegre teriam manifestado ao órgão fundiário estadual falta de interesse pela ampliação da área do PEAX Vista Alegre de 5.719,0429 para 25.000 hectares. De tal forma que o ITERPA estaria propenso a criar o Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (PEAS) Vista Alegre e o PEAEX Prainha. Por sua vez, em outras áreas da mesma gleba algumas comunidades, onde seria criados PEAS estariam voltando atrás e reivindicando apenas a regularização fundiária por doação (100 ha),

3.3.3 A criação da SR-30/E do INCRA e o processo de destinação de terras públicas por meio da criação de assentamentos de reforma agrária

Durante o período uma das medidas tomadas pelo Governo Federal para resolver o problema da destinação de terras públicas na região foi a criação, por meio da Portaria INCRA Nº. 284 de 30 de maio de 2005, da Superintendência Regional do INCRA no Oeste do Pará (SR-30/E), com uma área de jurisdição de 75,6 milhões de hectares distribuídos nos municípios de Alenquer, Altamira, Anapu, Aveiro, Belterra, Brasil Novo, Curuá, Faro, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Medicilândia, Monte Alegre, Novo Progresso, Óbidos, Oriximiná, Pacajá, Placas, Prainha, Rurópolis, Santarém, Senador José Porfírio, Terra Santa, Trairão, Uruará e Vitória do Xingu (BRASIL, 2005e) (Anexo 15).

O referido decreto cita como elementos para a criação da SR-30/E, a necessidade de uma presença mais atuante dessa autarquia na região. Isso como forma de solucionar os constantes conflitos agrários existentes no oeste paraense e, ao mesmo tempo, orienta a instalação da sua sede na cidade de Santarém, em virtude de sua posição estratégica e da estrutura técnico-administrativa ali existente (BRASIL, 2005e).

A este respeito, alguns participantes do processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, comentam:

> Então, a partir do empoderamento do movimento começa a se fazer uma articulação, se começa a discutir estrategias de enfrentamento e se começa a planejar algumas ações e a delinear o Plano da BR-163. Então, teve uma participação muito ativa aqui dos movimentos sociais da região e o resultado disso foi à criação da Superintendência do INCRA aqui na região. A definição da criação de vários assentamentos aqui (Entrevista 8, Representante de instituição não-estatal, 29 jul. 2009.)

> Então a decisão de criar outras superintendências ela resulta dessa demanda pautada na região em função daqueles problemas que já foram relatados. Do ordenamento territorial, da presença do Estado para enfrentar o problema do conflito, da violência, da necessidade de se construir um processo sustentável de produção na região e de fazer a regularização fundiária a partir do ordenamento (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2010).

> Porque a SR-30 foi inclusive uma vontade dos movimentos sociais. Foi uma proposta. Principalmente por causa dessas questões que eu relatei anteriormente da falta de recurso que a SR-01 ela não tinha essa abrangência toda e tinha dificuldade de implementar algumas ações porque a jurisdição até então era muito ampla. Então, a queixa era que as outras regiões, principalmente o Oeste do Pará e tudo mais, eles não eram priorizadas como as outras que eram próximas de Belém; Então, quer dizer quem está mais próximo tem mais poder de barganha de quem está distante que tem que ir de avião ou de barco para chegar até o local de destino. Então, era essa que era a grande questão. Então, nesse período de 2004 eu acompanhei ainda algumas audiências públicas do PAS. Inclusive a criação da SR-30 foi uma proposta dos movimentos sociais que acompanhava essas audiências públicas por conta dessa questão fundiária que é muito forte nessa região, por conta desses conflitos e até dessas grilagens de terra que tem (Entrevista 16, Representante de instituição estatal, 10 ago. 2009).

Conforme sugerem os depoimentos, a criação da Superintendência do INCRA no Oeste do Pará mais do que uma ação institucional do Governo Federal, era uma resposta às

---

pois assim teriam direito a um título de propriedade ao invés da concessão estabelecida para os PEAS e PEAEX (anotações pessoais).

demandas apresentadas pelos movimentos sociais e ambientais que participaram das consultas públicas realizadas no contexto de elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Os atores sociais envolvidos nesse debate apresentavam um diagnóstico de que a estrutura institucional existente na região (unidades avançadas de Altamira, Cachimbo, Monte Alegre, Rurópolis e Santarém) funcionava de modo precário devido ao sucateamento dos escritórios; à insuficiência e deficiência do quadro funcional (permanente, temporário, terceirizados e outros) e à dependência financeira em relação à Superintendência Regional em Belém, a SR-01 (BENATTI *et al*, 2006).

Outro problema não menos grave era o fato de que o órgão possuía vários servidores vinculados a esquemas paralelos de regularização fundiária de terras públicas, conforme já havia sido apontado por vários estudos e comprovado durante a realização da Operação Faroeste, ocorrida em dezembro do ano anterior.

A este respeito, declara um ex-executor do órgão na região:

> Essa é a dificuldade de tudo. Acho que é uma dificuldade de acessibilidade. Dificuldade da questão das distâncias. Da falta de pessoal dentro do INCRA. De receber uma capacitação, reciclagem dos servidores para poder fazer uma atuação melhor e até vamos dizer assim tinham aquelas denúncia de servidores que tinham algumas coisas escusas dentro do próprio INCRA (Entrevista 16, Representante de instituição estatal, 10 ago. 2009).

Diante desse quadro, para muitos dos atores envolvidos no planejamento regional em torno da rodovia Cuiabá-Santarém, processos como a retomada de terras públicas, a implementação e consolidação de assentamentos de reforma agrária, a regularização fundiária das posses e a promoção de um sistema produtivo sustentável apenas seriam possíveis com a reestruturação física e o fortalecimento da presença do órgão fundiário federal na região, quer dizer, maior proximidade física com a região e maior autonomia financeira e política[154].

Ao que tudo indica a formulação desse problema e suas possíveis soluções, encontraram assento dentro do Governo Federal. Assim já em novembro de 2004 podem ser assinalados registros de que a proposta de uma nova estrutura para o órgão fundiária federal seria submetida a apreciação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o MPOG (CONDESSA, 2004, p. 14).

Neste cenário foi criada a SR-30/E. Apesar das dificuldades de gestão, em geral observadas nos órgãos recém-criados, a Superintendência Regional do INCRA não tardou se orientar pelo estabelecimento de um processo massivo de criação de assentamentos. Esses, em sua maioria, constituíam-se apenas em reconhecimento de situações de ocupação por posse, dando destinação ao grande estoque de terras públicas existentes na região, atendendo em parte a reivindicação por fortalecimento das ações de regularização fundiária coletiva, manifestada durante as diferentes etapas de construção do Plano BR-163 Sustentável[155] e a

[154] Anteriormente para resolver algumas questões relacionadas a terra junto ao órgão seria necessário se dirigir a sede da SR-01 localizada na capital paraense. O que para os moradores da região do Baixo Amazonas significaria a realização de deslocamento até a cidade de Belém num percurso que duraria aproximadamente uma hora por meio aéreo ou ainda quarenta e oito horas de barco para ir e mais setenta e duas horas para retornar.

[155] No que tange à regularização fundiária, uma das propostas dos grupos da sociedade civil reunidos durante o Encontro "O Desenvolvimento que Queremos: Ordenamento Territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu", consistia no estabelecimento de programas de assentamentos com titulação coletiva utilizando como exemplo as experiências de terras coletivas para ribeirinhos como forma de inibir a ação de grileiros (IPAM, 2004).

orientação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, o II PNRA[156] (IPAM, 2004; BRASIL, 2003e).

Em seu primeiro ano de funcionamento, foi estabelecida para essa Superintendência a meta de assentamento de 15.000 famílias em aproximadamente 1,5 milhões de hectares de terras públicas na região. Essa meta foi plenamente cumprida, aliás, superada pela SR-30/E que assentou 18.500 famílias em 47 projetos de assentamento de diferentes modalidades: assentamento tradicional (28), agroextrativista (5) e desenvolvimento sustentável (13)[157]. Realizou ainda o reconhecimento das famílias moradoras da Reserva Extrativista Verde para Sempre, em Porto de Moz, como público beneficiário de programas de reforma agrária (BRASIL, 2007g).

De acordo com o II PNRA, a meta de assentamento para 2005 era de 115 mil famílias, o Programa Operacional do INCRA, por sua vez, estabelecia como meta, também para este ano, assentar 40.000 famílias em terras públicas na Amazônia Legal (BRASIL, 2003e). Isso significa que os números estabelecidos pela essa Superintendência naquele ano corresponderam a 16% da meta nacional e 46% dos índices estabelecidos regionalmente.

Por sua vez, em 2006, a meta dessa Superintendência foi ampliada para 20.510 famílias, sendo que, ao final do ano, a mesma fora responsável pelo assentamento de 33.700 famílias distribuídas em 96 projetos de assentamento, sendo 7 na modalidade PA, 16 PAC, 43 PAE e 30 PDS, correspondendo a 24% da meta nacional de famílias assentadas (BRASIL, 2003e e 2007g).

A despeito da maior proximidade física com a autarquia e dos números expressivos da reforma agrária, naquele momento começava a ficar evidente na região que a criação dos assentamentos não era acompanhada dos recursos mínimos necessários à realização de investimentos em infraestrutura e serviços de transporte, assistência técnica, crédito rural, saúde e educação (CEFT-BAM, 2007; CONDESSA, 2007).

A este respeito, um ex-gestor do órgão na região se manifesta:

> O grande sentimento é que aquela esperança toda. Aquele discurso também de que com a vinda da Superintendência mais próxima que seria para a Santarém tivesse essa descentralização ou uma divisão da para SR-30 para a SR-01 em Belém, então ficariam mais fáceis as coisas. Então, na minha avaliação não foi bem assim. Do que foi prometido, do que foi esperado essas questões todas de estar mais próximas das coisas, que as coisas se agilizassem mais rápido. Então, quando a gente vê nos jornais essas coisas, por exemplo, de Castelos de Sonhos, então é muito triste. A gente foi mentir para as pessoas (Entrevista 16, Representante de instituição estatal, 10 ago. 2009).

Conforme sugere o depoimento, a aparente ausência de efeitos práticos na gestão da política e na própria vida dos beneficiários dos programas de reforma agrária; podiam ser evocadas para demonstrar o quanto as expectativas levantadas com a instalação da Superintendência do órgão naquela região estavam distantes de serem materializadas.

---

[156] Segundo o II PNRA, o instrumento prioritário para obtenção de terras para reforma agrária é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que pode ser complementada pela compra e venda, a destinação de destinação de terras públicas, a obtenção de áreas devolutas e outras formas de obtenção como a cobrança de dívidas (BRASIL, 2003e).

[157] É importante recordar que em 6 de outubro de 1999, por meio da Portaria Nº. 88, o INCRA proibira a criação de novos assentamentos em áreas com cobertura de floresta primária. Para não ferir os direitos das comunidades residentes nessas áreas, que praticavam a agricultura em pequena escala e faziam o uso dos recursos florestais, o órgão passou a incentivar a criação de assentamentos agroextrativistas (PAE) e também instituiu novas modalidades de assentamento como os projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), no ano de 1999, e o Assentamento Florestal (PAF), em 2003. Essas modalidades de assentamento têm por objetivo incentivar o uso sustentável dos recursos florestais madeireiros e não-madeireiros existentes nas áreas de reforma agrária (BRASIL, 1996c).

Diante desses desafios foi realizado, no período de 15 a 18 de março de 2007, um seminário em Santarém intitulado "Reforma Agrária e Cidadania na Amazônia". Organizado pela SR-30/E, com apoio do Banco do Brasil, FETAGRI e Prefeitura Municipal de Santarém, contou com a participação de diversas autoridades como prefeitos, deputados federais, vereadores municipais e presidentes do INCRA e ITERPA, além de lideranças dos movimentos sociais rurais e assentados. O objetivo do mesmo foi fortalecer a agenda de reforma agrária na região por meio do estabelecimento de compromissos da presidência do órgão quanto à destinação de recursos para a implementação do plano operacional daquela Superintendência[158] (vide figuras 24, 25 e 26).

Figura 24 – Mesa de encerramento com presença do Presidente do INCRA
Figura 25 e 26 - Manifestações por escrito da plenária
Fonte: Fernanda Ferreira (2007).

O documento síntese do evento, intitulado "Carta Aberta", entregue ao Presidente do INCRA na plenária de encerramento do Seminário, destacava a importância das ações que já haviam sido desenvolvidas pelo órgão, mas também ponderava a limitação de recursos

[158] Destaca-se que a SR-30/E já realizara, em janeiro do ano anterior, como parte de seu planejamento operacional, um evento denominado de "I Seminários de Política Fundiária do Oeste do Pará", que contou com a participação de lideranças dos movimentos sociais e grande números de assentados de reforma agrária da região, e que consistiu em momento de coletas de demandas e propostas de ação, assim como de apoio a atuação do Superintendente do órgão na região (anotações pessoais).

orçamentários e financeiros para o desenvolvimento das ações de ordenamento territorial e fundiário previstas para o entorno da Cuiabá-Santarém.

Ao final do evento, era visível que os projetos de assentamento de reforma agrária na região estavam em uma situação crítica. Criados para combater o processo de grilagem em curso por meio da destinação de grandes estoques de terras devolutas existentes na região, os mesmos não eram objeto prioritário da determinação dos recursos necessários a sua plena instalação e consolidação. Isto dava a impressão de que o processo de criação dos assentamentos se esgotava na publicação dos decretos no Diário Oficial da União (DOU), conforme pode ser observado em várias manifestações (orais e escritas) realizadas durante o seminário, conforme pode visto nas figura 25 e 26[159].

Essa impressão é também corroborada pelo ex-gestor do órgão que menciona que os planejamentos operacionais realizados pelo INCRA, em geral, privilegiam a criação de novos assentamentos como forma de cumprimento de metas programáticas do órgão, pouco considerando a necessidade de desenvolvimento de ações voltadas para a implantação e a consolidação dos assentamentos:

> Então, eu não sei se eu fico triste ou fico contente quando se diz que vão criar novos assentamentos. Em todas as reuniões que a gente vai, por exemplo, se diz: 'Nós temos o Programa Terra Legal'. 'Nós temos algumas ações do SFB'. Só em assentamentos que não tenham desmatamento ou que tenham desmatamento razoável. Você não vê nenhuma ação nos assentamentos que estão com problemas de desmatamento, dos assentamentos que não estão consolidados, não tem nenhuma ação visando isso. Por exemplo, que possa consolidá-los ou que possa melhorar a vidas das pessoas que estão lá. Então, quer dizer é como se criasse mais filhos e você não tem condições de sustentar todos eles. Essa é a grande preocupação que eu acho assim que é aquela questão enquanto o INCRA funcionar assim só com recursos... 'Nós temos recursos para a programação operacional de 2010, mas para a criação de novos assentamentos. Nós não temos nada para os assentamentos que já foram criados'. 'A prioridade é criar novos assentamentos'. Atender as metas indicadas para a SR-30, SR-01 ou até mesmo a nível nacional. Então, eu acho que essa política de organização de assentamento, eu acho que precisa ser colocada dentro das políticas públicas a questão da regularização fundiária. Enquanto você apenas fizer só a criação e não tiver nada relacionado à organização da gestão dos assentamentos que já existem. Então, isso nunca vai para frente. Vai sempre existir uma bomba relógio andando (Entrevista 16, Representante de instituição estatal, 10 ago. 2009).

Neste contexto, em 27 de julho de 2007, o Ministério Público Federal no Pará ingressou na Justiça Federal de Santarém com a Ação Civil Cautelar, visando anular a portaria de criação de 106 assentamentos pela reforma agrária[160], emitidas durante os anos de 2005 e 2006 pela SR-30/E do Oeste do Pará. O argumento foi que essas portarias foram elaboradas apenas com base em levantamentos técnicos sintéticos, sem a realização de estudos socioeconômicos e ambientais detalhados, sem dispor de laudos agronômicos e sem informar a localização geográfica exata, ou seja, sem obedecer aos ritos administrativos estabelecidos para a criação dos assentamentos[161] (BRASIL, 2007j).

---

[159] Durante à realização do evento foram comuns as manifestações reclamando do descaso dos órgãos competentes, solicitando o maior acompanhamento do órgão e a execução dos créditos de reforma agrária previstos e, sobretudo que os assentamentos "saíssem do papel" (anotações pessoais).

[160] Destaca-se que alguns dias antes, uma organização não-governamental, denunciaria em rede nacional de televisão, a existência de um suposto esquema voltada a criação de assentamentos de reforma agrária, destinados fornecer matéria prima, de forma supostamente legal, ao setor madeireiro na região (GREENPEACE, 2007). Essa ação junto à mídia certamente deu visibilidade a discussão sobre a questão.

[161] Segundo a Norma de Execução Nº 37, de 30 de março de 2004, o processo de criação de qualquer projeto de assentamento deve atender, obrigatoriamente, o seguinte procedimento administrativo: a) expedição de

A referida ação também tinha por objetivo anular duas cláusulas do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado entre o INCRA e a então SECTAM. O TAC permitia a dispensa da licença de viabilidade ambiental e a posterior liberação de planos de manejo para os assentamentos criados sem licenciamento ambiental (BRASIL, 2007j).

A justificativa da ação decorria do fato de que, segundo os procuradores, esses projetos de assentamento não atendiam a uma demanda legítima de clientes da reforma agrária. Eram resultado de uma pressão exercida pelo setor madeireiro que, diante das dificuldades impostas pelo INCRA e IBAMA para a comprovação da posse das terras públicas e a consequente aprovação dos planos de manejo florestal, passaram a pressionar as esferas governamentais para acessar os estoques de madeira existentes em assentamentos.

Essa denúncia foi acatada pela Justiça Federal, em 24 de agosto de 2007, quando o juiz responsável pela Subseção de Santarém emitiu a Ação Civil Pública Nº 2007.000887-7 interditando, para todos os efeitos, 106 projetos de assentamentos de diversas modalidades, implementados a partir de 2005, pelo órgão fundiário federal no Oeste do Pará. A decisão interditou os assentamentos até completa resolução das fragilidades processuais encontradas nos processos de criação como a comprovação de sua viabilidade material, a revisão do levantamento ocupacional e a realização de licenciamento ambiental.

A referida liminar também proibiu a SEMA de emitir novos licenciamentos em projetos do INCRA, como vinha fazendo, sob pena de aplicação de elevadas multas diárias. A interdição nos assentamentos deveria perdurar até que o órgão fundiário obedecesse às exigências legais que atribuem ao IBAMA a competência para fazer estudos de viabilidade e emitir licença prévia de projetos de assentamento para os quais são repassados recursos federais.

Igualmente, o Ministério Público Federal no Estado do Pará também entrou com uma ação de improbidade administrativa contra os gestores e servidores responsáveis e/ou envolvidos no processo de criação desses projetos de assentamento, constituindo assim um dos episódios mais embaraçosos já vividos por esse órgão fundiário no estado do Pará.

O mesmo também representou um grande problema para as famílias assentadas que, normalmente, já sofrem as consequencias das deficiências da condução do processo de reforma agrária. Agora também passavam a ser prejudicadas pela referida medida judicial, que inviabilizou o acesso a uma série de políticas públicas necessárias à qualificação e à consolidação dos assentamentos, tais como os créditos de instalação e custeio; a assistência técnica, social e ambiental e a educação no campo.

Em 18 de outubro de 2007 foi realizada uma reunião, na Sede da Procuradoria da Republica em Santarém, na qual tomaram parte os procuradores federais lotados em Altamira e Santarém, os diretores de desenvolvimento e de programas do INCRA Nacional, servidores da SR-30/E e da Sede do órgão em Brasília e lideranças dos movimentos sociais das regiões do Baixo Amazonas, BR-163 e Transamazônica. Foi estabelecido um plano de ação para regularização dos assentamentos que haviam sido interditados judicialmente, obedecendo a seguinte ordem de prioridades: a) projetos atendidos pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA); b) assentamentos onde existissem conflitos;

---

memorando solicitando a formalização do processo administrativo de criação do projeto, ao qual deverão ser anexadas as seguintes peças técnicas: certidão imobiliária atualizada em que conste na matrícula ou registro a averbação de emissão na posse pelo INCRA ou a matrícula definitiva em nome dessa autarquia; laudo agronômico de fiscalização; planta e memorial descritivo do imóvel constante do processo administrativo de obtenção do imóvel; laudo de vistoria e avaliação constante do processo administrativo de obtenção da área, licença prévia (LP) concedida ou requerimento de licença, junto ao órgão ambiental; b) emissão de portaria de criação por intermédio do Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e encaminhamento da mesma ao Gabinete do Superintendente; c) aprovação do projeto de assentamento mediante publicação de portaria pelo Superintendente Regional do órgão; d) envio da portaria supramencionada à Presidência do INCRA para que esta providencie a sua publicação no DOU (BRASIL, 2004f).

c) projetos com ocupação humana anterior a implantação dos mesmos; d) assentamentos com projetos básicos elaborados; e) assentamentos não enquadrados nas modalidades acima (BRASIL, 2007l).

Contudo, mais de um ano após a decisão judicial esses assentamentos ainda se encontravam em revisão processual, o que representa um grande prejuízo para as famílias assentadas. Essas foram prejudicadas não apenas pelo embargo judicial que interditou indistintamente assentamentos que estavam apenas no "papel" e aqueles que se constituíam em reconhecimento de posse, mas também pela própria morosidade do processo de revisão dos assentamentos[162]:

Somente, em junho de 2009, quase dois anos após a interdição, foi emitida decisão, pela Justiça Federal em Santarém, revogando a suspensão dos cinco primeiros assentamentos, além da Reserva Extrativista Verde Para Sempre, ao mesmo tempo em que foi também deferida a solicitação de continuidade na aplicação dos recursos do PRONERA mesmo em projetos ainda suspensos.

Neste contexto, já estava claro para muitos as limitações dessa estrategia de destinação massiva de terras para a criação de assentamentos. Essa ação, por um lado, consistiu em um bloqueio da grilagem em extensas áreas de terra e obteve resultados expressivos para metas de reforma agrária e também ajudaram a alterar significativamente o perfil fundiário da região do Baixo Amazonas, conforme pode ser observado no anexo 16.

Por outro lado, acabou gerando também um grande desgaste na imagem do órgão. Este passou a ser alvo de questionamentos em relação aos objetivos e procedimentos para a criação de assentamentos naquela região, que dessa forma fugiam totalmente dos objetivos de sustentabilidade preconizados pelo Plano BR-163 Sustentável[163]:

> Eu acho que o INCRA conseguiu implementar mais essa questão, mas a questão da legalidade da terra, por exemplo, ela continua num impasse, mesmo nas áreas onde o INCRA criou um assentamento, mesmo naquelas áreas que já eram assentamentos a gente não tem um resultado palpável, visível, significativo a partir daquilo que nós estabelecemos que fazia parte tanto do ordenamento quanto da regularização. Posso um exemplo prático e que nós não temos dentro da nossa região. Não tínhamos naquela época e não temos agora nenhum assentamento emancipado. Então, o fato de não ter um exemplar de assentamento emancipado, legalmente regularizado pelo Governo Federal isso mostra que esse é um elemento que compõe esse ambiente meio que de frustração que nós estamos vivendo na região (Entrevista 15, Representante de instituição estatal 1, 7 ago. 2009).

---

[162] A esse respeito recorda-se da intervenção de uma assentada de reforma agrária em um seminário ocorrido em Santarém em 2008: "Se criou o projeto de assentamento sustentável, mas esse projeto está se tornando insustentável pra gente. Eu represento quinhentas famílias onde a forma de viver deles está praticamente uma forma de escravidão branca. Porque esse assentamento tem três anos e até hoje ele não foi demarcado, ele não tem o licenciamento ambiental assinado pela SEMA. Está suspenso pelo Ministério Público e sempre que eu venho a Santarém, já fui a Altamira, pedindo para regularizar o nosso assentamento. Só quem só vão nos pedindo mais tempo e mais tempo e mais tempo. E tem 500 famílias nesse assentamento que hoje tem uma dificuldade enorme para sobreviver porque se eles plantam, eles tão fora da lei porque não tem a autorização do desmate. Se eles querem escoar essa produção eles não tem vicinais e tem que andar a pé porque carro não passa. Nós temos um projeto de 48 km de estradas, mas com a suspensão do assentamento estes créditos foram suspensos também. Então o que vai acontecer mais? Vão suspender vida desses assentados?" (Assentada de reforma agrária na região da BR-163, 30 out. 2008).

[163] Essa dissertação não pretende esmiuçar até que ponto à criação de assentamentos atendia a demanda legítima por reforma agrária na região ou se a mesma era produto de uma ação articulada visando a exploração dos recursos florestais existentes nos mesmos. Ainda assim é interessante pensar nos meandros de uma agenda política que comporta ações visando combater a grilagem de terras e o desmatamento ilegal, e a prática muito comum na região a partir da qual os madeireiros, atuando em parceria com as prefeituras municipais e o INCRA, ajudam a viabilizar a infraestrutura em muitos assentamentos (GREENPEACE, 2007, ALENCAR, 2005).

Então, esses assentamentos foram criados como os outros, no papel, só que o Ministério Público Federal fez uma intervenção e exigiu que o INCRA antes de fazer qualquer tipo de infraestrutura tivesse o licenciamento dos assentamentos. Com isso esses licenciamentos na sua maioria estão ainda paralisados. Eles foram criados, as famílias foram assentadas, mas elas não sabem nem onde é o lote delas. [...] Tem aí dois ou três anos que as coisas não estão funcionando. Por exemplo, quando foi criado os assentamentos e foi sendo feito o cadastramento das famílias criou uma expectativa. Quando o Ministério Público Federal veio e paralisou os assentamentos e os licenciamentos demoraram. Então, realmente, o pessoal começa a ficar irritado porque tem assentamentos que foram criados há três anos e até agora não saíram do papel (Entrevista 36, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

Realmente, o INCRA e o MDA se mobilizaram e criaram vários assentamentos na região, inclusive nesse formato novo de PAF, PDS e tal. Só que aí o que é que aconteceu? Teve um problema, um problema com o licenciamento, que não é só no Pará é no Brasil inteiro: o licenciamento ambiental dos assentamentos. Então, o que é que acontece? Do ponto de vista da criação dos assentamentos, foram criados. Só que tem uma dificuldade muito grande porque na medida em que está vinculado a liberação dos recursos do PRONAF ao licenciamento ambiental, esses assentamentos não estão recebendo recursos do PRONAF. Isso óbvio que gera uma insatisfação enorme. Está todo mundo numa penúria danada. Porque então, tem muita coisa assim que foi feita parte. 'Ah, o problema não é nosso'. Eu também não diria assim: 'A culpa é do INCRA'. É uma situação toda que criou essa dificuldade (Entrevista 38, Representante de instituição estatal, 25 set. 2009).

Você pode olhar para os lados, lados dos órgãos. Problemas, por exemplo, com o INCRA que está tentando fazer uma política meio clientelista de criação de assentamentos, por outro lado claramente tem influência de madeireiros. Então, de repente está criando... Quantos assentamentos foram? 92 em um ano, 2005, 2006 por aí, por aí trinta mil hectares, trinta mil famílias que eles assentaram. Uma coisa maluca não é. Isso é para resumir um pouco a falta de controle social no bom sentido, não no mau sentido clientelista de ficar ali distribuindo lotes, mas de estar discutindo que modelo de assentamento nós queremos, onde se deve criar e onde não se deve criar. Então, eu acho que essas coisas ficaram muito carentes no Plano. Eu já falei da necessidade de ter uma política integrada de destinação de terras públicas, eu acho que até hoje não se conseguiu fazer isso (Entrevista 39, Representante de instituição estatal, 26 set. 2009).

Na região a coisa piorou depois que o Ministério Público tendo observado aqueles desvios na política de assentamentos rurais na região com assentamentos supostamente, não se investigou até agora, para dar DOF, que agora é DOF para madeireiros. E aquilo ali o Ministério Público impediu os investimentos que foi o tema daquela reunião que você me viu lá em Santarém. Uma por uma das pessoas estava falando lá: 'Já era ruim quando o INCRA podia mexer aqui. Agora não pode está uma calamidade'. Uma calamidade e é isso (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

Talvez, a mesma coisa tenha acontecido com o MDA, pelo menos do ponto de vista da destinação de áreas para assentamento e também no ponto de vista de acelerar os assentamentos, mas aí já tem um dado, um desvio de rota do ponto de vista da sustentabilidade que não necessariamente a gente pode usar o Plano como referência. Quer dizer o fato de ter havido uma prioridade para os assentamentos na BR-163 por parte do INCRA, não significou a implementação das diretrizes de sustentabilidade que estavam propostas pela sociedade civil (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, as ações de reforma agrária, mesmo quando favorecidas por uma maior proximidade física do órgão fundiário e um aporte maior de recursos, como as que foram observadas na região da Cuiabá-Santarém a partir de 2005, nem sempre contemplam as necessidades das famílias assentadas e/ou as demandas das organizações interlocutoras. Para tanto não podem se encontrar desacompanhados de recursos necessários à instalação e à consolidação dos assentamentos ou ainda desarticulados de uma estrategia de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

A percepção sobre esses problemas e a consequente repercussão sobre a opinião pública passaram então a fazer parte das narrativas locais e fizeram com que o Governo Federal fosse retirando parte do parte do foco de sua agenda de reforma agrária na região:

> Obviamente que isso tem que ser bem dosado. Daqui a pouco vão achar que resolver o problema da Amazônia vai ser criar uma série de projetos de assentamento. Quando na verdade não é. Não é, tanto que a gente criou 106 projetos de assentamento na região de Santarém e todos eles foram embargados através de uma Ação Civil Pública. Então, se foi uma Ação Civil Pública não é bem verdade que a sociedade acha que o processo de criação de assentamento é a solução. Estamos com todos os assentamentos embargados na região. Então, por um lado eu concordo. Acho que talvez seja importante e mais adequada a criação de projetos de assentamento para os casos onde não há uma lógica de desenvolvimento individual. Que não é efetivamente o caso da BR-163, que a gente conheceu a realidade. São posseiros, criadores de boi, enfim agricultores que trabalham cada um no seu lote e aí um projeto de assentamento, nesse caso, não é a política mais adequada. Mas também não podemos deixar de considerar que criar um projeto de assentamento na Amazônia para nós é um problema. É um problema por conta de pressão e do pau que o INCRA vem tomando com relação aos impactos que os assentamentos vem causando na região amazônica (Entrevista 45, Representante de instituição estatal 3, 30 set. 2009).

> [...] Para nós, por exemplo, foi um golpe mortal a ação do Ministério Público em 2005 (sic) contra os assentamentos do INCRA, quer dizer até hoje a gente aqui num diálogo com os movimentos quando colocaram os assentamentos no mesmo balaio de quem está lá ocupando 50 mil hectares, derruba floresta não sei mais o quê. 'Tá bom!' Isso retirou legitimidade para a continuidade de uma ação daquela natureza. Aqui eu não estou discutindo se era razoável implementar o assentamento sem ter o recurso para a infraestrutura, não sei o que mais, eu não estou discutindo. Talvez fosse o ideal fazer isso, mas não é assim que funciona. Quer dizer, é um processo que você implementa, mas era uma estrategia de não abrir mão dessas áreas para outro tipo de ocupação e dar a segurança fundiária para essas pessoas para elas não irem para a beira da estrada porque aí o cara que estaria aí naquele rito dele de pressionando posseiro, botando para a rua. Ele não ia tratar mais diretamente, ele ia ter que tratar direto com o INCRA. Ele ia ter que encarar o Estado para isso. Então, nós perdemos muita força ali. Perdemos muita força. A ação do Ministério Público Federal na região. Independente que havia problemas, situações lá que tem que ser organizadas (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

Esses depoimentos demonstram a dimensão do embaraço no qual o órgão fundiário federal se viu envolvido. Posteriormente, passou também a servir como uma crítica ao processo de criação dos assentamentos e também como uma justificativa para uma nova inflexão na agenda de políticas públicas, quando ocorre uma redução dos processos de destinação de terras públicas para reforma agrária e um aumento progressivo das ações de regularização jurídica das áreas ocupadas, conforme será abordado mais adiante no texto.

Notas conclusivas

As décadas recentes indicaram a necessidade de redefinição dos papéis dos estados e uso dos territórios como forma estratégica de se posicionar diante dos processos de globalização, integração regional e abertura externa.

A região amazônica e, sobretudo a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, se viram novamente inseridas no centro do debate sobre o desenvolvimento nacional, tanto em virtude das suas características naturais, como pela grande disponibilidade de terras públicas a serem destinadas e regularizadas.

Contudo, para (re)inserir esta região no processo de desenvolvimento, os governos teriam que lidar com um problema muito conhecido por quem vive nela, mas muitas vezes omitidos e/ou não tratados pelos governos: a apropriação privada de terras públicas, a estrutura fundiária e a situação jurídica indefinida, a exploração ilegal e irracional dos recursos naturais e as diferentes formas de violência deflagradas contras as populações locais.

Uma das primeiras iniciativas adotadas pelo Governo Federal na região foi a realização de ações de monitoramento, comando e controle, que serviram para demonstrar as estrategias utilizadas durante os processos de ocupação ilegal das terras e apropriação criminosa dos recursos naturais, assim como, para expor uma face menos evidente da administração pública: a corrupção.

Essas operações geraram manchetes de jornais, expuseram situações e pessoas e, de certa forma, contribuíram para reduzir a velocidade desses processos e sanear as estruturas de governo. Porém, as mesmas se esgotaram diante da ausência de alternativas e da pressão exercida pelos diferentes atores econômicos.

Era necessária uma agenda afirmativa de políticas públicas, assim deu-se início ao processo de destinação das terras públicas existentes na região da BR-163 que, supostamente obedecendo aos preceitos legais da função socioambiental da terra passaram a ser direcionadas para a constituição de grandes mosaicos de áreas protegidas e a instituição de inúmeros assentamentos de reforma agrária.

A criação das unidades de conservação atacou o problema da grilagem na medida em que ajudou a reduzir a expectativa de alguns atores quanto à legalização e à comercialização de terras no mercado fundiário. Atendendo assim algumas demandas expressas durante o processo de planejamento em torno da rodovia Cuiabá-Santarém.

A instituição das mesmas de modo acelerado quando comparada a morosidade de elaboração do Plano BR-163, bem como o fato das mesmas estarem sendo implantadas sem medidas destinadas a oferecer proteção e sustentabilidade revela uma forte vinculação com interesses de exploração econômica da região por meio da atividade madeireira.

Os assentamentos, por sua vez, a despeito do seu grande apelo como resposta do Governo Federal a uma demanda concreta, existente na área de influência da Cuiabá-Santarém, foram motivo de dificuldade para muitos de seus beneficiários na medida em que não se constituíram em alvo de uma estrategia de desenvolvimento por parte do órgão responsável. Também se constituindo em motivo de embaraço para os seus gestores, quando o processo de criação dos assentamentos foi incluído no foco dos debates sobre a ação dos madeireiros na região.

Posteriormente, essas questões deram origem a novas narrativas locais que mais do que localizar causas e identificar possíveis soluções, buscavam atribuir responsabilidades para os inúmeros problemas observados, tanto nas unidades de conservação quanto nos assentamentos recém-criados.

Diante desse *feedback* negativo, o centro de governo se decide por uma nova mudança na agenda de políticas públicas, isto é, aproveitando demandas e iniciativas pelo ordenamento fundiário, este elabora e passa a implementar o Programa de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, o chamado Terra Legal, que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV - AÇÕES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E FUNDIÁRIO DA REGIÃO DO BAIXO AMAZONAS

Este capítulo realiza uma abordagem descritiva e analítica dos instrumentos de ordenamento territorial e fundiário, que vem sendo executados pelas esferas, federal e estadual na região do Baixo Amazonas.

Nos últimos anos essa região tem sido alvo de um conjunto de iniciativas de investimentos em zoneamento ecológico-econômico e regularização fundiária, concebidos e implementados pelos governos, mais como uma forma de responder a interesses de diferentes segmentos produtivos, do que pela vontade de organizar de modo vinculante, planos, programas, projetos e atividades que impliquem na apropriação e utilização, direta ou indireta, do território e uso dos recursos naturais.

4.1 Zoneamento Ecológico-Econômico

Geralmente confundido com a própria política de ordenamento territorial[164], o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é considerado como um dos principais instrumentos de proteção ambiental, na medida em que define a divisão do território em parcelas, nas quais se autorizam, restringem ou proíbem o exercício de determinadas atividades, com a finalidade de satisfazer demandas econômicas, sociais e ambientais (BENATTI, s/d; BENATTI, 2000; BENATTI *et al*, 2007).

Normativamente, o ZEE se constitui em um importante instrumento regional de organização do processo de ocupação socioeconômica, que se destina a identificar potencialidades locais e orientar os investimentos dos governos, como se observa nos artigos 21, 23 e 30 da Constituição Federal:

> Art. 21: estabelece competência da União para elaborar e executar planos diretores nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
> Art. 23 – Estabelece a competência comum da União, dos estados e do Distrito Federal para promover à proteção do meio ambiente e o combate a poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora, o fomento a produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar;
> Art. 30 – Estabelece a competência dos municípios para promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação e uso do solo urbano[165] (BRASIL, 1988a).

Assim, deveria ser por meio do ZEE que o poder público delimitaria geograficamente áreas com a finalidade de estabelecer regimes especiais de uso e tutela. Isto é, estabeleceria parâmetros, a partir dos quais, deverá se proceder a ocupação e a utilização dos espaços

[164] Ordenamento territorial não possui uma definição clara e precisa. Trata-se de um conceito polissêmico em grande parte porque depende de contextos e objetivos diferenciados. A sua definição, contudo supõe a articulação de conceitos-chave como: a) território, b) gestão territorial, c) desenvolvimento regional e d) planejamento territorial. Assim, o conceito contém, implícita e explicitamente, a noção de organizar a ocupação, uso e transformação de um determinado país, estado ou região com o objetivo de satisfazer as demandas econômicas, sociais e ambientais (BENATTI, s/d; BENATTI, 2000; BENATTI *et al*, 2007).

[165] De acordo com Millikan (1998) desde a publicação da Lei N.º 4.504/64 (Estatuto da Terra) o ordenamento territorial, sob a forma de zoneamento, foi inserido na agenda política brasileira como um importante instrumento de regularização fundiária e planejamento rural e urbano.

territoriais, visando à consolidação e à intensificação da produção agropecuária em áreas já convertidas, ou, a criação de alternativas para o uso sustentável da floresta, incluindo as zonas para bioprospecção, ecoturismo, extrativismo, manejo florestal e serviços ambientais.

No Brasil, são inúmeros os marcos legais que tratam dessa temática, dentre os quais se destaca a publicação da Lei Nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que ao estabelecer a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) aborda a necessidade de racionalização do uso do solo, água e ar; o planejamento do uso do solo; a fiscalização do uso dos recursos naturais e a proteção dos ecossistemas, definindo legalmente o Zoneamento Ambiental como um instrumento de ordenamento e controle do uso dos recursos naturais no país (BRASIL, 1981b).

Depois da edição do PNMA, outras legislações correlatas vieram reforçar o emprego do ZEE como o Decreto Lei Nº. 96.944, de 12 de outubro de 1988, que criou o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado de "Nossa Natureza" (BRASIL, 1988b). Esse programa, elaborado como uma resposta do governo às pressões nacionais e internacionais pela redução dos índices de desmatamento na Amazônia, propõem a revisão dos princípios de ocupação da região, com base em um ordenamento territorial (CRUZ *apud* ACSERALD, 2000).

Posteriormente, o Decreto Nº. 99.193, de 27 de março de 1990, instituiu um grupo de trabalho interministerial, destinado a analisar as iniciativas de zoneamento ecológico-econômico em curso na região amazônica, e propor medidas para agilizar a execução das mesmas[166] (BRASIL, 1990a).

Ainda nesse mesmo ano o Decreto Nº. 99.540, de 21 de setembro de 1990, instituiu a Comissão Coordenadora do ZEE (CCZEE), um instância interministerial voltada ao planejamento, coordenação, execução e avaliação do zoneamento ecológico-econômico em todo o território nacional (BRASIL, 1990b).

O artigo 3 deste Decreto definiu que o ZEE do Território Nacional, no nível macrorregional e regional, deveria ser realizado pelo Poder Público Federal, observados os limites de sua competência e definiu também a relação entre zoneamento e ordenação do território: "O ZEE do Território Nacional norteará a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (BRASIL, 1990b).

Em 1991, o Governo Federal, por meio da CCZEE e da SAE/PR, criou o Programa de Zoneamento para a Amazônia Legal (PZEEAL), baseado na constatação da existência de uma grande diversidade de conceitos, métodos, técnicas e articulações institucionais nas iniciativas de zoneamento em cursos nos estados da Amazônia Legal[167] (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

Segundo Del Prette e Mazzeo (2006), havia também naquele momento, a necessidade de geração de um conhecimento criterioso e aprofundado sobre os diferentes espaços intra-regionais, visando: a) gerar instrumentos para a racionalização dos espaços e redirecionamento das atividades, b) subsidiar as estrategias e ações para a elaboração e execução de planos regionais visando o desenvolvimento sustentável, c) dotar o Governo de bases técnicas para a espacialização das políticas de ordenamento territorial.

[166] O Grupo de Trabalho, coordenado pela SAE/PR, era composto por representantes das secretarias de Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e o Estado-Maior das Forças Armadas.

[167] Naquele contexto, a maioria dos estados elaborava ZEE em escala genérica de 1:1.000.000 e dos zoneamentos agroecológicos em escala de maior detalhe.

Posteriormente, o PZEEAL foi inserido no Programa Piloto de Conservação das Florestas Tropicais (PPG-7)[168], coordenado pela SCA/MMA. A proposta desse programa era apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia, contribuindo dessa forma, para a redução das taxas de desmatamento e o uso sustentável dos recursos naturais na região. De tal modo que o programa possuía como algumas de suas estrategias o monitoramento, controle e fiscalização; a descentralização da gestão ambiental e a implementação do zoneamento como instrumento político de gestão fundiária (KOHLHEPP, 2002).

O PPG-7 veio oferecer suporte financeiro à realização do zoneamento nos estados amazônicos e à sua integração em uma única base de dados. Porém, havia o problema da diversidade metodológica empregada nas diferentes iniciativas desenvolvidas pelos estados. Visando solucionar esse problema, em 1995, a SAE/PR e a SCA/MMA decidiram estabelecer regras gerais para a elaboração do zoneamento ecológico-econômico nos estados da Amazônia Legal, ocasião em que divulgaram uma carta-convite convocando especialistas e instituições a apresentarem propostas metodológicas[169] (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

No final dos anos 90, durante o segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), inicia-se uma reforma ministerial que levou a extinção, por meio da Medida Provisória Nº. 1.795, de 1º. de janeiro de 1999, da SAE/PR e a consequente transferência, pela MP Nº. 1.911-8 com data de 29 de julho do mesmo ano, da responsabilidade pela ordenação do território para o MIN e a coordenação do PZEE ao MMA (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

O ZEE também passou a integrar o PPA "Avança Brasil" (2000–2003), sob a denominação Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. Sendo que a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (SDS), pertencente à estrutura do MMA, recebeu a atribuição de coordenar os projetos de zoneamento em todo o território nacional e gerenciar o Programa no âmbito do PPA (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

Em 26 de maio de 2000, o Governo Federal, por meio da Medida Provisória Nº. 1956-50, determinou que as propriedades rurais na Amazônia deveriam possuir no mínimo 80% de área em reserva legal[170]; sendo que este percentual poderia ser reduzido para 50%, desde que um processo de zoneamento ecológico-econômico estabelecesse a região como de alto potencial para a agricultura, à exceção de áreas de preservação permanente e outras áreas de grande diversidade ecossistêmica[171] (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

---

[168] Programa de cooperação internacional elaborado sob os auspícios da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, com a finalidade de apoiar projetos e iniciativas inovadoras para a proteção e uso sustentável dos recursos naturais da Amazônia brasileira e da Mata Atlântica e que contava para o seu financiamento com a doação de recursos dos sete países mais industrializados (KOHLHEPP, 2005).

[169] A proposta escolhida foi de autoria do Laboratório de Gestão Territorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LAGET/UFRJ), cujas orientações foram postas em debate em 1995 e publicadas em 1997, no documento "Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal" (BECKER e EGLER, 1996).

[170] Segundo a Lei Nº 4.771/65, a reserva legal consiste em área localizada no interior da propriedade ou posse rural, que deve ser mantida com a sua cobertura vegetal nativa, por ser a vegetação necessária ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, à conservação da biodiversidade, à reabilitação dos processos ecológicos e também para viabilizar o uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 1965).

[171] Essa MP de certa forma acompanhava o processo de reforma da Lei Nº. 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), que naquele momento passava por um intenso debate no Congresso Nacional, o qual foi concluído com a publicação da MP Nº. 2.166-67 de 24 de agosto de 2001, que deu nova redação a referida lei, ampliando de 50% para 80% a área a ser averbada em cartório como reserva legal nos imóveis localizados em áreas de floresta (BRASIL, 1965 e 2001b).

Posteriormente, foi criado ainda o Consórcio ZEE Brasil[172], regulamentado por meio do Decreto Presidencial S/Nº de 28 de janeiro de 2001[173]. O objetivo do mesmo é otimizar inteligência, capacidade técnica instalada e recursos financeiros visando executar e apoiar a execução do zoneamento em várias escalas e em todo o território nacional (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

Finalmente, por meio do Decreto N°. 4.297, de 10 de julho de 2002, o zoneamento foi regulamentado como um instrumento integrante da PNMA. Essa lei estabeleceu diretrizes e critérios mínimos para a sua realização, e firmou a obrigatoriedade de execução do mesmo nos casos de implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (BRASIL, 2002a).

É importante mencionar que a publicação desse decreto revelou dois movimentos sincrônicos e contraditórios. Por um lado, o esforço do Governo Federal em estabelecer regras comuns para a realização de zoneamentos nos diferentes níveis administrativos; de outro, a ausência de medidas que garantissem o estímulo e o engajamento efetivo das unidades da federação na elaboração dos ZEE e a sua integração a um sistema nacional (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

Posteriormente, a Medida Provisória N°. 103, de 1º. de janeiro de 2003 depois convertida na Lei N°. 10.683 de 28 de maio do mesmo ano, passou a dispor sobre a estrutura político-administrativa da União (administração direta federal), confirmando a atribuição do MIN quanto ao ordenamento territorial do país, ainda que este faça parte da agenda de vários ministérios e órgãos com competências vinculadas às questões territoriais como, por exemplo, o MMA que é responsável pela execução do ZEE (BRASIL, 2003a e 2003b).

Assim, desde 2004, o MIN passou a convergir esforços na elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a qual tem entre os seus objetivos estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas; valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais das regiões brasileiras; e reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais inter e intra-regionais (BRASIL, 2006e).

A filosofia da transversalidade interna e externa na construção de políticas públicas, proposta por Marina Silva, enquanto esteve à frente do Ministério do Meio Ambiente; foi outro elemento importante para a trajetória recente do zoneamento ecológico-econômico (DEL PRETTE E MAZZEO, 2006).

Essa proposta, de certo modo, forçou uma maior interlocução entre os órgãos responsáveis por diferentes políticas públicas setoriais, sobretudo àquelas com implicações diretas sobre o território. Surgiram assim iniciativas como o PAS, o PPCDAm e o Plano BR-163 Sustentável.

Esses programas, em maior ou menor grau, encontram-se articulados as políticas nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) e Ordenamento Territorial (PNOT), trazendo em seus escopos referências à elaboração do zoneamento ecológico-econômico, como forma de planejar as atividades desenvolvidas pelos atores, públicos e privados.

Essas mudanças possibilitaram uma maior aproximação entre Programa ZEE e alguns planos e programas desenvolvidos por outros setores governamentais. Porém, ainda podiam ser observadas desconfianças e resistências dos gestores públicos em fortalecer as ações de zoneamento ecológico-ecológico. De tal modo que, até o ano de 2006, apenas o ZEE do

---

[172] Esse Consórcio é composto pelo: Agência Nacional de Águas (ANA), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), Conselho de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), EMBRAPA, IBAMA, IBGE, INCRA, INPE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

[173] Este Consórcio foi ratificado por meio de outro Decreto de 12 de fevereiro de 2004, já durante o Governo Lula (BRASIL, 2004a).

estado de Rondônia havia sido transformado em lei submetida à apreciação federal e incorporada ao sistema nacional de planejamento público e privado. Mas este, devido à ausência de participação no levantamento de dados, possuía dificuldades de aceitação pelo seu público alvo (GUTBERLET, 2002; DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

4.1.1 Macrozoneamento do Estado do Pará (MacroZEE Pará)

Conforme mencionado anteriormente, ao longo dos mais de vinte anos de trajetória recente do ordenamento territorial na legislação nacional, podem ser identificadas, em vários pontos do território nacional, inúmeras iniciativas de zoneamento estaduais e sub-regionais, concluídos ou ainda em fase de elaboração.

Em termos de Amazônia Legal, talvez, uma das experiências mais antigas de realização de zoneamento ecológico-econômico seja a do estado do Pará. Este se encontra em processo de elaboração há aproximadamente 21 anos, durante o qual foi objeto de inúmeros instrumentos, instituições, discussões, retificações e ratificações.

Um dos primeiros marcos jurídicos do zoneamento no estado se trata da Constituição do Pará que, promulgada em 5 de outubro de 1989, estabeleceu em seu capítulo sobre o meio ambiente:

> O Poder Público Estadual realizará o zoneamento ecológico-econômico do Estado, de modo a compatibilizar o desenvolvimento com a preservação e a conservação do meio ambiente, bem como promoverá o levantamento e o monitoramente periódico da área geográfica estadual, de acordo com as tendências e desenvolvimento científico e tecnológico, de modo que o zoneamento ecológico-econômico esteja sempre atualizado, garantindo a conservação das amostras representativas dos ecossistemas (PARÁ, 2002, p. 109).

Assim teve início, em 1989, o processo de elaboração do ZEE Estadual, cujo objetivo principal era o estabelecimento de critérios que assegurassem o uso contínuo dos espaços geoeconômicos e a preservação dos ambientes naturais, assim como a minimização e controle dos impactos ambientais decorrentes das atividades humanas (COSTA *et al*, 1992).

Em 1991, como integrante da Amazônia Legal, o Pará aderiu ao PZEEAL. O que, segundo Silva (1999), constituía-se em uma adesão relativa, na medida em que o decreto que instituiu o referido programa estabeleceu como área prioritária essa região, fazendo com que os governos estaduais tivessem de se adequar as normas estabelecidas no âmbito federal e, com ajuda da SAE/PR, assumissem o compromisso mais explícito de realizar o zoneamento dos seus territórios.

Um dos primeiros passos dados pelo Governo do Estado para se adequar institucionalmente foi a publicação do Decreto Estadual Nº. 662, de 20 de fevereiro de 1992, que criou e concedeu atribuições referentes à execução do ZEE à Comissão de Coordenação e Articulação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará (CZEE/PA). A coordenação ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão e a execução sob a responsabilidade do então Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará, o IDESP (PARÁ, 1992).

A primeira etapa deste processo, denominada de Macrozoneamento do Estado do Pará foi concluída em 1991. Os seus resultados, baseados no cruzamento dos levantamentos do meio biótico e abiótico e a regionalização das dinâmicas econômicas existentes à época e perspectivas futuras, deram origem a publicação de um conjunto de mapas em escala de

1:2.000.000[174] e a definição de treze zonas e vinte subzonas ecológico-econômicas a serem incorporadas no planejamento estratégico estadual (COSTA *et al*, 1992).

Das treze zonas delineadas por esse estudo, sete foram indicadas como prioritárias[175] para a execução de uma segunda etapa, com maior escala de detalhamento, a ser negociada com a SAE/PR. Segundo consta, esse nunca chegou a ser executado, podendo se concluir que o mesmo não teve os resultados esperados sob o planejamento estratégico do estado (COSTA *et al*, 1992; SILVA, 1999).

Posteriormente, com a instituição do Programa de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará (PGAI/PA), o macrozoneamento elaborado foi retomado, não mais sob uma perspectiva de planejamento estratégico, mas como um instrumento da política ambiental. O objetivo era nortear as iniciativas, públicas e privadas, quanto à ocupação do território, compatibilizando o crescimento econômico, a preservação e conservação ambiental e a manutenção da qualidade de vida da população (SILVA, 1999).

Segundo Silva (1999) a partir daí pode se perceber uma polarização entre as duas funções atribuídas ao ZEE: uma eminentemente ou exclusivamente preocupada com a preservação dos recursos naturais na Amazônia; e outra que buscar resgatar o zoneamento concebido como um instrumento de ordenamento territorial e indutor de desenvolvimento.

A despeito dessas modificações, o zoneamento ecológico-econômico nesta segunda versão continuou a ter problemas que inviabilizavam a sua implementação, tais como: a) a ausência de recursos financeiros para a sua execução; b) a falta de uma metodologia que assegurasse a sua viabilidade técnica; c) os diferentes objetivos atribuídos ao zoneamento pelos principais responsáveis por sua execução, o PPG-7, o MMA e os estados da Amazônia Legal (SILVA, 1999).

Neste contexto, em 27 de novembro de 1995, o Governo do Pará publicou um decreto estabelecendo um novo arranjo responsável pela execução do zoneamento ecológico-econômico. Este passou a ser coordenado pela SECTAM e a contar com envolvimento da sociedade civil por meio da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) e mais três organizações não-governamentais com atuação no território estadual. Porém, não havia no mesmo qualquer alusão quanto as responsabilidades em relação a execução do ZEE (PARÁ, 1995).

O Decreto nº 1.123, de 7 de março de 1996, restaurou a comissão coordenadora do zoneamento ecológico-econômico do estado. À SECTAM e ao IDESP[176] foram atribuídas, respectivamente, responsabilidades quanto à supervisão e a realização do mesmo (PARÁ, 1996).

O financiamento da execução do zoneamento continuou como uma responsabilidade do Estado brasileiro. Quer dizer, na ausência de aporte financeiro por parte do Governo Federal caberia aos estados buscar esses recursos. Assim, sem investimentos de cooperação internacional e sem destinação de recursos por parte do ente federal, o Executivo Estadual se

---

[174] Referência ao conjunto de mapas temáticos elaborados no âmbito do MacroZEE: Domínios morfoestuturais, Domínios fitoecológicos, Geologia, Ocorrências minerais; Riscos ambientais, Zoneamento ecológico, Zonas e subzonas e Sistemas de manejo (COSTA *et a*l, 1992; SILVA, 1999).

[175] Baixo Amazonas e Xingu, Carajás, Marajó, Nordeste Paraense, Rio Pará e Tocantins, Tapajós-Jamanxim e Sul do Pará (SILVA, 1999).

[176] Em 28 de abril de 1999, o órgão foi extinto por meio da Lei N.º 6.211, assinada pelo Governador Almir Gabriel (1995-2002). Este alegou que a extinção visava enquadrar o estado do Pará no novo modelo de gestão, proposto pela reforma administrativa do Estado. As responsabilidades quanto a execução do zoneamento foram então repassadas para a EMBRAPA. O IDESP foi re-criado pela Governadora Ana Júlia por meio da Lei Nº. 7.030, de 30 de julho de 2007, agora com a designação de Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará.

limitou a executar um zoneamento com recorte municipal, seguindo a metodologia proposta pelo MMA[177] (SILVA, 1999).

Finalmente, em 2005, o Governo Simão Jatene (2003-2006) reativou a discussão sobre o zoneamento como uma resposta do Executivo Estadual ao assassinato da irmã Dorothy Stang em Anapu em fevereiro de 2005. Encaminhou à ALEPA um projeto de lei visando instituir o Macrozoneamento Ecológico-Econômico (MacroZEE), em escala de 1:2.000.000, como a política de planejamento e ordenamento territorial do estado (SAUER, 2005).

É importante mencionar que a aprovação do MacroZEE também atendia as exigências do Banco Mundial (BIRD) para a aprovação do Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Estado do Pará, o Pará Rural (ANDRADE, 2005)[178]. Isso demonstra que a realização do zoneamento atendia muito mais a uma iniciativa externa de financiadores do que a própria percepção dos gestores públicos quanto à importância do zoneamento, mesmo em uma conjuntura de intensificação das pressões de ocupação dos territórios e uso predatórios dos recursos naturais.

A Lei Nº. 6.745, em 6 de maio de 2005, estabeleceu diretrizes gerais para o uso do território estadual (PARÁ, 2005a), mas a sua aprovação embora realizada por unanimidade na ALEPA, foi caracterizada por assimetrias na participação dos diferentes segmentos sociais na medida em que o Executivo Estadual privilegiou a participação de alguns atores em detrimento de outros (SAUER, 2005), o que pode ser observado nos trechos a seguir:

> O estado do Pará tem dado uma demonstração da responsabilidade quanto à utilização e o uso dos nossos recursos naturais. De que maneira? Nós estamos nos preparando há dez anos para cá para montar um arcabouço jurídico quanto a proteção e ao uso desses recursos naturais. De que maneira? Em 2002 nós aprovamos a Lei de Florestas que é a Lei 6462, em 2005 depois de amplo debate com a sociedade, com ambientalistas e com trabalhadores, com lideranças políticas e empresariais nós conseguimos aprovar o nosso ZEE numa escala maior e era necessário fazer essa escala maior e o que é que tem de importante nisso? É que essa Lei foi aprovada com 100% dos deputados da Assembléia Legislativa. É uma lei que nós dá a condição de dizer: 'Essa é legitima e é nossa. Essa Lei é paraense' E outra é que nos colocamos um regulamento dizendo que só podemos utilizar os nossos recursos naturais em até 35%. Ninguém fez isso no mundo. País nenhum do mundo e em nenhum outro estado brasileiro fez isso (Entrevista 20, Representante de instituição não-estatal, 20 ago. 2009).

> Não participamos, no Governo anterior nós não tínhamos espaço para participar dos debates, dos fóruns, das decisões de construção de programas (Entrevista 21, Representante de instituição não-estatal 2, 19 ago. 2009).

> Eu estava no meu primeiro mandato de Deputado Estadual. Eu como morador lá da região veio em debate aqui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico que o Governo estava conduzindo. Eu na época era líder da oposição àquele Governo que era o Jatene. Na ocasião teve uma grande polêmica em torno do Macrozoneamento. Primeiro sobre o próprio mapa em si. E como o PT, nós os partidos de oposição nos comportaríamos diante de uma proposta de um Governo que nós fazíamos oposição. E eu estava na liderança da nossa bancada de oposição e então defendi a seguinte tese. Que o Macrozoneamento ele serviria como um instrumento, digamos para as macrocoordenadas geográficas que iam ajudar no ordenamento do Estado, no ordenamento territorial do Estado, além de orientar a intervenção humana e etecetera. E, portanto que nós devíamos apresentar as

[177] Referência ao zoneamento ecológico-econômico realizado no município do Acará. Para maiores detalhes ver: Silva (1999).

[178] Esse programa de cooperação internacional trazia em seu escopo a imprescindibilidade da implantação do macrozoneamento do estado e a realização do seu detalhamento em zonas de consolidação, expansão das atividades produtivas e a recuperação de áreas alteradas (ANDRADE, 2005).

> emendas que nós achássemos importantes, necessárias e se as emendas fossem acatadas a gente deveria votar favorável ao Macrozoneamento. Isso ocorreu. Nós apresentamos as dezesseis emendas, das dezesseis emendas catorze foram acatadas e nós votamos por unanimidade o Macrozoneamento (Entrevista 49, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, num contexto em que a participação popular na construção das políticas públicas não era um elemento muito valorizado, o Executivo Estadual privilegiou o envolvimento dos atores governamentais executivos e legislativos na elaboração e aprovação do zoneamento. Por outro lado, possibilitou ou obstruiu a participação de atores não-governamentais, notadamente dos grupos de interesse, de acordo com a possibilidade destes em sinalizar consenso ou conflito durante o processo de aprovação da lei.

Apesar das limitações quanto ao detalhamento e a impossibilidade de maior aproximação em relação aos conflitos existentes nas diferentes regiões do estado, o mesmo foi tomado como um referencial para alguns segmentos produtivos e uma diretriz geral para o Executivo Estadual que se utilizou das suas orientações, na definição de uma série de ações como: a) a instalação de obras de infraestrutura; b) a concentração e intensificação de investimentos em áreas alteradas; c) a constituição de um mosaico de unidades de conservação voltado, em grande parte, para a exploração florestal como forma de destravar a economia regional, conforme abordado no capítulo anterior.

4.1.2 ZEE da área de influência da rodovia BR-163

No momento em que o Executivo Estadual concluía o MacroZEE do Pará, na região Oeste do estado aconteciam os debates em torno da formulação do Plano BR-163 Sustentável, que desde a sua concepção traz a proposta de ordenamento territorial por meio do uso do instrumento de zoneamento ecológico-econômico:

> Mas na mesma ocasião nós fazíamos também uma crítica de que o Macrozoneamento ele era uma peça importante, mas ele sem o zoneamento ecológico-econômico detalhado ele era uma peça meio inócua. E, portanto falávamos da necessidade de fazer o zoneamento em detalhe e então como eu tinha criado um grupo de trabalho para nos assessorar, nos subsidiar na elaboração das emendas ao Macrozoneamento eu aproveitei para fazermos uma reflexão, se não era o caso de nós liderarmos junto ao Governo Federal que nesse caso era do meu partido e nós tínhamos uma relação mais estreita, na busca de apoio para realizar o detalhamento do Zoneamento Ecológico-Econômico. Fizemos isso (Entrevista 49, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

> Então, aí surge o Zoneamento que é por Lei na Escala de 1:250.000 e ele surge veja só no contexto do Governo Federal que o Governo Estadual na época quase que se contentou com o Macrozoneamento. Aliás, o zoneamento do Estado desde a década de 80 já se vem mexendo com isso, mas não se tinha as condições certamente adequadas. para isso. O Zoneamento primeiro surge no contexto da possibilidade de asfaltamento. Surgiu por exemplo no contexto da valorização da atividade sojeira, dessa *commodities* no contexto mundial e da pressão, pode se dizer assim, exercida como eu disse desde o início de um espaço mais complexo e de uma pressão sobre os usos pelos diversos atores é preciso a mediação. Ora os sojeiros chegavam a dizer que ia asfaltar a própria rodovia, que eles bancariam o asfaltamento da rodovia. Ora a parte a questão do asfaltamento ou não, a possibilidade de asfaltar colocou justamente em questão seguinte: 'Será que o asfaltamento dessa rodovia vai causar o aumento dos impactos do ponto de vista do desflorestamento?' 'Isso vai levar fazer com que a soja vá se espraiando de uma forma mais veloz no espaço amazônico? [...] E considerando

> o fato que ali haviam várias unidades de conservação criadas desde a década de 70, o Parque Nacional da Amazônia, a Floresta Nacional do Tapajós, as terras indígenas daquele centrão do Estado do Pará, Baú e assim sucessivamente. Então, houve essa preocupação. O que o Governo (Federal) fez foi tentar se antecipar, fazer estudos nessa escala que eu mencionei e esse estudo servir de base para esse zoneamento de forma que se a soja penetrasse ou outros usos eles já encontrariam algum tipo de barreira institucionalizada (Entrevista 50, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

A partir dos depoimentos, pode-se perceber que o tema do zoneamento ecológico-econômico naquele momento já havia adquirido um papel estratégico nas discussões sobre a racionalização da ocupação e a exploração dos recursos naturais no entorno da Cuiabá-Santarém.

Porém, o fato do entorno dessa rodovia estar inserido em um macrozoneamento com baixo nível de detalhamento e, consequentemente com reduzida capacidade de ordenamento do território[179], era considerado como um fator problemático.

Neste contexto, foram acionadas instituições e algumas forças políticas do estado buscando obter o apoio financeiro necessário para a realização de um zoneamento com maior nível de detalhamento no entorno da Cuiabá-Santarém:

> Historicamente a SUDAM dentro dos seus programas de atuação, de seus programas, de suas ações ela tem uma ação que é de apoio ao Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia. Então, tinha esse recurso e naquele momento o Governo (Federal) anunciava o interesse no asfaltamento da BR-163, criou o Plano BR-163 Sustentável com toda uma proposição para aquela área de influência. Até para evitar para minimizar os impactos referentes à reativação da rodovia e por conta disso houve uma interlocução, uma conversa, uma articulação entre a SUDAM através do Diretor de Meio Ambiente, o próprio Superintendente e alguns deputados que atuam na área. Eles foram junto ao Ministério da Integração para buscar apoio financeiro para esse zoneamento daquela área que era uma necessidade e o recurso que a SUDAM tinha não era suficiente (Entrevista 31, Representante de instituição estatal, 26 ago. 2009).

> Fizemos esse movimento, tivemos audiência em Brasília eu acho que com a Ministra Marina na época. Conversamos com o pessoal do Fórum da BR-163 que coordenava o Plano de Desenvolvimento da BR-163 Sustentável e conseguimos então um apoio. Eu acho que foi de seis milhões. Na época o Cássio Pereira que era do IPAM estava na SUDAM, acho que como Diretor de Meio Ambiente, ele também foi uma pessoa que nós ajudou muito. O Doutor Djalma comprou a ideia e o Johaness que coordenava o Grupo. O Gilney Viana dentro do Ministério do Meio Ambiente que coordenava a SDS, o Consórcio Nacional do ZEE. Fizemos uma sessão especial aqui, debatemos. Para resumir, conseguimos o apoio. Aí teve uma grande novidade, aliás, antes da novidade. A região da BR-163 era a região que estava no auge do debate e que tinha um apelo maior dado o plano de asfaltamento e tal. Então, nós direcionamos (o recurso) (Entrevista 49, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

Como se pode perceber a partir dos depoimentos, a proposta de realização de um zoneamento ecológico-econômico no entorno da Cuiabá-Santarém contou com o

[179] Desde a criação do PZEEAL já havia todo um esforço na formulação de uma proposta uma de hierarquização das escalas de zoneamento, sendo: a) escala de 1:1.000.000 direcionada ao diagnóstico, avaliação e proposição de alternativas para as grandes linhas de atuação governamental na região amazônica; b) escala de 1.250.000 destinada a promover o detalhamento de áreas consideradas problemáticas ou objeto de intervenção pública iminente, cuja realização ficaria ao encargo de estados; c) escala de 1.100.000 a ser executado por meio de esforços estaduais e municipais em áreas críticas ou de relevância ecológica, econômica e social, visando a implementação de ações de prevenção e mitigação de danos ambientais localizados (BECKER e EGLER, 1996).

envolvimento dos altos escalões e servidores comissionados da Casa Civil e dos ministérios da Integração Nacional e Meio Ambiente, assim como, de deputados pertencentes à bancada do Governo. Esses atores se engajaram em uma mobilização destinada a obter os recursos financeiros necessários para a realização desse zoneamento.

Definida a área e viabilizados os recursos financeiros, era necessário articular um grupo de instituições que ficaria responsável pela execução desse zoneamento. Foram escolhidos: CPRM, DNPM, IBGE, MPEG, SECTAM[180], SIPAM e UFPA que, sob a coordenação da EMBRAPA Amazônia Oriental, deveriam elaborar o zoneamento ecológico-econômica da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, no estado do Pará.

É importante mencionar que o Executivo Estadual, embora tenha estabelecido as diretrizes gerais para o ordenamento territorial do Estado por meio da elaboração do MacroZEE do Pará, não se envolveu diretamente na elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência da rodovia BR-163.

A SECTAM embora fosse integrante do arranjo institucional estruturado para desenvolver esse zoneamento, acabou não participando do mesmo:

> Eu acho que era mais por uma questão política porque não existia na época um consenso entre o Governo do Estado e o Governo Federal na delimitação das áreas, ou seja, o que era área de consolidação, o que era área de expansão, o que era área de uso sustentável. Enfim, o Governo do Estado através da SECTAM já possuía o Macrozoneamento com uma escala muito acima do que a gente estava trabalhando, ou seja, num nível de detalhamento era como se fosse assim para te dar um exemplo. Era como se o Governo do Estado estivesse dando um olhar lá da lua para a terra numa escala que *a priori* era de 1:6.000.000.000. Então, você imagina de 1:6.000.000 seria de lá da lua para a terra e depois conseguimos, depois de várias discussões baixar essa escala de 1:2.000.000 e mesmo assim não tem como a gente ter um grau de detalhamento maior. Aí o ZEE da BR-163, para se ter uma ideia era uma escala de 1:250.000 e algumas áreas como ali em Castelo de Sonhos chegou-se a ter um grau de detalhamento numa escala de 1:100.000. Então, as informações eram muito mais precisas e o Governo do Estado, a SECTAM já tinha um mosaico de zonas ali delimitadas que era diferente da que o ZEE da BR-163 vinha levantando. Então, não existia um consenso (Entrevista 19, Representante de instituição estatal, 18 ago. 2009).

> Com o Governo do Estado às relações sempre foram meio tensas. Na verdade não sei se por questões de orientações políticas do Governo anterior a esse *versus* uma orientação de um Governo de outro partido, do Lula, no caso de orientação federal. Então, sempre houve muito confronto de ideias. O Governo do Estado sempre defendendo o zoneamento que tinha sido feito por eles, o Macrozoneamento na escala de 1:2.000.000 e aí sim, tinha um grande conflito com o ordenamento de 1:250.000 que estava sendo realizado. E aí também conflitos com as unidades de conservação que tinham sido previstas, propostas. Áreas de consolidação que o Governo entendia de um jeito e a equipe entendia de outro, mas isso também foram feitas reuniões [...] e foram feitos ajustes em função dos interesses de ambas as partes (Entrevista 31, Representante de instituição estatal, 26 ago. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, havia naquele momento entre esses dois entes federados, conflitos políticos de cunho partidário. E, mais importante do que isso, havia também uma disputa em relação ao protagonismo no ordenamento territorial do entorno da Cuiabá-Santarém, o que significava também, em outros termos, conflitos em relação aos investimentos em infraestrutura a serem realizados; às atividades econômicas a serem

[180] Atual Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA).

estimuladas por meio da concessão de incentivos fiscais e créditos e às formas de acesso e uso dos recursos naturais no Oeste paraense.

Segundo Del Prette e Matteo (2006) havia até aquele momento, uma rigidez na postura do Governo Federal que ignorava os projetos de zoneamento ecológico-econômico realizados em escalas menores como era o caso do Pará. Esses projetos estaduais apoiados por fontes de financiamento diversas e muitas vezes executados sob vastas porções territoriais possuíam limitações quanto ao seu detalhamento e eram assim interpretados pelo ente federal como competidores em macroestrategia[181].

Apesar dessas questões, o zoneamento da área de influência da rodovia Cuiabá/Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230) foi realizado no período de 2005-2006, abrangendo 19 municípios e totalizando uma área de 335.687 km^2. Sendo que para a execução do mesmo, foi excluída a área localizada na margem esquerda do rio Amazonas, também conhecida como Calha Norte.

A justificativa para a exclusão dessa área; foi a falta de recursos combinada ao menor efeito de borda decorrente da possibilidade de pavimentação da rodovia nessa região[182]. Porém, é possível que a mesma tenha sido reflexo da falta de consenso sobre a participação do Baixo Amazonas na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém.

O resultado final do ZEE BR-163 foram diagnósticos temáticos, a construção do mapa de gestão territorial (ver figura 27) e a elaboração de uma simulação de cenários futuros para área de influência da BR-163 tendo como base os seguintes indicadores: a) características do solo, clima, vegetação, relevo, recursos minerais, cobertura vegetal e biodiversidade; b) aspectos sociais (demografia, educação, saúde e saneamento), econômicos (infraestrutura, produção e renda) e institucionais (organização social e cultural e participação política), presentes na área estudada.

[181] Neste sentido, um documento expedido pelo Executivo Estadual ao GTI da BR-163, cobrava o acatamento do MacroZEE do Estado como um documento de referência para a construção do Plano BR-163 Sustentável. Este mencionava inclusive a realização de uma reunião em Santarém, no ano de 2004, na qual essa questão havia sido acordada, mas não estava sendo cumprida pelo Governo Federal (PARÁ, 2005b).

[182] Foram objetos de estudo, no âmbito do ZEE, coordenado pela EMBRAPA, os municípios de Altamira, Anapu, Aveiro, Belterra, Brasil Novo, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Medicilândia, Novo Progresso, Placas, Porto de Moz, Prainha, Rurópolis, Santarém, Senador José Porfírio, Trairão, Uruará, Vitória do Xingu.

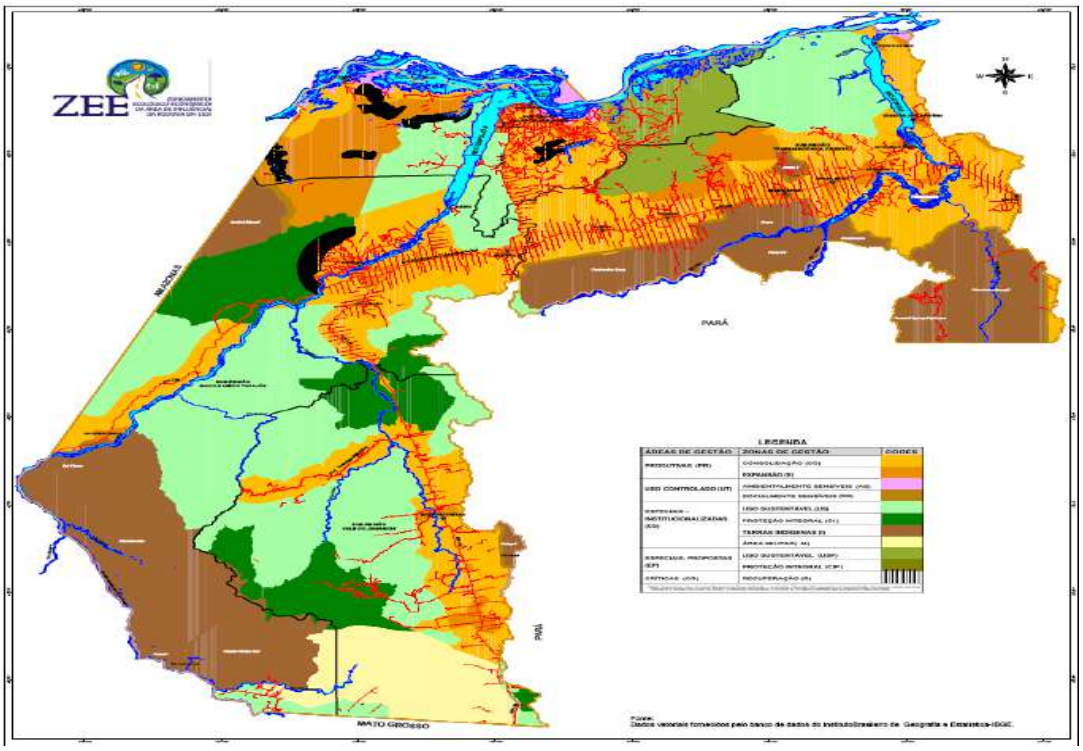


Figura 27 – Carta de gestão territorial do ZEE da BR-163.
Fonte: Brasil (2009h).

Os resultados dos estudos realizados levaram à classificação da região onde foi realizado o zoneamento em quatro áreas, a saber: a) produtivas; b) críticas; c) especiais; d) uso controlado, para as quais foram propostas diferentes formas de gestão (VENTURIERI *et al*, 2007).

As áreas produtivas foram subdividas em zonas de consolidação e zonas de expansão. As primeiras, representadas na figura em cor laranja claro, constituem-se em áreas de contingente populacional mais elevado e com capacidade considerável de investimento que foram consideradas como de potencialidade social e estabilidade ecodinâmica de média a alta e para as quais foi sugerida a verticalização e consolidação das atividades que comandam a economia vigente, como a produção agrícola e a pecuária.

As zonas de expansão, representadas na figura em cor laranja escuro, são classificadas como áreas cujo meio físico natural possibilita um estímulo ao aproveitamento dos recursos naturais por meio de investimentos em infraestrutura produtiva e social.

As áreas críticas, por sua vez, foram divididas em zonas de recuperação e zonas de conservação. As primeiras, hachuradas em preto na figura, tem elevado potencial social, mas possuem terrenos instáveis ou são áreas onde os níveis de degradação já atingiram níveis elevados e, portanto impróprias ao uso produtivo.

As zonas de conservação são aquelas de população reduzida, baixa capacidade de investimento e com terrenos instáveis ou com alta vulnerabilidade a processos de natureza erosiva.

As áreas especiais são aquelas que compõem as diversas categorias de unidades de áreas especialmente protegidas já institucionalizadas e propostas. São subdivididas em unidades de proteção integral, unidades de uso sustentável, terras indígenas e áreas militares. As primeiras; aparecem em verde escuro no mapa, e como a sua própria designação sugere, são destinadas ao uso indireto dos recursos naturais, exceto as formas previstas na legislação. As unidades de conservação de uso sustentável, em cor verde claro, têm como objetivos a conservação da natureza e o uso sustentável dos recursos naturais.

Além dessas destacam-se as terras indígenas, plotadas em marrom escuro na carta de gestão territorial acima, e as áreas de uso militar. Essas últimas não estão presentes na figura.

O último grupo de área é formado pelas zonas de uso controlado que foram subdividas em zonas ambientalmente sensíveis ou socialmente sensíveis. As primeiras, representadas no mapa em cor-de-rosa, são áreas cujos ecossistemas são sensíveis, mas que podem ser utilizadas de modo produtivo, desde que sejam adotadas tecnologias apropriadas.

As zonas socialmente sensíveis, por sua vez, aparecem em marrom claro no mapa. São aquelas localizadas no entorno ou proximidade de áreas institucionais (unidades de conservação e terras indígenas). Possuindo convivência conflituosa ou potencialmente conflitiva com essas (VENTURIERI *et al*, 2007).

Para essas zonas foram propostas ainda diferentes formas de gestão. No caso da sub-região da Calha do Amazonas, onde se encontram inseridos os municípios de Belterra, Juruti, Prainha e Santarém, foram destacadas como potencialidades: a) a piscosidade dos rios; b) a navegabilidade dos cursos de água; c) a fertilidade das áreas de várzea; d) as belezas cênicas da região, cujo aproveitamento racional deveria ser apoiado pelo poder público e a iniciativa privada visando a conservação dos recursos naturais e a geração de emprego e renda (VENTURIERI *et al*, 2007).

A proposta de gestão territorial definiu ainda para essa sub-região região zonas de expansão e consolidação de atividades produtivas; zonas de uso controlado; zonas críticas para a recuperação e zonas especiais institucionalizadas e propostas pelo Executivo Estadual para a criação de unidades de conservação (VENTURIERI *et al*, 2007).

Essa proposta de zoneamento, embora concebida para servir de eixo orientador de tomada de decisão e realizada em escala mais detalhada do que a anteriormente executada pelo Executivo Estadual, também se limitou a ser apenas uma peça indicativa na medida em que as orientações técnicas precisavam se transformadas em projeto de lei, que uma vez, aprovado, constituir-se-ia em elemento regulador do processo de ocupação uso do território nessa região. Para isso, contudo seria necessário garantir a vontade política e o envolvimento por parte do Governo do Estado.

4.1.3 O ZEE do Oeste do Pará e da Calha Norte

O Governo do estado, empossado em 1º de janeiro de 2007, trouxe também em sua agenda governamental a proposta de execução do ordenamento territorial do estado. A partir dessa definição, algumas estruturas e processos de governo passaram a ser orientados para estabelecer e/ou aprimorar políticas públicas que vinham sendo propostas e/ou implementadas pelo Governo Federal no entorno da Cuiabá-Santarém como, por exemplo, o Zoneamento Ecológico-Econômico da BR-163.

Esse zoneamento que fora desenvolvido de forma quase unilateral por instituições pertencentes à esfera federal, poderia agora com o esforço do Executivo Estadual se transformar em uma base normativa para o ordenamento do uso do território e o planejamento do estado.

Contudo, havia naquele momento alguns impedimentos legais a materialização desses objetivos, o Decreto N°. 4.297/2002, que regulamenta o ZEE, estabelecia para a realização dos zoneamentos estaduais a escala de referência de 1:250.000 e, ao mesmo tempo, impedia a sua realização de modo fragmentado, sob pena de não reconhecimento pela União (BRASIL, 2002a).

Esta era justamente a situação do estado do Pará, que possuía um zoneamento ecológico-econômico em escala muito acima da reconhecida por lei, mas que ao mesmo

tempo; havia sido objeto de um grande esforço de zoneamento que propunha formas de gestão para aproximadamente 1/3 do seu território em uma escala considerada como normativamente adequada.

Neste contexto, uma medida importante foi à publicação do Decreto Nº. 6.288, de 6 de dezembro de 2007, que modificou a regulamentação definida em 2002. Esse decreto tem por objetivo estimular a realização de zoneamentos pelos estados, sobretudo àqueles com grande extensão territorial como é o caso do Pará e, ao mesmo tempo, busca incitar as prefeituras a realizarem os seus zoneamentos na medida em que o mesmo decreto vinculou a elaboração de planos diretores municipais a execução de ZEE em escala de 1:100.000[183] (BRASIL, 2007b).

A este respeito comentam alguns entrevistados:

> Até dezembro de 2007, anterior àquele decreto que possibilitou que fosse feito o zoneamento por partes a gente achava que ia ter que fazer o Estado inteiro e ia ter que desprezar aquele zoneamento que tinha sido feito pela EMBRAPA porque realmente não havia condições de aproveitamento, mas com o decreto a gente pode aproveitá-lo [...] Nesse momento houve a possibilidade da gente fazer porque antes a gente pensava que ia custar uma fortuna fazer o zoneamento do Estado inteiro (Entrevista 25, Representante de instituição estatal, 21 ago. 2009).

> Foi bem exatamente no momento em que houve a mudança de Governo. Nós ganhamos o Governo. O meu partido ganhou o Governo e eu vou para líder do Governo. Saí da condição de líder da oposição para líder do Governo (riso). Aí teve uma articulação muito estreita com a Governadora Ana Júlia. O Marcílio que é do Pará Rural, da Secretaria de Projetos Estratégicos e nós entramos então de cabeça para pegar todos aqueles estudos e transformar num Projeto de Lei para vir para a Casa para ser aprovado. O Projeto veio e nós trabalhamos incansavelmente. Aprovamos o Projeto. Aí entramos para outra batalha, o Governo do Estado para aprovar no CONAMA. Eu lembro que entre outras coisas a principal polêmica se criou foi em torno da alteração da Reserva Legal [...] Aliás, deixa eu te dizer teve uma coisa antes disso, porque a Lei só permitia fazer o zoneamento em detalhe e aprovar em lei no conjunto do Estado. A Governadora Ana Júlia articulou junto ao Presidente Lula e ele assinou um decreto permitindo que ele pudesse ser feito por etapas (Entrevista 49, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

Neste contexto, o Governo do Estado, antecipando-se ao decreto federal, publicou no dia 5 de dezembro de 2007 o Decreto Nº. 691. O mesmo instituiu o modelo do detalhamento do zoneamento ecológico-econômico visando estabelecer diretrizes operacionais e técnicas para a gestão territorial do Estado do Pará (PARÁ, 2007a).

Posteriormente, o Governo ainda retomou o processo formal de zoneamento publicando o Decreto Nº. 1.026, de 5 de junho de 2008. O mesmo instituiu o Comitê Supervisor do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará (CZEE/PA), o Comitê Técnico-Científico e o Grupo de Trabalho do ZEE-PA (PARÁ, 2008a).

O Comitê Supervisor do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará formado por representações dos governos estadual e federal e sociedade civil organizada com atribuições de: a) avaliar e acompanhar a elaboração e implantação do zoneamento; b) avaliar as metodologias e escalas apropriadas de estudos e levantamentos temáticos; c) promover a articulação entre as entidades envolvidas; d) acompanhar e promover mecanismos de participação permanente dos entes sociais envolvidos direta e indiretamente nas fases do zoneamento; e) identificar e promover as parcerias institucionais destinadas à obtenção dos resultados necessários à consolidação do zoneamento; f) participar de debates

[183] Desde 2006 havia nas esferas de governo um debate em torno da necessidade de revisão do Decreto Nº. 4.297/2002. Para maiores detalhes ver: Figueiredo (2006).

acerca dos resultados gerados pelo zoneamento visando a sua consolidação; g) compatibilizar as propostas do zoneamento com programas desenvolvidos pelo Governo Federal (PARÁ, 2008a).

O Comitê Técnico-Científico formado por membros de instituições de pesquisa públicas e outras instituições indicadas pelo Executivo Estadual. O mesmo foi concebido para auxiliar o Comitê Supervisor na análise, definição de estudos, metodologias e estrategias para a execução do zoneamento ecológico-econômico (PARÁ, 2008a).

O Grupo de Trabalho do ZEE-PA, por sua vez, formado por representantes de instituições do Executivo Estadual com a finalidade de apoiar, avaliar, compatibilizar e padronizar os resultados técnicos advindos do zoneamento ecológico-econômico do estado do Pará (PARÁ, 2008a).

Logo em seguida, foi editada também, pelo Governo do Estado, a Lei Nº. 7.213, de 3 de novembro de 2008, que alterou o artigo 1º. da Lei Nº. 6.745/2005 (Lei do Macrozoneamento do Estado). Como nessa modificação, a escala do MacroZEE que era de 1:2.000.000 passou a ser de 1:1.000.000, de tal forma que o mesmo pode ser reconhecido como um instrumento orientador para um zoneamento em escala de 1:250.000 (PARÁ, 2008c).

Como se pode perceber, em menos de dois anos foram construídos pelos governos federal e estadual os mecanismos necessários à validação do MacroZEE do Pará como um instrumento orientador para o zoneamento ecológico-econômico do Estado.

Neste contexto, o ZEE da área de Influência das rodovias Cuiabá/Santarém (BR-163) e Transamazônica (BR-230), poderia ser revisado e efetivado como instrumento normativo de planejamento do estado do Pará. A coordenação desse processo ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE), que recebeu como uma de suas atribuições "planejar, propor e executar, com a intermediação dos demais órgãos estaduais, a elaboração e a realização de ações, programas e projetos de interesse estratégico no Estado"[184] (PARA, 2007c).

A coordenação do processo de revisão dos estudos que dão base a esse zoneamento ficou a cargo da EMBRAPA Amazônia Oriental. O ZEE da BR-163 passou a ser denominado "ZEE - Zona Oeste", abrangendo 19 municípios e uma área de 334.450 km^2. A sua elaboração foi baseada no Decreto Nº. 6.288/2007, que permitiu aos estados a realização do zoneamento por etapas e instituiu o ZEE da macrorregião na escala de 1:1.000.000.

Os processos de revisão do zoneamento e a elaboração do projeto de lei foram apoiados pelo componente "ordenamento territorial" do Programa Pará Rural e envolveram ainda a realização de convênios com instituições locais para elaboração dos estudos de clima, cobertura e uso do solo, ecossistemas aquáticos e terrestres, geologia e geomorfologia e socioeconomia, envolvendo ao todo 121 pesquisadores de instituições públicas federais[185] (PARÁ, 2009g).

O mesmo processo compreendeu ainda a realização de audiências públicas que ocorreram no período de 17 de agosto a 30 de setembro de 2008. Segundo consta, esses eventos foram realizados na capital do estado e nas cidades pertencentes à área de abrangência do referido zoneamento[186] (PARÁ, 2009g).

É importante mencionar que a proposta do Projeto de Lei Nº. 199/2008, foi apresentada e defendida por representantes do Governo do Estado durante o Seminário "BR-

[184] Referência aos termos da Lei Nº. 7.018, de 24 de julho de 2007 (PARA, 2007c).

[185] As instituições locais envolvidas foram CPRM, EMBRAPA, IBGE, MPEG, SIPAM, UFPA/NUMA e UFRA/IEC (PARÁ, 2009g).

[186] Em relação à participação social no processo de revisão do ZEE da BR-163 com vistas a sua aprovação na forma de Lei, obteve-se o registro de uma reunião de trabalho ocorrida no dia 29 de setembro de 2008, no Hotel Amazônia Boulevard Shopping em Santarém, na qual participaram 22 pessoas.

163: entraves, desafios e expectativas", realizado em outubro de 2008 em Santarém, um dia após o início da sua tramitação na Casa Legislativa do Estado.

Na ocasião, dois membros do alto escalão do Executivo Estadual presentes na mesa de abertura do evento se pronunciaram da seguinte forma sobre o anteprojeto de lei:

> O nosso grande debate vem muito a calhar com o debate que a sociedade civil fez e agora nós precisamos transformar isso em lei se não nós corremos o grande risco de ser uma grande discussão e pouca política pública. O zoneamento nós entendemos que é um instrumento fundamental porque mais que o debate do uso do solo, o que pode e o que não pode e como poder ser feito é termos indicações claras em termos de como poder ser feitas as políticas públicas nas áreas de consolidação, que em especial deve estar envolvido em um debate maior sobre desenvolvimento sustentável na região (Relato oral)[187].

> Nós vamos estabelecer também a partir do ZEE as regras claras em relação a reserva legal que vai poder a partir daí alterar de 80% para 50% essa área. E aí nós temos que pensar em recuperar áreas que já foram degradadas, pois muitas vezes as pessoas tinham dificuldade em recuperar 80%. Nós vamos criar mecanismos para facilitar com que a recuperação da cobertura florestal seja feita. Essa é a base legal para que a gente possa promover o desenvolvimento sustentável com uma orientação para sob o ponto de vista econômico e garantindo a inclusão social, ambiental e fundiária. Essas são as bases legais e o ZEE é este instrumento (Relato oral)[188].

A partir desses posicionamentos, pode-se perceber que o Executivo Estadual reconhecia o zoneamento ecológico-econômico como um item importante na agenda de políticas públicas para o entorno da Cuiabá-Santarém e este era também um tema prioritário para a agenda governamental.

Igualmente, o Governo do Estado assumia para a sociedade ali presente, que estava executando uma vontade popular, quer dizer, incorporando em sua agenda uma demanda emanada do processo de planejamento regional da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém. Ocorre que a mobilização realizada pelas organizações sociais e ambientais da região possuía objetivos mais abrangentes do que a elaboração e aprovação de um zoneamento ecológico-econômico para o entorno dessa rodovia.

A despeito dessas questões, o PL do Zoneamento Ecológico-Econômico do Oeste do Pará foi encaminhado a ALEPA no dia 29 de outubro de 2008, aprovado por unanimidade em 17 de dezembro do mesmo ano e sancionado pela Governadora do Estado, em 9 de janeiro de 2009, por meio da Lei Nº. 7.243 (PARÁ, 2009c).

A referida lei definiu esse zoneamento como um instrumento destinado a orientar o planejamento, a gestão e o ordenamento territorial orientado ao desenvolvimento sustentável, a melhoria das condições socioeconômicas das populações locais e a manutenção e recuperação dos serviços ambientais e dos ecossistemas naturais da região (PARÁ, 2009c) (ver Anexo 17).

Posteriormente, essa lei foi levada a CNZEE que a aprovou em 13 de fevereiro de 2009. Depois, a mesma foi aprovada pelas comissões de Assuntos Jurídicos e Biodiversidade e Ordenamento Territorial no dia 19 daquele mesmo mês e finalmente a lei foi aprovada pelo CONAMA, em 26 de maio de 2009.

Em 11 de março de 2010, o Decreto Nº. 7.130, assinado pelo Presidente Lula autorizou a redução para até cinquenta por cento, para fins de recomposição, da área de

[187] Discurso proferido pelo Secretário de Estado de Projetos Estratégicos durante a mesa de abertura do seminário supramencionado, realizada no dia 30 de outubro de 2008.
[188] Discurso da Governadora do Estado também na mesa de abertura do mesmo seminário.

reserva legal, dos imóveis situados nas áreas produtivas (zonas de Consolidação e Expansão), definidas pelo art. 5º, inciso I, da Lei Estadual Nº 7.243/2009, do Estado do Pará, que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência das rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica) - Zona Oeste (BRASIL, 2010a).

Logo após a aprovação do ZEE da Zona Oeste, a SEPE deu início ao processo de elaboração do ZEE da Calha Norte e Zona Leste do Estado, o qual foi desenvolvido ao longo do ano de 2009, envolvendo a realização de estudos e reuniões em cidades pólos nas zonas envolvidas.

No que tange a região da Calha Norte[189], parte integrante do Baixo Amazonas, foram realizadas reuniões preparatórias, no período de setembro e outubro de 2009, seguidas de audiências públicas nas cidades de Almeirim, Monte Alegre e Oriximiná (PARÁ, 2009g).

O processo de consulta pública foi finalizado em novembro de 2009 e encaminhado na forma de Projeto de Lei Nº. 10/2010 à Assembleia Legislativa do Estado, onde foi aprovado, também por unanimidade, em 23 de março de 2010.

Em 16 de abril de 2010, o ZEE da Zona Leste e Calha Norte foi sancionado pela Governadora Ana Júlia, na forma da Lei Nº. 7.398, Esta instituiu o zoneamento como instrumento de organização do território e base para o planejamento de políticas públicas, programas e projetos estaduais voltados a gestão ambiental, ordenamento territorial e melhoria das condições socioeconômicas das populações locais urbanas e rurais das regiões abrangidas pelo mesmo[190] (PARÁ, 2010).

4.1.4 Análises do processo recente de zoneamento ecológico-econômico no Pará

O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará, em escala de 1:250.000, assumiu nos últimos dois anos um curso mais acelerado. Alguns elementos, certamente relevante nesse processo, foram as mudanças no contexto político proporcionadas pelas eleições de 2006, que possibilitaram uma maior aproximação e convergência de interesses entre os executivos federal e estadual:

> [...] com a entrada agora do Governo Ana Júlia então entendemos que era importante fazer a implementação do ZEE da BR-163. Então, a Secretaria de Projetos Estratégicos que tem essa pasta do ZEE, abraçou este projeto e levou a frente, ou seja, ele foi transformado em Projeto de Lei (Entrevista 19, Representante de instituição estatal, 18 ago. 2009).

> Eu acho que no geral melhorou o diálogo federativo. O diálogo da União com os estados. Os estados isso não tinha no primeiro (mandato), mas aí independente de ter sido o governo petista ou não. Melhorou o diálogo federativo. Claro que ajudou no Pará ser um governo petista. E aí o Pará fez todo um ajuste no seu planejamento territorial que foi ao encontro do que tinha sido trabalhado antes. O Pará tinha começado antes e então fez e aprovou em tempo recorde o seu zoneamento ecológico-econômico (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

Paralelamente a publicação do Decreto Nº. 6.288/2007, que forneceu as bases legais para a elaboração e o reconhecimento tanto do MacroZEE do Pará quanto o ZEE da área de

[189] O zoneamento ecológico-econômico da Calha Norte envolveu os municípios da margem esquerda do rio Amazonas, ou seja, Alenquer, Almerim, Curuá, Faro, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha Terra Santa.

[190] Até o momento de fechamento dessa dissertação, o ZEE Zona Leste e Calha Norte se encontrava em processo de análise junto ao MMA.

influência da BR-163, ocorreu ainda à edição do Decreto Nº. 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Este estabeleceu o princípio da responsabilidade administrativa, jurídica e política compartilhada entre os diferentes setores públicos e privados, quanto à redução dos índices de desmatamento ilegal[191] (BRASIL, 2007b e 2007d).

Esse decreto foi formulado a partir de contribuições de representantes do MAPA, MDA, MMA IBAMA e INCRA, além de membros da Comissão Executiva do PPCDAm. O mesmo teve origem na repercussão desencadeada pela divulgação dos dados preliminares relativos ao desmatamento de agosto a dezembro de 2007, a partir dos quais se previu uma retomada acelerada dos índices de desmatamento após três anos sucessivos de queda[192] (LIMA, 2008).

Esse decreto foi complementado ainda pela adoção de outras medidas como: a) a Portaria MMA Nº. 28, de 24 de janeiro de 2008 que apresenta a lista dos municípios com maior índice de desmatamento ilegal na Amazônia Legal; b) a Instrução Normativa INCRA Nº. 44, de 18 de fevereiro do mesmo ano, que estabelece critérios para o recadastramento de imóveis rurais situados nos municípios listados pela portaria supramencionada; c) a Resolução CMN/BACEN Nº. 3545, de 29 de fevereiro de 2008, que estabelece um conjunto de critérios para o acesso ao crédito pelos detentores de imóveis rurais situados nos municípios do Bioma Amazônia[193]; d) Instrução Normativa MMA Nº. 1, de 29 de fevereiro de 2008, que estabelece o embargo do uso de áreas desmatadas ilegalmente e a fiscalização de cadeia de compradores de produtos agropecuários oriundos de áreas embargadas; e) Portaria MMA Nº. 96, de 27 de março desse mesmo ano, a qual define os municípios do Bioma Amazônia sobre os quais irá incidir a Resolução Nº. 3545/2008 (BRASIL, 2008b, 2008c, 2008f, 2008g e 2008h).

Esses diferentes instrumentos sinalizam duas características marcantes assumidas pelo novo enfoque das ações de combate ao desflorestamento: na primeira, o Governo Federal passa de uma ação mais generalizante para uma busca pelo maior controle e racionalização do uso do solo em pontos específicos da Amazônia Legal, sob os quais passam a incidir um conjunto de ações mais rigorosas. Na segunda, a publicização dos locais prioritários para a ação acaba se constituindo em um mecanismo para compartilhamento das responsabilidades, ou seja, atribui às diferentes esferas de governo assim como aos segmentos privados, diferentes tarefas na busca de soluções para a questão dos altos índices de desmatamento ilegal.

Neste contexto, o debate em torno da revisão do Código Florestal que vinha em uma trajetória ascendente passa a ser ainda mais valorizado. Essa discussão é, em grande parte, alimentada por "narrativas numéricas" sobre os altos índices de desmatamento na Amazônia Legal, e por "narrativas simbólicas" que dão conta que ao longo da trajetória de ocupação dessa região, os órgãos fundiários haviam condicionado à concessão do título de propriedade da terra à exploração de 50% da área do imóvel, quer dizer, o desmatamento era considerado

---

[191] Considera-se como desmatamento ilegal aquele que não observa a legislação ambiental, tem por finalidade a especulação ou ainda adota práticas inadequadas às condições locais (ALENCAR *et al*, 2004).

[192] Segundo Lima (2008) somente no período de agosto e dezembro de 2007 fora desmatada uma área de aproximadamente 7 mil km^2 na região amazônica. O aumento acelerado durante esse período contribui para o índice total de desmatamento que nesse ano atingiu 12.911 km^2, contra os 11.532 km^2 do ano anterior (BRASIL, 2010c).

[193] A Resolução Nº. 3545/08 estabelece os seguintes critérios para a concessão de crédito agropecuário tanto para os bancos públicos quanto para os privados: a) CCIR válido; b) regularidade em relação à reserva legal e área de preservação permanente ou ter dado entrada em procedimento formal para regularização junto ao órgão ambiental estadual; c) o imóvel do tomador não pode constar na lista de imóveis embargados pelo IBAMA; d) a observância das condicionantes estabelecidas pelo zoneamento ecológico-econômico (BRASIL, 2008b, sem grifos no original).

como uma benfeitoria e não como um dano ao patrimônio público (MILLIKAN; LOURENÇO, 2004; LIMA, 2008; DERIVI, 2009).

Isso, de certa forma, gera uma pressão sobre os diferentes atores, públicos e privados, visando remover os obstáculos legais de acesso ao financiamento público e evitar o embargo de produtos oriundos de áreas desmatadas ilegalmente. Diante disso, o próprio debate em torno da execução do zoneamento ecológico-econômico por parte dos estados acabou valorizado, visto que este é um condicionante de acesso ao crédito e, ao mesmo tempo, abre possibilidade de mudança na área de reserva legal das propriedades:

> Se você pegar, por exemplo, o contexto do Pará dos 143 municípios, só tem 19. Então, hoje você tem um ZEE, você já define a Reserva Legal. Que no Pará antes era 50%, depois veio a 80%. Então, isso criou um estresse terrível. Nessa área, onde tem o ZEE, ela agora volta para 50%. Isso significa que vai se derrubar até 50%? Ou você vai repor? Quem derrubou até 100% vai recompor até 50% e tem quase trinta anos para fazer isso. Então, quando você fizer o seu Cadastro Ambiental da propriedade. Você tem um marco regulatório para fazer o Cadastro. 'Está aqui o meu Cadastro. Eu tenho xis derrubado, minhas áreas de preservação permanente. Derrubei tantos por cento além da lei, vou repor isso em tanto anos'. Antes não tinha nada disso (Entrevista 36, Representante de instituição estatal, 24 set. 2009).

> Em 2003 não tinha essa demanda sobre o ZEE, inclusive dentro do MMA. As unidades de conservação foram feitas na Amazônia e ninguém tinha nada de ZEE para poder orientar. Os assentamentos também, entendeu? Porque o ZEE é aquela coisa meio técnica de informações temáticas, geologia, vegetação que vai indicar a fragilidade e a potencialidade, questão de solos. Aí a gente falava que o ZEE precisava colar na mola do mundo que é o dinheiro. Enquanto ele não colasse na mola ele seria apenas um mapinha colorido. Agora ele colou na mola com a medida do Conselho Monetário Nacional e outras políticas que estão colocando o ZEE como um critério (Entrevista 48, Representante de instituição estatal 2, 2 out. 2009).

> 'Está aqui esse é o ZEE da BR-163' e a vinda do Projeto (de Lei) para a Assembléia Legislativa teve toda uma construção. Porque o Projeto de Lei ele não é apenas a soma, até porque é impossível você trazer um Projeto de Lei que é a soma dos estudos. Você traz um Projeto de Lei que ele estabelece coordenadas geográficas, ele destina as zonas de aptidão e traz consigo também a alteração na Reserva Legal. Então, foi um processo de muitas reuniões, muito trabalho na consensualização entre o Governo do Estado, o Governo Federal, segmentos sociais, segmentos produtivos para que quando ele viesse para cá ele tivesse aquilo que eu disse 99% aceitando o Zoneamento. É bom que se diga, a minha interpretação é que esse 1% que questionou o Zoneamento, questionou sobre a ótica de que nós estaríamos incentivando o desmatamento pela alteração da Reserva Legal. Eu não posso concordar com isso, mas também não posso condenar quem está defendendo essa tese. Na nossa avaliação não. A nossa avaliação é que a redução da Reserva Legal de 80% para 50% para efeito de desmatamento motiva as pessoas a fazerem reflorestamento a repor a Reserva Legal (Entrevista 49, Representante de instituição estatal, 1 dez. 2009).

Conforme sugerem os depoimentos; as diversas medidas adotadas acabaram contribuindo para remover as resistências de setores e promover um engajamento mais efetivo dos governos amazônicos e de outros segmentos sociais na elaboração e aprovação de seus zoneamentos ecológico-econômicos estaduais.

É importante mencionar que na década anterior, o Decreto Nº. 153, de 25 de junho de 1991, também vedara a concessão de incentivos fiscais oriundos de fundos de investimentos regionais para empreendimentos que implicassem em desmatamento de áreas de floresta e

destruição de ecossistemas primários. A partir do mesmo, os projetos para serem incentivados deveriam ser avaliados segundo a sua compatibilidade com as propostas apontadas pelo zoneamento concluído ou em fase de execução, respeitados os dispositivos de preservação ambiental e levando em conta a existência ou não de conflitos sociais, ouvidos previamente a FUNAI, o IBAMA, o INCRA, a SAE e a SEMA[194] (ALCSERALD, 2000; DEL PRETTE e MAZZEO, 2006).

A despeito de sua importância, essa medida nunca chegou a ter resultados efetivos por conta do estágio incipiente do zoneamento ecológico-econômico na maioria dos estados amazônicos e por se restringir aos recursos aplicados pelos agentes financeiros públicos regionais.

Talvez, a diferença dessa vez tenha sido o estabelecimento da certificação fundiária e ambiental como critérios para a concessão de crédito tanto por agentes públicos como agentes privados e, sobretudo a vinculação do tema com os debates sobre o embargo de produtos oriundos de áreas desmatadas ilegalmente e a rastreabilidade das cadeias de produtos agropecuários oriundos dessas áreas.

Esses debates foram fomentados pelas medidas anteriormente citadas, assim como, pela publicização em junho de 2009, do relatório denúncia intitulado "A Farra do Boi na Amazônia. Esse relatório estabeleceu uma relação causal entre os investimentos realizados recentemente pelo governo brasileiro voltados a ampliar a participação nacional no comércio global de carnes e o aumento do desmatamento ilegal na região (GREENPEACE, 2009).

Diante disso, em junho de 2009, o Ministério Público Federal no Estado do Pará ajuizou um inquérito civil público contra fazendas e frigoríficos acusados de descumprirem, ou contribuírem para o desrespeito as regras ambientais e as normas trabalhistas[195] (BRASIL, 2009i). Essa medida teve como desdobramentos, de um lado, o boicote dos varejistas e indústrias à carne e ao couro oriundo de imóveis rurais localizados no estado do Pará; e de outro, acordos entre as partes envolvidas nessa cadeia visando regularizar a produção (BARBOSA, 2009).

Como consequencia disso, o Governo do Pará intensificou o seu compromisso em combater o desmatamento ilegal no estado por meio de uma série de medidas como a realização do zoneamento ecológico-econômico de todo o território estadual, a realização da regularização fundiária dos detentores de imóveis rurais localizados em terras do estado, a intensificação do cadastro ambiental rural, a agilização dos processos de licenciamento ambiental e o auxílio aos processos de recomposição de áreas de reserva legal e preservação permanente (ACORDO libera venda de carne do Pará, 2009; Na ALEPA, audiência pública conjunta, da Câmara Federal e Senado, 2009; REUNIÃO com os representantes do setor produtivo da agropecuária do Estado, 2009).

Nesse sentido, houve um reforço do debate em torno do zoneamento ecológico-econômico do estado do Pará. Contudo, este mais uma vez assumiu um caráter assimétrico de envolvimento e participação dos diferentes atores sociais:

> É, eu acho que participamos mais, não só pela proximidade pessoal que a gente tinha com o Adriano. Então, teve aquela primeira interação na parte de geração de informações socioeconômicas e ambientais para os mapas. Depois disso a gente conseguiu contribuir mais, não da nossa parte. Mas por parte da nossa equipe que contribuiu na construção do Projeto de Lei que foi uma contribuição institucional. Eu acho que a nossa organização conseguiu se envolver mais no processo de

[194] As duas últimas pertencentes à estrutura da Presidência da República.

[195] Referência ao Inquérito Civil Público de N°. 1.23.000.000573/2008-49, que apresenta a exploração da pecuária extensiva e uma das principais causas econômicas do desmatamento da floresta tropical na região amazônica, principalmente no estado do Para, em virtude de demandar grandes áreas de pasto para criação de quantidade relativamente pequena de gado (BRASIL, 2009i).

> Zoneamento (Entrevista 5, Representante de instituição não-estatal 1, 28 jul. 2009).

> Essas audiências e nada, infelizmente da forma que elas estão sendo feitas. Você faz uma audiência. Você faz uma audiência aqui e o Governo apresenta uma proposta, não há um pré-debate, não há uma discussão. Tem aquela horinha para falar tudo que tem que falar. Solta tudo e se tu não conseguires falar, te vira. Tipo Éneas na campanha de 89. Aí não dá. O estado tinha que ter a capacidade de fazer um debate com mais calma (Entrevista 17, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> Esse (processo de zoneamento) eu estou dando o maior apoio. Hoje mesmo na Assembleia nós estavámos lá ajudando o Marcílio. Acho que o estado do Pará, apesar de tudo, a Governadora está dando continuidade, implementando essas ações da área ambiental que isso vai chegar a finalizar o arcabouço jurídico com relação ao ZEE. Um instrumento da maior importância para o planejamento de qualquer país e qualquer estado. Então, nós estamos avançando. Acho que poucos estados estão fazendo isso e nós estamos fazendo. Fizemos nessa Casa aqui o primeiro ZEE numa escala de 1:2.000.000. Foi esse homem aqui[196] que deu o primeiro parecer de ordem técnica de apoio. Lembra disso? Que nós fomos lá para a FIEPA e sempre ficamos do lado discutindo esse assunto e agora no ZEE da Zona Oeste essa Casa se manifestou e está se manifestando levando apoio. Entendeu? Esse é um projeto estratégico e a gente precisa dele para qualquer planejamento (Entrevista 20, Representante de instituição não-estatal, 20 ago. 2009).

A partir dos depoimentos, observa-se uma participação diferenciada das diferentes organizações. Os grandes produtores bastante assessorados e visualizando a relação entre o zoneamento ecológico-econômico e a discussão sobre a sustentabilidade das cadeias produtivas possuíam grande interesse em subsidiar e participar do debate. Organizações ambientalistas que, por conta da sua natureza sempre buscaram se inteirar e participar das iniciativas de zoneamento como a compatibilização do zoneamento estadual e a legislação ambiental. E os movimentos sociais e sindicais que, por conta do monopólio exercido por parte do governo nos espaços de debate sobre a questão, tem dificuldade em se apropriar do conhecimento gerado pelos diagnósticos temáticos e, consequentemente em influenciar o processo de tomada de decisão sobre o ordenamento territorial do estado.

É importante mencionar que a Fundação Rio Parnaíba (FURPA), representante das entidades ambientalistas da sociedade civil no CONAMA, expediu pedido de vistas ao processo e pediu a realização de novos estudos como forma de subsidiar a solicitação de aprovação, pelo referido Conselho, da Lei Nº. 7243/2009, do estado do Pará, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência das rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica) nesse estado (DE ANGELIS, 2009).

Segundo o pedido expedido por essa Fundação, a proposta de ZEE da BR-163 careceria de sustentabilidade política em virtude da ausência da plena participação das comunidades tradicionais e da sociedade como um todo em seu planejamento. Quer dizer, o ritmo acelerado estabelecido, pelo Executivo Estadual, para a discussão e aprovação do zoneamento prejudicou a mobilização social, a difusão de informações acerca do zoneamento em linguagem acessível e a participação efetiva dos diferentes atores como, por exemplo, povos indígenas e comunidades tradicionais, não obstante o fato das mesmas estarem envolvidas em uma competição desigual pelo território com outros grupos econômicos atuantes na região (DE ANGELIS, 2009).

[196] Referência ao assessor técnico dessa instituição, presente durante a realização da entrevista.

Neste contexto, a Gleba Nova Olinda novamente se apresenta como um exemplo emblemático. Conforme dito anteriormente, a região é ocupada de modo imemorial por povos indígenas e comunidades tradicionais que buscam o reconhecimento de seus apossamentos pelo Governo do Estado, ao mesmo tempo em que lutam contra grileiros, madeireiros e outros atores que buscam dar outro uso a essas terras:

> É outra coisa que não foi internalizada. É outra coisa que o movimento sindical conhece de ouvido. Mas não estão, mas não está. Ele não consegue. Isso não foi discutido na essência com a base, com as lideranças de base. Por exemplo, eu sei que o ZEE, o ZEE fala da Gleba Nova Olinda. Ele não reconhece como uma área de conflito se não me falha a memória. Dá uma olhadinha, mas ele não reconhece com uma área de conflito. O próprio ZEE ele passa muito longe do que é o debate dos APL de produção. Porque não foi discutido, não foi dissolvido... Como é que o Governo do Estado reconhece o ZEE sem discutir isso com a sociedade? Porque é uma política de Governo que vem de um outro Governo. Que foi construída num Governo que não era popular. Que foi construída de uma forma anti-democrática. O que é que eu tenho como Governo Popular? Eu tenho, agora que eu estou lá, eu resgato aquele debate, faço um amplo debate popular e aí vejo se é possível reconhecê-lo. Ao meu ver, não houve nenhum debate aqui. O Governo Estadual não proporcionou nenhum debate aqui sobre o ZEE. Chegou lá, reconheceu entendeu. O reconhecimento do Zoneamento Ecológico-Econômico nessa região atende a interesses... está gravando viu.. atende a interesses, acredito eu, do setor madeireiro e do agronegócio, da agricultura em larga escala. Porque ele não foi discutido (Entrevista 17, Representante de instituição não-estatal 3, 13 ago. 2009).

> Nós temos problemas também com esses zoneamentos. Tipicamente esses territórios, essas territorialidades de populações, sobretudo as tradicionais não são enxergados, não são visíveis. Você faz aquele monte de estudos socioeconômicos, aqueles dados mais tradicionais. Se tem a parte de recursos naturais que são, em geral, mais elementares do que outra coisa. Agora essas questões de relações entre grupos da população com o meio, com os territórios, quais são os territórios com os quais se relacionam, que formam a base de sustentação de sua identidade cultural, isso muitas vezes não aparece nos mapas. Aí se cria essas florestas e não se considera... ou faz qualquer coisa. Pode ser uma regularização fundiária, pode ser uma floresta, pode ser uma UC de proteção integral, mas em nenhum desses casos se enxergam essas populações (Entrevista 39, Representante de instituição não-estatal, 26 set. 2009).

Conforme sugerem os depoimentos, os estudos realizados pelos especialistas e o debate promovido pelo Executivo Estadual não foram suficientes para dar visibilidade e reconhecimento às formas tradicionais de apossamento existentes na área da Gleba Nova Olinda.

Igualmente, o trabalho de reflexão sobre a destinação de terras públicas envolvendo as comunidades tradicionais, os empresários do setor madeireiro e o próprio Governo do Estado, cujos resultados foram abordados no capítulo anterior, ficaram comprometidos porque a Lei Nº. 6.745/2005, que instituiu o MacroZEE do Pará e serviu de base para o Zoneamento do Oeste do Estado, havia definido anteriormente que a área da Gleba Nova Olinda seria destinada a expansão das atividades produtivas (DE ANGELIS, 2009).

A proposta de detalhamento do zoneamento, em escala de 1:250.000, deveria localizar, apartar e proteger as terras como maior vulnerabilidade ambiental e social daquelas como maior potencial econômico, para os quais deveriam ser direcionados os créditos e os investimentos em infraestrutura. Porém, no caso da gleba em questão essa iniciativa vem privilegiando os projetos de uso do território concebidos por atores mais forte economicamente.

Quer dizer, o Executivo Estadual embora possuísse um projeto "democrático popular" não pode ou não teve vontade política suficiente para fazer do zoneamento ecológico-econômico um processo de mediação social, ou seja, promover o reconhecimento dos conflitos, a reinterpretação de direitos e o estabelecimento de uma negociação, entre os diferentes setores de governo e os diversos segmentos da sociedade civil envolvidos, em relação aos diferentes projetos de apropriação da terra e uso dos recursos naturais (MILLIKAN, 1998; ALCSERALD, 2000).

Conclui-se que, o estabelecimento de processos de zoneamento refletiu muito mais as preocupações dos governantes em responderem as pressões exercidas pelos diferentes segmentos produtivos e manter a sua legitimidade política do que propriamente pela expectativa de construção de um instrumento de participação, controle social e democratização do território e do projeto de desenvolvimento (ALCSERALD, 2000). Daí todo o desencanto com a sua elaboração; a baixa expectativa em relação a sua implementação e capacidade de responder aos desafios da gestão territorial e ambiental no estado, ou ainda, leituras mais críticas do zoneamento como uma espécie de "solução para todos os problemas" ou como uma "oportunidade de negócios:

> Eu acho zoneamento uma coisa complicada. Você tem três níveis. Você tem zoneamento. Você tem a gestão por bacias hidrográficas e você tem a propriedade e o código florestal. Zoneamento e você também têm os territórios do MDA, do Estado do Pará. Então, você tem vários recortes espaciais. Eu acho que o desafio não é se é consolidação ou expansão ou preservação, mas especialmente no caso de consolidação e expansão qual vai ser o grau de fiscalização das atividades. Vão respeitar o Código Florestal ou não? Para mim o Código Florestal é muito mais importante do que o Zoneamento em si porque é ele realmente que ordena as atividades no nível da propriedade que é a unidade principal (Entrevista 20, Representante de instituição não-estatal 2, 18 ago. 2009).

> Porque hoje – pode ser que eu esteja simplificando bastante – mas assim só para deixar clara a minha perspectiva. Você tem de um lado a defesa das regras do mercado por parte desse segmento e o outro lado da moeda, que é a questão de que é possível reverter o problema ambiental através da tecnologia. Então, você tem essas duas coisas que se casam. Então, você não questiona o modelo. Você vê a crise como uma oportunidade de negócios. Então, as propostas elas são, elas fortalecem ainda mais o mercado de um lado e de outro, tentam vender a ideia de tecnologia é capaz de reverter o problema provocado pelo modelo. Porque o objetivo de ambas é preservar o modelo (Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009).

> Eu acho interessante, não sou contra o zoneamento. Eu só acho que o Zoneamento é visto com um otimismo exagerado. Ele é visto como um Deus ex-machina. Sabe aquele Deus do Teatro Grego que desce e resolve tudo? A coisa está tão caótica e ele desce e ordena. Então, eu acho que muitas vezes o Zoneamento Ecológico-Econômico é visto como um raio de ordem num universo de caos. Eu não vejo que há caos porque o caos é a ordem dominante e nem vejo que o Zoneamento tem tanta força assim não [...] Eu não exagero a importância de Zoneamento não. Legal. Bom ter. É uma ferramenta a mais. Mas não adianta achar que o Zoneamento bloqueia espaços, por exemplo, sem mais medidas. Eles vão continuar fazendo o que querem fazer. Os instrumentos são precários, mas é positivo (Entrevista 40, Representante de instituição estatal, 28 set. 2009).

> Terminou o ZEE? Não, agora que começou o ZEE. Porque agora que a gente precisa ver se as regras estão sendo cumpridas. Porque o ZEE não quer ser apenas um instrumento coercitivo e sim que dê propostas para o desenvolvimento, que apontem onde tem uma região que tem um recurso que pode ser explorado por àquela população que mora ali e que precisa dominar uma técnica, métodos de

> agregar valor aquele produto. Que o ZEE sirva também para apontar isso e que os instrumentos de financiamento criem condições específicas para isso [...] Então, o ZEE também se propõe a isso: identificar aquelas áreas onde existe um potencial de exploração econômica de algum recurso e que sejam construídas carteiras de investimentos específicas para aquilo ali e que se tenha também um portfólio de experiências a serem disseminadas e implementadas (Entrevista 48, Representante de instituição estatal 2, 2 out. 2009).

Compreende-se que, o ZEE adquiriu recentemente um papel relevante nas agendas de políticas públicas, como um instrumento auxiliar ao manejo dos recursos e consolidação da exploração agropecuária em áreas alteradas na Amazônia. Esse processo fez com que a sua execução fosse privilegiada por vários governos estaduais, inclusive o Executivo do Pará, que se aproveitando das mudanças nos marcos legais e incorporando subsídios produzidos ao longo de vinte anos, pode realizar em tempo recorde o zoneamento de quase todo o seu território.

Porém, o fortalecimento da discussão sobre o tema realizada no bojo da busca por soluções para os problemas do desmatamento ilegal e do embargo aos produtos da cadeia agropecuária, findou sem o estabelecimento de um pacto social em torno da gestão do território. De tal forma que, os conflitos pela posse da terra e exploração dos recursos naturais, assim como as violações dos direitos humanos decorrentes de problemas de ordenamento fundiário continuem ocorrendo em toda a região do Baixo Amazonas.

4.2 Regularização fundiária na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém

4.2.1 Os marcos referenciais para regularização fundiária

A apropriação possessória da terra é um traço marcante do padrão de ocupação e integração da influência da rodovia Cuiabá-Santarém por meio de políticas públicas e estrategias privadas. Essa, pelas características e proporções que tomou, acabou gerando inúmeros reflexos e impasses no cotidiano econômico, político, social; e alterações nas características ambientais regionais, como: a) um obstáculo ao acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização; b) a instabilidade quanto ao seguimento pacífico da posse; c) a ausência de indenização nos casos em que a área ocupada passa a ser objeto de intervenção pública; d) o número elevado de casos de violência associados à questão agrária; e) os altos índices de desmatamento (BENATTI *et al*, 2006).

Neste contexto, durante o processo de ordenamento territorial do entorno da Cuiabá-Santarém, um dos primeiros passos foi a realização de uma espécie de diagnóstico da situação fundiária do entorno da rodovia, visando identificar mecanismos e artifícios utilizados para a grilagem de terras públicas, assim como, propor medidas, diretrizes e soluções para os problemas identificados (BENATTI *et al*, 2006).

Este estudo, realizado por pesquisadores da região, elencou uma série de fragilidades no sistema de alienação de terras públicas e regularização fundiária. A ausência de controle, por parte do Estado brasileiro, dos estoques fundiários acabava redundando em tentativas de grilagem de terras públicas e inúmeros conflitos socioambientais (BENATTI *et al*, 2006).

Este estudo apontou ainda, como uma grande lacuna na ação do Governo Federal na região, a ausência sistemática de processos de regularização fundiária das áreas ocupadas, visando conceder segurança jurídica às situações de ocupação legítima da terra. Lembrando que a legitimação de posse também se trata de outro elemento genuinamente brasileiro, destinado a regularizar situações que não encontram amparo jurídico por meio da transferência de patrimônio público para o domínio particular. Legitimação de posse é, pois

"o ato administrativo pelo qual o Poder Público reconhece ao particular, outorgando, *ipso facto*, o formal domínio pleno" (STEFANINI *apud* BENATTI *et al*, 2006, p. 60).

A principal finalidade da legitimação seria outorgar a propriedade das terras públicas aqueles que as ocupam, desde que cumpram os requisitos dispostos em lei para sua legitimação, quais sejam: ser terra devoluta federal; não exceda a um módulo rural; os seus ocupantes tenham nessas áreas uma morada permanente e cultura efetiva; seja cumprido o lapso temporal de um ano; o solicitante não detenha a propriedade de outro imóvel rural e explore a atividade agrária com o seu trabalho e o concurso de sua família[197] (BENATTI *et al*, 2006).

O estudo chama atenção ainda, para as chamadas situações de intrusamento de interesses em uma mesma área. Nesses casos, de acordo com os autores a preferência de legitimação deverá ser concedida seguindo a presente ordem de critérios: a) posses tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e comunidades de quilombolas; b) áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas por populações tradicionais; c) glebas destinadas à reforma agrária e/ou propriedade familiar; d) terras para o desenvolvimento de atividades agroambientais em médios e grandes imóveis (BENATTI *et al*, 2006).

Ainda no referente à regularização fundiária, segundo os autores, outro requisito importante a ser considerado é o cumprimento da função socioambiental do imóvel, na medida em que a Constituição Federal de 1988 leva em conta essa questão ao vincular o exercício do direito individual de propriedade da terra aos interesses coletivos de proteção do meio ambiente. Quer dizer, a partir do texto constitucional a utilização da propriedade para a produção de alimentos sem o atendimento de modo responsável de outros interesses passa a ser insuficiente para caracterizar o cumprimento da função da terra[198] (BENATTI *et al*, 2006).

A partir dessa definição, os autores do estudo elaboraram uma proposta de critérios destinados a orientar o poder público nos processos de regularização dos apossamentos, a saber: a) ocupações até o módulo rural ou quatro módulos fiscais; b) ocupações acima do módulo rural (ou quatro módulos fiscais) e menores do que 2.500 hectares.

A regularização das primeiras deveria ser baseada nos seguintes critérios: a) a intenção manifestada de possuir a terra; b) a ausência de oposição de terceiros; c) a comprovação da cultura agrícola, pastoril ou extrativa pelo prazo mínimo de um ano e ininterrupto, havendo nesse caso permissão, tanto ao possuidor universal quanto o singular, de acrescentar a sua posse a de seu antecessor, desde que ambas sejam contínuas para fins de contagem do prazo exigido; d) o requerente não se constituir em beneficiário do PNRA, ressalvadas as situações admitidas pelo INCRA, não ser possuidor de outro imóvel rural em

---

[197] É importante ressaltar que no estudo, os autores não fazem distinção entre legitimação e regularização de posses, muito embora segundo os mesmos, não exista no campo do direito agrário consenso entre esses institutos jurídicos, pois para alguns a legitimação não implicaria em uma liberalidade, mas em uma obrigação do poder público em reconhecer o direito do ocupante de terras públicas desde que a área reivindicada não exceda o módulo rural e os casos em que o imóvel reivindicado excedesse o módulo rural consistiriam em uma regularização de posse, um instrumento administrativo facultativo que garante o direito de preferência para aquisição onerosa de terras públicas. Já para outros agraristas, a legitimação e a regularização seriam sinônimas, diferindo apenas a sistemática de legal de reconhecimento, na medida em que acima do módulo rural o poder público não seria obrigado a reconhecer o direito à terra devoluta reivindicada (BENATTI *et al*, 2006).

[198] A Constituição de 1988 incorpora o princípio da responsabilidade ambiental, ao definir em seu artigo 186 que a função social da propriedade é cumprida sempre que a mesma atender simultaneamente aos seguintes requisitos: a) o aproveitamento racional e adequado; b) o uso racional dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) a observância das disposições que regulam as relações trabalhistas; d) a exploração que favoreça o bem-estar do proprietário e trabalhadores, o que em parte já era afirmado no texto do Estatuto da Terra (BENATTI *et al*, 2006).

qualquer parte do território nacional e, portanto com direito a legitimação de direito uma única vez, excetuando-se os casos de imóveis adquiridos onerosamente; e) a existência de uma percentagem de área aproveitável do imóvel efetivamente utilizada e havendo ainda o respeito ao que estabelece a legislação ambiental sobre a utilização adequada dos recursos naturais e a proteção ambiental; f) a possibilidade de concessão de terras públicas tanto para pessoas físicas quanto para jurídicas, desde que essas últimas se constituam em associações ou cooperativas de pequenos produtores rurais (BENATTI *et al*, 2006).

Outro mecanismo, para esse tipo de regularização, sugerido por esse estudo; consiste na transferência para o beneficiário apenas do contrato de direito real de uso, o que permitiria com que a terra utilizada fosse dada em garantia, transmitida por *mortis causa* ou alienada para terceiros, desde que o adquirente fosse pequeno proprietário, o que segundo os autores retiraria parcialmente a terra do mercado, mas permitiria a utilização dos recursos naturais (BENATTI *et al*, 2006).

No que tange à regularização das ocupações acima de quatro módulos fiscais e abaixo de 2.500 hectares, foram propostos como critérios: a) o requerente não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; b) a exploração direta do imóvel rural ocupado, com a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente; c) a manutenção de residência no imóvel ou em local próximo a ele, de modo que possibilite a sua exploração direta; d) o requerente possuir no agroextrativismo a sua principal atividade econômica; não exercer função pública, autárquica, órgão parestatal ou outra em instituição investida de atribuição para fiscalização e não ter sido contemplado por terras de reforma agrária; e) a ausência de oposições de terceiros; f) a possibilidade de permissão tanto ao possuidor universal quanto o singular de acrescentar a sua posse e a de seu antecessor, desde que ambas sejam contínuas para fins de contagem do prazo exigido; g) a exclusividade alienação de terras públicas federais apenas para pessoas físicas que possuam no agroextrativismo a sua principal atividade (BENATTI *et al*, 2006).

Segundo os autores, a legitimação individual de áreas superiores a 100 hectares e inferiores a 2.500 hectares deveria passar por um processo de licitação pública, realizada com base no valor de mercado de terras e normas correlatas, tendo direito de preferência os ocupantes de terras que se enquadrassem nos critérios acima mencionados e sendo essa intermediação realizada não pelo órgão fundiário, mas por um banco público com maior estrutura e experiência para realizar esse tipo de transação financeira (BENATTI *et al*, 2006).

Os processos de regularização de posse deveriam ser acompanhados de planta e memorial descritivo georeferenciado, elaborados de acordo com a norma técnica para o georeferenciamento de imóveis rurais, cujos custos financeiros seriam de responsabilidade do beneficiário da legitimação. Os títulos de domínio expedidos pelo órgão fundiário, por sua vez, deveriam ainda conter cláusulas resolutivas obrigando os seus detentores a averbar, manter, conservar ou mesmo restaurar as áreas de reserva legal, assim como também as de preservação permanente (BENATTI *et al*, 2006).

O mesmo estudo estabeleceu ainda critérios para a exclusão do processo de regularização de posse, como: a) a solicitação de legitimação de posse de qualquer área superior a 2.500 hectares, o que se entende favorece a concentração de terra; b) a observância se a área reivindicada cumpre a função social, ou seja, favorece o bem-estar dos que nela trabalham; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho tanto dos que se apropriaram da terra quanto daqueles que trabalham no imóvel rural (BENATTI *et al*, 2006).

Finalmente, é importante mencionar que vários desses argumentos e dispositivos adquiriram legitimidade e força política nas arenas decisórias, passando a ser adotados, em

maior ou menor medida, pelo Governo Federal na área de influência da Cuiabá-Santarém, conforme pode ser observado mais detalhadamente nesse capítulo.

4.2.2 As experiências de regularização fundiária

O debate em torno da pavimentação da Cuiabá-Santarém foi acompanhado pela realização de inúmeras discussões e uma série de ações voltadas à regularização fundiária, algumas delas integrantes de um pacote de medidas envolvendo o estabelecimento de um termo de cooperação técnica entre o INCRA e o Exército Brasileiro; anunciadas em resposta ao assassinato da irmã Dorothy Stang.

Esse termo de cooperação tinha por objetivo realizar o levantamento de informações socioeconômicas de ocupantes e iniciar o processo de regularização de apossamentos localizados em alguns pontos considerados como críticos de conflito de terras, como as glebas Bacajá e Belo Monte, na região da rodovia Transamazônica, numa área total de 1,5 milhões de hectares a serem prioritariamente reservados para projetos de assentamento nas modalidades PAE, PAF e PDS e a retomada dos lotes ocupados irregularmente[199] (BRASIL, 2006b).

Era uma espécie de retomada gradual das ações de regularização fundiária na Amazônia, que haviam sendo gradativamente desativadas desde meados dos anos 80 e foram praticamente paralisadas a partir da década de 90, o que fazia da concessão de títulos de uma operação bastante pontual e reduzida no entorno da Cuiabá-Santarém:

> Ela entra de uma forma muito forte e a gente se repensa na BR-163. Na verdade ela era um problema, mas todos os governos anteriores, não é só esse último governo. Nos últimos trinta anos a preocupação do Governo foi outra que não foi à regularização fundiária. Foi muito assentamento. A pauta da reforma agrária ela foi uma pauta muito forte no Governo Fernando Henrique, no início do Governo Lula. Então, a pauta da reforma agrária era uma pauta muito mais forte. Então, não é que o INCRA, o INCRA estava focado na questão dos assentamentos a partir da BR-163 começa uma cobrança muito forte sobre a questão do ordenamento fundiário e da regularização fundiária. Não é que a gente deixou de fazer ordenamento fundiário. É que o ordenamento nosso, ele foi feito a partir dos assentamentos na lógica dos assentamentos (Entrevista 33, Representante de instituição estatal 2, 23 set. 2009).

Conforme mencionado, começava a se construir o entendimento de que o processo de implantação de várias políticas públicas dependia efetivamente não apenas de um processo de destinação de terras públicas, visto que, boa parte delas encontrava ocupada, de forma legítima ou não, mas que era preciso realizar também o processo de regularização fundiária:

> A partir de 2006 sim, é que a política de regularização fundiária passou a ser tratada com mais carinho digamos assim. Tanto que a partir de 2006 que a gente começa a ter os primeiros resultados, um pouco mais massivos dessa ação de regularização fundiária que começa com o georeferenciamento das glebas, com o processo de titulação. Não que não houvesse um processo de regularização fundiária anterior. Havia tanto que a gente tem título expedido em 96, titulo expedido em noventa e poucos. Mas era um processo muito esporádico, muito pontual que não representava assim uma política de massividade. Era uma

[199] Outras medidas foram o desarmamento da região e a instituição de Área de Limitação Administrativa Provisória do Sudoeste do Pará e outras já abordadas no texto.

> atividade assim marginal digamos assim dentro da política pública (Entrevista 45, Representante de instituição estatal 3, 30 set. 2009).

Conforme sugerem os depoimentos acima, as ações realizadas pelo Governo Federal no contexto da discussão sobre a pavimentação da Cuiabá-Santarém podem ser consideradas uma espécie de marco na retomada do processo de regularização fundiária na região amazônica.

Porém, para entender melhor os motivadores desse processo, é preciso retornar um pouco no tempo, mais precisamente em dezembro de 2004, quando ocorreu a publicação da Portaria Conjunta INCRA/MDA Nº. 10/2004 (BRASIL, 2004i), que buscando combater a grilagem de terras públicas na região acabou gerando uma onda de fortes protestos na região, que inclusive podem ter culminando com o assassinato da irmã Dorothy.

Segundo Barreto *et al* (2008), a reação dos detentores de imóveis na região da Cuiabá-Santarém à obrigatoriedade do cadastro das posse prevista pela portaria, inicialmente confusa e violenta, com o correr do tempo se tornou mais organizada e passou a contar com a participação de seus representantes nas diferentes esferas do poder executivo e legislativo.

Essas ações, segundo estes autores, teriam tido vários desdobramentos, como: a) assinatura de um TAC permitindo a continuidade em "caráter excepcional, precário e transitório" do funcionamento dos planos de manejo florestal incidentes sobre terras públicas no estado do Pará. Sendo que de acordo com os termos deste acordo não seriam conferidos qualquer direito de posse sobre terras públicas federais objeto do manejo florestal ou direito indenizatório; b) estabelecimento de regra transitória permitindo ao Governo Federal conceder o uso de florestas públicas antes da aprovação do primeiro PAOF em áreas que, somadas, não ultrapassassem 750 mil hectares, em uma faixa de até 100 quilômetros ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém (Alínea I do artigo 78 da Lei Nº. 11.284/2006 (de Gestão de Florestas Públicas); c) exclusão das posses pré-existentes das áreas de concessão florestal, quer dizer, estes também conseguiram inserir nessa mesma lei um artigo (nº. 73) excluindo das concessões florestais as áreas públicas já ocupadas e desmatadas até a data de aprovação da lei. Sendo que essa exclusão seria condicionada à confirmação da vocação da área para uso agropecuário por meio de zoneamento econômico-ecológico institucionalizado; d) a aprovação de leis visando facilitar a regularização de posses até 500 hectares a exemplo da Lei Nº. 11.196, de 21 de novembro de 2005 que, em seu artigo 118 alterou a Lei Nº. 8.666/93 (Lei de Licitações Públicas), autorizando o INCRA a fazer concessões de uso da terra ou mesmo sua titulação definitiva de áreas, até o limite de 500 hectares na Amazônia Legal, sem necessidade de licitação[200]; e) edição de Instrução Normativa Nº. 41/2007, que permitiu a alienação de terras até 15 módulos fiscais na Amazônia[201]. Essa se constituiu em uma forma de responder as demandas daqueles que não haviam sido atendidos pela lei para regularização até 500 hectares, e que continuaram demandando ações judiciais contra a reintegração de posse em favor do governo e exercendo pressão política junto ao órgão fundiário pela titulação imediata de suas áreas (BARRETO *et al* , 2008, p. 44-45).

---

[200] Segundo os termos dessa nova lei, seriam beneficiadas apenas pessoas físicas que, nos termos da legislação, regulamento ou ato normativo do órgão competente, observassem os requisitos mínimos de cultura e moradia; o imóvel situado em zona rural; e, exclusividade para a regularização fundiária de imóveis cuja detenção por particular fosse comprovadamente anterior a data de 1º de dezembro de 2004 (BRASIL, 1993 e 2005b).

[201]Segundo os termos dessa IN, o solicitante para fazer jus à regularização de posse deveria preencher aos seguintes critérios: a) ser detentor de um único imóvel rural; b) comprovar moradia e cultivo racional e pacífico por pelo menos um ano; c) utilizar a terra de acordo com a legislação ambiental vigente; d) não se sobrepor a outros interesses públicos: conservação, gestão de florestas públicas, reconhecimento dos direito de povos indígenas e populações tradicionais e reforma agrária, segundo o disposto no Estatuto da Terra, Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei do SNUC e IN Nº. 32/2006 e 47/2007 do INCRA e outras normas correlatas.

Essa interpretação é corroborada pelo depoimento de um representante de instituição estatal que confirma as pressões sofridas pelo Executivo Federal no contexto de implementação das medidas de comando e controle, destinadas a combater a grilagem de terras e o desflorestamento na região. Essa mudança na estrategia é interpretada como um amadurecimento da ação de governo:

> Então, o Governo entra com uma ação que era possível ser feita naquela época e a partir dali, com o Plano, começa a desenhar uma estrategia de futuro que agora em 2009. Cinco anos depois, quatro anos depois que a gente consegue, começa vislumbrar com maior precisão essa estrategia. Talvez, seja mesmo o período de amadurecimento de uma ação de Estado que é diferente de um período de Governo. Ás vezes políticas como essa, com essa intensidade e, com essa força, você não consegue constituir consensos ou constituir um ambiente onde elas avancem porque elas vão ser objeto de exercício de um contraditório muito pesado. E lá quando a gente fala do contraditório nós não estamos falando só de dialética, de diferença de ideias, mas nós podemos falar de assassinatos, de perdas de vidas em função da tensão que está colocada e de uma ausência do Estado no passado que autoriza muito que setores da sociedade se assumam e se legitimem no contexto ali com mais força do que o próprio Estado brasileiro (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

A partir desses elementos, se pode concluir que o cancelamento do CCIR, conforme proposto pela Portaria Conjunta MDA/INCRA Nº. 10/2004 poderia ter ajudado a desestimular a apropriação ilegal de terras públicas, a frear as operações de compra e vendas das mesmas e a conter a exploração predatória dos recursos naturais na região. Porém, o Governo Federal não teve forças ou mesmo vontade política para aplicar plenamente as medidas destinadas a combater a grilagem de terras e retomar a posse sobre as mesmas, quer dizer, diante a reação manifestada por vários segmentos foram aprovadas medidas para facilitar a regularização fundiária das posses existentes até 2004 (BARRETO *et al*, 2008; OLIVEIRA, 2010).

Neste cenário, o trabalho de regularização fundiária foi estendido para o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém, na altura de Altamira, Itaituba, Juruti, Novo Progresso e Trairão. Esses municípios, a partir de 2006, passaram a ser alvo de processo de levantamento com vistas a regularização fundiária de três mil posses pacíficas de até 15 módulos fiscais numa área total de 7 milhões de hectares, que foi apresentado como "a primeira grande operação de regularização fundiária na região amazônica" e, ao mesmo tempo, "uma verdadeira transformação na ordem fundiária do país" (BRASIL, 2008e).

Essa ação era composta por três etapas: a) levantamento ocupacional das glebas públicas federais; b) repasse das informações ao Exército para georeferenciamento dos perímetros das glebas e as áreas dos apossamentos; c) realização das vistorias e tramitação do processo para entrega do título de propriedade da terra (BRASIL, 2008e), que começaram a emprestar um caráter de massividade a regularização fundiária promovida pelo Governo Federal.

É importante recordar que naquele momento, o Governo Federal possuía uma ação forte de criação de projetos de assentamento na região, cujo foco central era o reconhecimento de direitos de posse, individuais e coletivos, de pequenos agricultores que possuíam um perfil de público de reforma agrária. Isso, de certa forma, atendia aos interesses das organizações sociais e ambientais envolvidas na construção do Plano BR-163 Sustentável.

Contudo, ao longo desse período também passa a acontecer um recrudescimento das discussões em torno da redução dos índices de desmatamento ilegal na Amazônia. Isso implicou no fortalecimento do debate em torno da regularização fundiária e a

institucionalização da propriedade privada, como fundamentos para a gestão do território e dos recursos naturais:

> Então, nesse sentido eu acho que facilitou muito a atuação junto com o Governo do Estado. O processo foi mais coordenado a partir de 2007. Tem um processo mais coordenado ou pelo menos tem clareza de que os ônus são comuns ali, do ponto de vista da atuação. Uma dificuldade que se tinha até 2006 porque cada iniciativa assim mitigatória ou restritiva que o Governo Federal tinha que adotar virava palanque para o Governo do Estado bater no Governo Federal e querer tirar legitimidade. Então, bom é um ônus do Estado às ações de comando e controle e tal, mas acabava tendo uma repercussão muito negativa porque o Governo do Estado do Pará, na época, fazia um movimento contrário. Legitimava quem estava desafiando a Lei a luz de um ganho político. Então, eu acho que a partir de 2007 isso re-equilibrou, melhorou muito. Constituiu uma sintonia. Então, eu acho que quando você cria esse ambiente de Governança. Começa a ter mais clareza do processo, começa a aperfeiçoar os instrumentos a tendência é que você consiga sair do outro lado (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

> Então, a partir de 2007, 2008 esse tema ganha uma dimensão efetivamente maior por conta de tudo isso que eu te falei e também por conta da pressão que vinha tendo por parte dos governadores. Muita queixa de insegurança jurídica nessa região, de conflitos agrários. Enfim, uma série de fatores que vieram culminando para se ter hoje o nível de prioridade que se tem na política de regularização fundiária ao ponto inclusive de se criar um programa especifico para tratar isso (Entrevista 45, Representante de instituição estatal 3, 30 set. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, um dos resultados desse processo foi o fortalecimento do argumento sobre a necessidade de legitimação da posse fundiária na Amazônia. Este processo foi, em grande parte, capitaneado pelos governadores e prefeitos amazônicos que passaram a apontar a regularização fundiária como um aspecto imprescindível e urgente a ser considerado, pelo Governo Federal, em sua estrategia de desenvolvimento regional (CARTA do Pará, 2008).

É importante lembrar que no bojo desse debate fora apresentado em 2008, na Câmara Federal, um Projeto de Lei que ampliava para 1.500 hectares a dispensa de licitação. Esse projeto não chegou a ser submetido à longa tramitação, pois foi transformado na Medida Provisória Nº. 422, de 25 de março de 2008, depois convertida na forma da Lei N.º 11.763, de 1º de agosto do mesmo ano (BRASIL, 2008a).

Essa lei dava nova redação ao artigo 17 da Lei Nº. 8.666/93 e, consequentemente ao artigo 29 da Lei Nº. 6.383/76, permitindo a legitimação de posse de áreas públicas ocupadas até quinze módulos fiscais na Amazônia Legal, desde que não excedessem 1.500 hectares (BRASIL, 1976, 1993 e 2008a).

Posteriormente, em 10 de fevereiro de 2009, foi aprovada a Medida Provisória Nº. 458, posteriormente convertida na Lei Nº. 11.952, de 25 de junho do mesmo ano. Essa lei amplia a possibilidade de regularização fundiária para imóveis rurais com até quinze módulos fiscais e permite ainda a comercialização dos títulos após três anos, desde que o beneficiário do programa esteja cumprindo as cláusulas resolutivas e a transferência for destinada a terceiro que preencha os requisitos previstos em regulamento (BRASIL, 2009b).

Essa mesma lei abriu ainda o procedente legal para a legitimação de áreas urbanas, o que é importante para as prefeituras. O processo de ocupação da região fez com que muitos municípios da região possuam até hoje a maior parte do seu território sob jurisdição de diferentes autarquias federais como o ICMBio, o INCRA e o SPU (BRASIL, 2009b).

A aprovação dessas medidas atesta a prioridade crescente concedida pelo Estado brasileiro à questão da regularização fundiária na região amazônica, visando resolver os

conflitos decorrentes das diferentes formas de apossamento da terra e uso dos recursos naturais:

> Eu acho que é uma manifestação de prioridade do Governo Federal. É como se tivesse feito um recorte de prioridade. Separar uma equipe que está atuando sobre uma legislação que agora é específica para a Amazônia Legal para dar um gás, uma prioridade a regularização fundiária porque a região amazônica é uma região em que a irregularidade é muito grande porque a maior parte das terras permanece pública e muitas permanecem públicas não só pela arrecadação, mas também por definição da Constituição. Tem muita área pública, pouco destinada. Assim grandes destinações como terras indígenas, unidades de conservação que acabam usando a maior parte se somar em hectares, mas regularização de propriedade privada tem pouco ainda. Então, assim aquela área tem muita irregularidade fundiária e isso causa muita insegurança jurídica. Toda uma influência que acaba gerando conflitos no campo, morte até, sobreposição de títulos, andares, mil andares de títulos nos cartórios. Justamente porque o poder público se manteve omisso (Entrevista 32, Representante de instituição estatal 1, 23 set. 2009).

> [...] assim perdemos capacidade de continuar avançando nesse perfil de agenda. E do outro lado, se verifica que ainda que nós tínhamos um conjunto de áreas não destinadas onde há uma ocupação que é diferente de um perfil de assentamento. Há uma ocupação em que essas pessoas de um lado não estavam conseguindo criar nenhuma condição da sua regularização e dessa forma assumiram um ônus de estar naquela região e nos auxiliar na questão do desmatamento. Eu estou falando aqui dos médios, eu não estou falando nem dos pequenos e sim do ponto de vista dos pequenos como assegurar que aquele cidadão, aquela cidadã, aquele homem, aquela mulher que vivem naquela terra há 10, 15 anos que nós não necessariamente tenhamos que obrigá-los a viver numa lógica de assentamento, mas que ele possa com aquela terrinha dele. Aquele espaço que ele vive e que muitas vezes ele vive um determinado período como catador dos recursos da natureza, outro período como pescador, que ele possa viver também com segurança. Então, foi nessa combinação do que a gente poderia fazer com os pequenos e com os médios, que ambos pudessem se somar num esforço de atacar nessas áreas onde a gente não conseguiu entrar e que a gente perdeu força com o padrão que a gente vinha desenvolvendo que a gente entra com o tema da regularização fundiária (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

> A questão básica é não adianta fazer zoneamento se você não tem direito a propriedade. A base disso é a definição de propriedade. Você definindo a propriedade é muito mais fácil a definição dos outros papéis. Sem isso você não tem como definir o que vai ser feito. Cada vez mais hoje o pessoal exige que a produção seja sustentável, exige uma cadeia produtiva sustentável, que é a questão do boi que não pode vir de área desmatada. Isso acaba exigindo um certo comportamento também dos próprios produtores. Então, não é só o Estado dizendo, mas é o próprio mercado que está criando uma exigência de comportamento (Entrevista 23, Representante de instituição estatal, 20 ago. 2009).

A partir dos depoimentos se pode perceber que, a partir de um dado momento, tanto o Governo Federal quanto os governos dos estados amazônicos se convenceram e tentaram convencer a todos que em face às dificuldades de implementação dos projetos de reforma agrária e a impossibilidade de controle por parte do Estado brasileiro do estoque fundiário da região, os problemas da apropriação de terras públicas e do desmatamento na Amazônia apenas seriam resolvidos por meio da regularização fundiária de todas as áreas, inclusive aquelas apossadas irregularmente.

Igualmente, não se pode esquecer também aquelas motivações decorrentes da própria ênfase concedida pelo governo brasileiro ao agronegócio como um gerador de divisas para o

país. Quer dizer, a realidade atual de maior integração do mercado global impõe a necessidade de adequação de produtos como carne, madeira e soja aos critérios estabelecidos pelo mercado externo e gera pressões em torno da regularidade fundiária e licenciamento ambiental das propriedades de onde esses produtos são oriundos. Isso pode ser observado nos episódios de boicote contra produtos da cadeia da carne e da soja provenientes de áreas desmatadas de modo ilegal na Amazônia (BARRETO *et al*, 2008; BARROS, 2010).

Neste contexto, pode se dizer que, tanto a edição da MP Nº. 422/2008 quanto a de sua sucedânea a MP Nº. 458/2009, foram uma espécie de resposta a IN INCRA Nº. 44/2008 e a Resolução CMN/BACEN Nº. 3545/08 que, conforme já abordado, estabeleceram o recadastramento de imóveis nos 36 municípios com maior índice de desmatamento e a obrigatoriedade de certificado de regularidade fundiária e ambiental dos solicitantes de crédito rural na Amazônia Legal[202] (BARRETO *et al*, 2008).

Durante a rápida tramitação dessa Medida Provisória[203], que busca simplificar e acelerar os ritos de regularização, o principal argumento utilizado foi o de que a regularização fundiária das posses existentes na região com a estrutura institucional e a legislação então existente levaria cerca algumas décadas para ser concluído, conforme salientou um dos entrevistados:

> No caso, por exemplo, do Terra Legal, puxa o Governo ficou cinco anos. Cinco anos achando que ia fazer a regularização com uma legislação impossível de cumprir num curto prazo. Demorou cinco anos para fazer a *mea culpa* e mudar essa legislação para pequenos e médios e aí é um cúmulo. Agora vai começar a funcionar e nós vamos ver a velocidade que isso se dá (Entrevista 42, Representante de instituição estatal 1, 29 set. 2009).

Foram alegadas como dificuldades: a) a necessidade de vistoria no imóvel a ser regularizado; b) a demanda por certificação da gleba e, portanto, dos remanescentes da área da qual o imóvel será destacado; c) a obrigação de georeferenciamento com precisão de 50 cm da posse a ser regularizada; d) o processo administrativo para verificação dos requisitos da legitimação de posses.

Neste contexto, a Lei Nº. 11.952/2009 pode ser aprovada estabelecendo um processo de regularização fundiária simplificado composto pelas seguintes etapas: a) cadastro convocatório; b) execução dos serviços georeferenciamento de glebas e imóveis; c) instrução jurídica dos processos; d) expedição de títulos de terra. A partir dessas mudanças no marco jurídico, o Governo Federal pretende regularizar num intervalo máximo de três anos, aproximadamente 297 mil posses de 0 a 15 módulos numa área equivalente a 67,4 milhões de hectares (BRASIL, 2009b).

Contudo, ao eliminar o procedimento da vistoria do processo de regularização fundiária, o Governo Federal retirou de suas mãos do Governo Federal um importante instrumento fiscalizatório destinado a verificar *in loco* se a área a ser titulada não foi estabelecida com o concurso de violência.

---

[202] Segundo Barreto *et al* (2008), sem a edição das MP, o Governo Federal teria dificuldades em cumprir a legislação então vigente que demandava o estabelecimento de processo licitatório para a regularização fundiária de áreas acima de 500 hectares ocupadas antes de 1º. de dezembro de 2004.

[203] De acordo com Brito e Barreto (2010), a despeito da necessidade de promover pelo menos uma audiência pública em cada um dos nove estados abrangidos por essa lei, ocorreram poucos momentos de debate público sobre a MP como, por exemplo, as audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa do estado do Amazonas e no Senado Federal e as discussões ocorridas durante a Vigília pela Preservação da Amazônia, evento realizado para a entrega de um abaixo assinado da campanha "Amazônia Para Sempre". Além disso, outras discussões foram promovidas apenas por meio de um *chat on line* com o relator da MP, o Deputado Federal Asdrúbal Bentes (PMDB/PA).

Igualmente, é interessante observar que o grande argumento para a aprovação da medida foi a morosidade do processo de regularização fundiária. O que não foi um problema para o Executivo Federal quando se tratou da demora na elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável.

No estado do Pará que foi um dos principais focos dos programas de implantação de infraestrutura e colonização, desenvolvidos a partir dos anos 70 na região amazônica, estima-se que aproximadamente 36% do seu território se encontra em situação de indefinição fundiária. Quer dizer, 21% são áreas supostamente públicas, mas que podem estar ocupadas por terceiros e outros 15% são possíveis propriedades privadas que não se submeteram ao recadastramento promovido pelo INCRA[204] [205](BRITO e BARRETO, 2010).

Neste contexto, a expectativa do Governo Federal é que o programa de regularização fundiária alcance 86 municípios do estado, regularizando a situação de 84.819 posses de 0 a 4 módulos e outras 4.966 de 4 a 15 módulos (BRASIL, 2009g).

O Governo do Pará também elaborou a sua legislação de regularização fundiária, a Lei Nº. 7.289, de 24 de julho de 2009, a qual estabelece procedimentos para os processos de alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso de terras públicas sob a jurisdição do Executivo Estadual (PARÁ, 2009d).

Essa política estadual, que acompanha a iniciativa desenvolvida em âmbito federal, tem por finalidade estabelecer um processo de gestão fundiária do território como forma de: a) reduzir a violência rural e o desrespeito aos direitos humanos; b) assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais; c) reduzir o desmatamento ilegal e garantir a sustentabilidade ambiental (PARÁ, 2009d).

A metodologia proposta pelo órgão fundiário estadual consiste em: a) realização de varredura fundiária ao invés de cadastro convocatório[206]; b) execução de serviços georeferenciamento tanto das glebas quanto das posses a serem regularizadas; c) instrução processual; d) expedição de títulos de propriedade, concessão real de uso e passagem de terras por terras públicas do estado (PARÁ, 2009d).

Segundo os termos da referida lei, o processo de regularização envolveria ainda uma articulação de secretarias de Estado de Agricultura, Meio Ambiente e Projetos Estratégicos, o ITERPA e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER/PA), visando titular a terra, licenciar as atividades agrárias e planejar a produção agrícola no imóvel rural de tal modo que se possa cumprir a função socioambiental da terra (PARÁ, 2009d).

Contudo, essa lei estadual também carece de sustentação política na medida em que, ao longo dos dois anos em que o Projeto de Lei Nº. 384/2007 esteve em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado, o mesmo não foi disponibilizado eletronicamente em seu *site* e foram realizados apenas dois eventos para debate do assunto. Esses, por sua vez, não

---

[204] Ainda de acordo com Brito e Barreto (2010), no estado do Pará as áreas com melhor definição fundiária incluem 51% do território composto por unidades de conservação, excetuando-se as Áreas de Proteção Ambiental, as APA; 7% de áreas de assentamentos federais e apenas 6% do território estadual equivale à títulos de propriedades privada validados pelo INCRA em ações de recadastramento de imóveis. Os autores destacam ainda que parte das unidades de conservação existentes se encontra ocupada por posseiros.

[205] Segundo dados do ITERPA (PARÁ, 2009e), até março de 2009 estavam em tramitação na autarquia mais de oito mil solicitações de doação de terra; outras duas mil de compra e outras dezenas de processos pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos que estavam requerendo o reconhecimento de domínio das áreas que ocupam, o que evidenciaria uma grande demanda por regularização fundiária no Estado.

[206] A varredura fundiária consiste em um conjunto de procedimentos destinados a obter dados diversos sobre a gleba, o imóvel e a família demandante de regularização fundiária. Posteriormente, essas informações vão compor um cadastro de informações destinado a subsidiar ações das diferentes esferas governamentais (Entrevista 23, Representante de instituição estatal, 20 ago. 2009).

foram suficientemente publicizados pela imprensa, de modo a fomentar um amplo debate público (BRITO e BARRETO, 2010).

Essas diferentes iniciativas de regularização fundiária, evidentemente acabaram levantando a suspeição de diversos segmentos da sociedade civil. Estes, muito embora reconheçam a relevância da regularização fundiária para o desenvolvimento da região amazônica, estão receosos quanto ao pouco diálogo, a aparente ausência de critérios para a simplificação da legislação e a falta de uma discussão mais estratégica sobre a sustentabilidade dessas iniciativas. A regularização fundiária parece ser um fim em si mesmo[207]:

> Olha, nós temos uma posição bastante discutida entre os sindicatos, as federações e a confederação de que faltou a participação dos movimentos sociais na elaboração dessa MP. Nós não fomos convidados para participar da sua elaboração, da sua discussão e isso ficou muito melindroso. A gente já deparou com ela lá no meio dos deputados [...] que a gente sempre colocou na nossa pauta, um dos principais pontos de pauta nosso foi a regularização fundiária na Amazônia. Até porque nós entendemos que a documentação da terra é um instrumento muito importante para o trabalhador, para acessar crédito, para ser reconhecido mesmo como proprietário daquela área, para evitar a questão da grilagem de terras [...] Nós, sempre defendemos a regularização fundiária, agora a gente gostaria de participar também da construção de um programa ou de um instrumento que pudesse fazer isso de uma forma mais consolidada sem deixar muita brecha para a grilagem não é (Entrevista 21, Representante de instituição não-estatal 2, 19 ago. 2009).

> Então, a sensação que eu tenho é que o Mangabeira Unger quando chegou aqui. Ele com pouco conhecimento da Amazônia ele começou a conversar com muita gente e ouviu de todo mundo o que uma pessoa que trabalha há muitos anos na Amazônia ouve: que o maior problema na região é a questão fundiária. Agora do fato do maior problema da região ser a questão fundiária não deriva que automaticamente a melhor solução é regularizar fundiariamente do jeito que está. Tipo fazer o positivo do negativo não é necessariamente a melhor solução. Porque se é um problema, é um problema porque você tem questionamentos sobre a forma de apropriação e de ocupação e que, portanto não dá para você olhar e dizer: 'Não quem está hoje nós vamos regularizar dessa maneira'. Então, tem muita preocupação com isso (Entrevista 41, Representante de instituição não-estatal, 28 set. 2009.

> [...] antigamente falar de regularização fundiária na Amazônia era um 'Deus nos acuda'. 'Como regularizar?' Até mesmo dentro dos movimentos sociais, principalmente aqueles movimentos sociais que não eram aqui da região: 'Falar em regularização fundiária na Amazônia? Mas como?' 'Isto vai aumentar o desmatamento'. Aquela coisa toda. Então, não era muito fácil, mesmo no interior dos movimentos sociais e aos grileiros e tal, também não interessava a regularização fundiária. Por incrível que pareça hoje isso mudou. Todo mundo está a favor da regularização fundiária na Amazônia. Desde o grande fazendeiro

[207] Neste contexto, um conjunto de organizações socioambientais chegou a circular um documento apresentando os seguintes princípios para regularização fundiária: a) incorporar ao patrimônio da União e destinação às terras públicas devolutas, com um prazo definido; b) reconhecimento prioritário dos direitos territoriais coletivos de populações indígenas, quilombolas e extrativistas em geral; c) execução em consonância com a Política Nacional de Áreas Protegidas e em articulação com os órgãos federais e estaduais responsáveis pela identificação e criação de unidades de conservação, dando prioridade a essa destinação; d) orientada por planos de ordenamento territorial, como o são os ZEE estaduais visando evitar a ocupação privada de áreas de interesse para conservação ou outras finalidades públicas; e) eliminação de subsídios a aquisição de terras públicas; f) respeito os princípios e objetivos da Lei Nº. 11.284/2006, evitando a destinação de terras para uso agropecuário onde seja identificada a vocação para atividades florestais (AMIGOS DA TERRA *et al*, 2009).

> até o posseiro. Se tornou quase um consenso e ninguém nega que isso é importante e precisa ser feito. A questão que está colocada hoje é que como os governos ao longo do tempo têm relegado a um segundo plano essa questão da reforma agrária e outras. A regularização fundiária passou a ser vista como uma possibilidade de ser executada a partir das regras do mercado [...] Agora para você comercializar terra no mercado um elemento básico qual é? É essa terra estar regularizada. Então, é uma questão interessante porque, por exemplo, para os trabalhadores rurais interessa é lógico a regularização, aos índios interessa, aos extrativistas, a esses segmentos todos interessa. Só que a lógica que hoje orienta essa regularização fundiária por parte desse bloco de poder é uma regularização fundiária que visa fundamentalmente incorporar novas terras ao mercado imobiliário. Então, é por isso que hoje o Banco Mundial defende regularização fundiária. O Governo defende. A Confederação Nacional da Agricultura defende. Todos esses segmentos defendem hoje a regularização fundiária, porque para eles interessa que essas terras entrem no mercado para que eles possam acessar (Entrevista 28, Representante de instituição não-estatal, 25 ago. 2009).

Conforme os depoimentos sugerem, as duas leis fundiárias tem como princípio, a institucionalização da propriedade privada, ou seja, partem da percepção que para resolver os problemas da apropriação de terras públicas e do desmatamento ilegal na região amazônica é preciso regularizar as áreas públicas ocupadas.

É evidente que as regras para conceder esses títulos respeitam formalmente às leis fundiárias e ambientais vigentes, inclusive incluindo em seu escopo a utilização de tecnologias modernas como o georeferenciamento dos imóveis ou ainda o estabelecimento de clausulas resolutivas que prescrevem a obrigação dos futuros proprietários em manter, conservar e, se for o caso, restaurar as áreas de preservação permanente e de reserva legal (BRASIL, 2009b; PARÁ, 2009d).

Contudo, uma leitura preliminar de ambas as leis, deixa transparecer limitações de vários dispositivos e, consequentemente inúmeras dúvidas se os instrumentos desenhados são, de fato, um modo justo e eficaz para promover a regularização fundiária na região[208] (BRITO e BARRETO, 2009 e 2010).

Diante das críticas os representantes governamentais tem se defendido. Reafirmando a prioridade concedida à institucionalização da propriedade privada como um mecanismo para a distribuição da terra e gestão democrática dos recursos naturais. E, mais do que isso, afirmando que essas políticas se encontram inseridas no bojo de um estrategia de retomada de controle dos governos sob as terras públicas nessa região:

> A minha visão é que tem que regularizar. Tem que respeitar o direito de propriedade. Respeitar os diferentes segmentos. É o seguinte, algumas organizações levantaram um debate que gerou um paradoxo. Por exemplo, se é verdade que a regularização fundiária vai aumentar o desmatamento, como eu explico o alto índice de desmatamento sem ter regularização? É um paradoxo. Ou a questão fundiária não tem nada haver com o desmatamento. Então, qual o problema a questão fundamenta é o controle que vai ter na definição do espaço e o controle desse espaço. Outra coisa que eu acho um discurso falso. Não, mas a regularização fundiária vai aumentar a concentração de terras. A concentração de terra está aí clara, ela que cria os conflitos. O debate fundamental para limitar a

[208] Estes autores levantaram questionamentos quanto: a) ausência de consenso sobre as posses regularizáveis e as não regularizáveis; b) falta de vinculação desses mecanismos ao zoneamento ecológico-econômico, considerando que muitos estados da região ainda não concluíram a elaboração dos mesmos ou estes ainda não foram instituídos; c) às irregularidades e omissões nos mecanismos de recuperação ambiental; d) ausência de mecanismos de blindagem de terras públicas ainda não ocupadas ilegalmente; ausência de consenso sobre as posses regularizáveis e não regularizáveis; e) falta de instrumentos que desestimulem a apropriação e uso gratuito das terra pública; f) fragilidade dos mecanismos de controle social e transparência na aplicação das regras e na reformulação das mesmas, entre outros (BRITO e BARRETO, 2009 e 2010).

> questão de terras não é a regularização fundiária é o limite do direito de propriedade. No Brasil você tem a legislação mais moderna, adequada e para os pecuaristas a mais rígida do mundo ambiental: Reserva legal, APP. Só que nós temos a legislação mais liberal do mundo em direito da propriedade. Um único proprietário brasileiro pode adquirir todas as propriedades existentes no Brasil sem nenhum problema. Não tem limitação. Esse que é o problema. O problema está no direito da propriedade que é uma questão constitucional e não na questão fundiária. Com regularização ou sem regularização a concentração vai estar. Eu posso regularizar o estado todo em 100 hectares que daqui a cinco anos está tudo concentrado. Exatamente por esse motivo, porque é possível a pessoa regularizar área (Entrevista 23, Representante de instituição estatal, 20 ago. 2009).

> Então, essa é a nossa percepção. Pode parecer uma concessão muito grande, mas eu estou convicto disso. Nós produzimos uma legislação que atua como uma maioria e, mais do que isso, o saldo do atendimento dessa demanda emergencial de regularização, mesmo dos médios, vai nos permitir ter um quadro muito mais preciso das áreas que nós podemos retomar e nós vamos entrar como muito mais legitimidade para retomar essas terras. Porque vai ficar muito difícil para um juiz dar liminares indefinidamente quando você consegue caracterizar uma situação e isolar a pessoa que nós queremos identificar como alvo, de uma área que foi grilada, ocupada, invadida não é. Nesse caso é uma invasão mesmo, feita com má fé, sabendo que a terra é do governo. Vai ficar muita mais fácil da gente implementar um processo de retomada de terra pública (Entrevista 34, Representante de instituição estatal 3, 23 set. 2009).

Contudo, pairam dúvidas quanto a capacidade efetiva do Governo Federal em levar adiante a iniciativa de retomar essas terras, visto que, em outras oportunidades o mesmo não teve forças para executar plenamente as ações que havia proposto. Isto é, foi aprovando medidas, emendando leis e acrescentando outros elementos a realidade fundiária caótica da região.

O processo de regularização fundiária desenvolvido na região, desacompanhado de um esforço mais consistente, por parte dos diferentes entes públicos buscando promover a sustentabilidade das pequenas propriedades familiares tituladas, poderá apenas ajudar a organizar e fortalecer o mercado fundiário no entorno da Cuiabá-Santarém.

Notas Conclusivas

A perspectiva de pavimentação da Cuiabá-Santarém exigiu também um esforço adicional de ordenamento da paisagem capaz de prever ou mesmo se antecipar ao processo de ocupação do entorno da rodovia. Isso levou a uma valorização do zoneamento ecológico-econômico, um instrumento de ordenamento territorial de longa trajetória no país, mas de poucos resultados práticos.

O Governo Federal passou a executar solitariamente o ZEE da BR-163. Mas após as mudanças políticas proporcionadas pela penúltima eleição geral, em 2006, passou também a contar com um concurso do Executivo Estadual. Este, recebendo estímulos provenientes de mudanças no ambiente político-institucional e possuindo em seu alto escalão "empreendedores políticos" que haviam participado do processo de planejamento no entorno da Cuiabá-Santarém, passou a revisar propostas de zoneamento ecológico-econômicos pré-existentes e as aprovou sob a forma de lei a ser implementada a partir de 2010.

A legitimação das posses rurais se constitui em uma reivindicação histórica dos movimentos sociais da Amazônia. Recentemente, essa demanda foi intensificada em virtude dos conflitos pela posse da terra decorrentes da expectativa da pavimentação da rodovia

Cuiabá-Santarém. Esses conflitos sociais e ambientais foram pautados como problemas durante a mobilização promovida pelas organizações da região e, consequentemente incorporados ao processo de planejamento regional em torno da rodovia que deu origem ao Plano BR-163 Sustentável.

A execução das medidas emergenciais do Plano BR-163 Sustentável; foi marcada pelo descontentamento de diversos segmentos produtivos em relação às ações propostas pelo Executivo Federal. Estes, com ajuda de seus representantes e apoiadores, dispersos em diferentes órgãos das esferas administrativas; passaram a pressionar e influenciar o processo de tomada de decisão referente à agenda de ordenamento da região.

Pressionado por diferentes setores, os governos federal e estadual acabaram formulando uma agenda de ordenamento territorial baseada no zoneamento ecológico-econômico, na institucionalização da propriedade privada da terra e na organização do mercado fundiário, os quais passam a ser o foco principal das ações desses dois entes governamentais e cujos resultados finais podem ficar bastante distantes das expectativas dos movimentos sociais envolvidos na elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

CONCLUSÕES

Esta dissertação teve por objetivo compreender os processos de concepção, formulação e tomada de decisão sobre políticas de ordenamento territorial na região do Baixo Amazonas.

A opção pelo modelo analítico do *agenda setting* articulada da análise empírica do processo de planejamento regional em torno da rodovia Cuiabá-Santarém buscou trazer novos elementos para a discussão sobre o processo de formulação de políticas públicas para a Amazônia.

Este modelo explicativo busca demonstrar que a agenda governamental, ou seja, o conjunto de assuntos sobre os quais os gestores públicos concentram a sua atenção num determinado momento depende da convergência de três fluxos independentes entre si, os problemas, as soluções e um contexto político favorável.

Partindo dessa formulação, para que haja mudança na agenda governamental é preciso que problemas sejam formulados e disseminados estrategicamente de modo a sensibilizar diversos atores governamentais quanto à necessidade e à oportunidade para uma ação por meio de políticas públicas.

É necessário que soluções sejam apresentadas, difundidas e discutidas em vários fóruns e mobilizando grupos distintos como forma de demonstrar direção política, praticidade técnica, viabilidade financeira e compatibilidade com os valores compartilhados por formuladores de políticas públicas e sociedade.

Outro elemento explicativo trata-se do contexto político favorável. Mas este, isoladamente, também não favorece a emergência de um tema na agenda. Quer dizer, um contexto político favorável pode projetar atores sociais e estimular inúmeras ideias, mas este elemento por si só não modifica uma agenda governamental.

Em síntese, o problema precisa ser formulado, mas se este permanece sem uma resposta governamental, seja pela falta de soluções ou pela ausência de um contexto político favorável, o problema pode voltar a ocupar o papel de condição, com baixa visibilidade e, consequentemente sem possibilidade de integrar a agenda governamental.

Igualmente, a percepção de que os problemas foram resolvidos, assim como as dificuldades em implementar as soluções propostas desestimulam a defesa de uma política pública, levando ao fechamento de "janelas de oportunidades".

Diante do exposto, a mobilização social promovida por movimentos sociais, povos indígenas, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa dos estados do Pará e Mato Grosso proporcionou um processo de sistematização, validação e difusão de ideias em relação ao que fazer em torno da proposta de pavimentação da Cuiabá-Santarém.

Este momento foi marcado pela definição de um problema. Este partiu da ideia que a o processo de ocupação e integração da região ao restante do país, fora caracterizado pela ausência e/ou omissão dos mecanismos de Estado, cuja expressão visível foi a deficiência de infraestrutura e serviços básicos, a indefinição fundiária, a persistência da grilagem de terras e uso predatório dos recursos naturais, a falta de segurança pública e a emergência de casos de violência contra populações tradicionais, trabalhadores rurais, lideranças, dirigentes e apoiadores dos direitos humanos. Isto permitiu que esses atores angariassem a atenção de segmentos da sociedade e apoios distintos dentro das esferas de governo num momento estratégico para mudança na agenda de governo, ou seja, o início de sua gestão.

Paralelamente, soluções foram buscadas dentro das comunidades de políticas públicas e validadas como legítimas. Assim, o planejamento regional sustentável ao longo da rodovia foi selecionado como uma alternativa possível e o Governo Federal invés de desistir

do asfaltamento ou apenas realizar um licenciamento convencional da obra, tomou a decisão de elaborar o Plano BR-163 Sustentável.

Dito de outra forma, o conteúdo simbólico das ideias sobre a rodovia (fluxos de problemas e soluções), os contextos políticos em que essas ocorreram (fluxo político) e os processos de persuasão desenvolvidos por "empreendedores políticos" explicam o porquê da ascensão e decesso desse tema na agenda governamental.

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém), iniciado em 2004 e concluído em 2006, permitiu ao Governo Federal exercitar o seu projeto político "democrático popular".

Contudo, essas formas de representação se esgotaram no final do primeiro mandato de Lula (2003-2006), quando a dificuldade de assimilação do problema pelos diversos segmentos da sociedade, somado a percepção por parte dos vários setores do Governo Federal, atores fundamentais na abertura da "janela de oportunidades", que a elaboração do plano era uma resposta aos problemas apresentados e que as medidas executadas não mudavam a vida das pessoas, quer dizer, não resolviam os problemas identificados, levaram os gestores públicos a deslocar a sua atenção para outros assuntos.

É importante destacar que as dificuldades e a própria falta de vontade política do Governo Federal em concretizar as ações propostas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, foram manifestadas em: a) dificuldades de diálogo entre as estruturas de governo e destas com a sociedade da sociedade civil organizada; b) ausência da versão final do Plano de elementos essenciais como metas e centro de recursos, assim como a execução de ações planejadas de modo desarticulado e contraditório; c) assimetria de participação das representações dos governos estaduais e municipais nos eventos públicos organizados para a elaboração do Plano; d) conflitos com diversos segmentos produtivos a partir do momento em que o Governo Federal passou a fazer uso de instrumentos de políticas públicas visando retomar o controle sobre as terras públicas na região etc, acabaram desestimulando a realização de maiores investimentos financeiros e políticos na revisão e qualificação do Plano BR-163 Sustentável, durante o segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010).

Neste contexto, novas imagens foram criadas e antigos projetos foram revitalizados. Os novos símbolos passaram a ser relacionados à retomada do crescimento econômico do país. Ocorreu também o fortalecimento no centro de governo do paradoxo entre produção e conservação do meio ambiente. Consequentemente, o foco do Governo Federal se deslocou da estrategia de construção de um planejamento nacional para a implementação de uma agenda de crescimento acelerado.

A estrategia de persuasão desenvolvida pelas organizações sociais e ambientais deixou de ser convincente. Assim, alguns "empreendedores políticos" ligados a essas imagens perderam força política dentro do Governo Federal e outros se deslocam inter e entre esferas administrativas, intencionado reforçar projetos políticos afins.

Este processo fez com que a ideia de construção e implementação de um plano de desenvolvimento regional no entorno da Cuiabá-Santarém perdesse, ao mesmo tempo, atores estratégicos para a definição da agenda (visíveis), quanto àqueles responsáveis pela escolha das alternativas (invisíveis).

Por seu turno, o Governo Federal ao perceber que as organizações sociais e ambientais, que haviam sido parceiras no processo, não se contentariam apenas como um "plano de papel" esvaziou politicamente a iniciativa.

Observou-se assim o fechamento da "janela de oportunidade" que havia levado à formulação do Plano BR-163 Sustentável, e a própria saída do tema do controle social na construção das políticas públicas para a região amazônica da agenda governamental.

A despeito do esvaziamento de interesse do Governo Federal em relação ao Plano BR-163 Sustentável, o núcleo do grupo governamental constituído para a elaboração do

mesmo não chegou a ser desativado. Este, mais de um ano e meio após o lançamento do Plano, ajudou a instituir os fóruns responsáveis pela gestão compartilhada.

O Governo Federal, embora orientando a sua intervenção na região por meio de estrategias de caráter centralizador e curto-prazista, retomou, em março de 2009, o processo formal de discussão sobre o plano de desenvolvimento regional para o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém com a realização da primeira reunião do Fórum de Gestão do Plano BR-163 Sustentável.

Contudo, este tem funcionado como espaço cumprimento burocrático destinado a propor e legitimar programas governamentais a serem desenvolvidos na região e sem repercussões reais na revisão e a priorização de ações previstas para serem executadas no âmbito do plano supramencionado.

Neste contexto, o estudo aponta que a tentativa de construção de políticas diferenciadas para a região, ou melhor, o reposicionamento da Amazônia no modelo de desenvolvimento nacional permaneceu apenas como um apelo retórico na agenda do Governo Federal.

A implementação de algumas medidas previstas no Plano BR-163 Sustentável pelo Governo Ana Júlia (2007-2010), por sua vez, foi influenciada por um contexto de maior afinidade política entre os dois entes governamentais, assim como, pela incorporação nos principais escalões desse governo de "empreendedores políticos" que já haviam tomado assento nos processos de reconhecimento das demandas regionais, legitimação e institucionalização de propostas de ação em uma agenda política governamental para o entorno da Cuiabá-Santarém. Estes, ao ingressarem no Executivo Estadual, incorporaram aos seus planos de trabalho alguns instrumentos de políticas públicas previstos no referido Plano.

Neste contexto, novas formas de se pensar e fazer políticas públicas se somaram a iniciativas existentes, em geral, por meio de processos contraditórios. Contudo, soluções não provocam mudanças na agenda, ou seja, é preciso que haja mudanças nos fluxos políticos de forma a criar condições para que os problemas sejam formulados e consigam capturar a atenção dos gestores públicos. Sem estes processos, a política tende a continuar fora da agenda ou pode haver um desencontro entre os objetivos propostos e os resultados alcançados.

No âmbito das políticas de ordenamento territorial, o Governo Federal deslocou o seu interesse do processo de destinação de terras públicas por meio da criação de unidades de conservação e projetos de assentamentos para uma ação orientada à concessão de florestas públicas para a exploração madeireira e a regularização acelerada de terras públicas ocupadas por pequenos, médios e grandes posseiros.

Finalmente, a institucionalização da propriedade privada da terra é atribuída à virtude de solucionar os problemas de distribuição da terra e gestão dos recursos naturais, sendo no entanto este processo descolado de um debate mais profundo sobre a natureza dos conflitos pela apropriação desses diferentes bens nessa região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACORDO libera venda de carne do Pará: medidas propostas pelo Governo do Estado vão acelerar políticas públicas para regularizar a terra e evitar o desmatamento. **Notícias do Governo Popular**: Informativo do Governo do Estado do Pará. Ano III, nº. 15, p. 7, julho de 2009.

ADÁRIO. P. **O canto do cisne verde**. Manaus: GREENPEACE, 6 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/opiniao/artigo_detail.cfm?id=227950> Acesso em: 14 jun. 2010.

ACSELRAD, H. Zoneamento Ecológico-econômico: entre ordem visual e mercado-mundo. In. ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 12, Caxambu: **Anais..**. Caxambu: ABEP, 2000.

ALBERTI, V. **História oral: a experiência do CPDOC**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea, 1989.

ALENCAR, A. **Estudo de caso: a rodovia BR-163 e o desafio da sustentabilidade. Monitoramento ativo da participação da sociedade**. Relatório do Projeto. Rio de Janeiro: IBASE, ACTION AID e Fundação Ford, dezembro de 2005.

ALENCAR, A.; MICOL, L. REID, J.; AMEND, M.; OLIVEIRA, M.; ZEIDEMAN, V.; SOUZA Jr., W.C. **A pavimentação da BR-163 e os desafios a sustentabilidade**: suas análises econômicas, sociais e ambientais. Belo Horizonte: CSFC, 2005.

ALENCAR, A.; NESPSTAD, D.; McGRATH, D.; GAMA, A.S.P.; VERA DIAZ, M.C.; COSTA, R.G.C.P. A pavimentação da Cuiabá-Santarém: exploração desordenada ou oportunidade de governança? **Proposta**. Revista trimestral de debate da FASE, n. 99, p. 60-65, dezembro de 2003 a Fevereiro de 2004.

ALENCAR, A.; NESPSTAD, D.; McGRATH, D.; MOUTINHO, P.; PACHECO, P.; VERA DIAZ, M.C.; SOARES-FILHO, B. **Desmatamento na Amazônia: indo além da "Emergência Crônica"**. Belém: IPAM, 2004.

AMIGOS DA TERRA AMAZÔNIA *et al*. **Regularização fundiária na Amazônia: princípios para evitar a repetição do caos**, 2009. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/organizacoes-sociais-apresentam-ao-governo-federal-prioridades-para-a-regularizacao-fundiaria-na-amazonia/> Acesso em: 8 jul. 2010.

AMORIM, C. **Floresta amazônica: preservação por decreto - área protegida é a maior do mundo**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 5 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=227849> Acesso em: 14 jun. 2010.

ANDRADE, T (Coord). *Programa Pará Rural: Componente Gestão Fundiária*. Relatório 2, V. 1 a 3, 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS MINERADORES DE OURO DO TAPAJÓS et al. **Carta Aberta de Repúdio à Medida Provisória 239/2005 do Sudoeste Paraense**, 4 de março de 2005 (mimeo).

ARAÚJO, N.B.; WEDEKIN, I.; PINAZZA, L.A. **Complexo agroindustrial: o "agribusiness" brasileiro**. São Paulo: Agroceres, 1990.

BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BANCO MUNDIAL. **Ações emergenciais para mitigação dos impactos das ocupações ao longo da BR-163**. Brasília: Banco Mundial, novembro de 2004 (mimeo).

BARBOSA. D. **Acompanhe o caso dos 'bois do desmatamento'**. Globo Amazônia, 25 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL1242466-

16052,00-ACOMPANHE+O+CASO+DOS+BOIS+DO+DESMATAMENTO.html> Acesso em: 18 out. 2010.

BARRETO, P.; PINTO, A.; BRITO, B.; HAYASHI, S. **Quem é o dono da Amazônia?** Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: IMAZON, 2008.

BARROS, A.C. (Org.). **Sustentabilidade e democracia nas políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: FASE/IPAM e AVINA, outubro de 2001 (Série Cadernos Temáticos, n.8).

BARROS, L.C. Etude de cas bresilienne: O processo de apropriação privada de terras públicas em Santarém, État du Para. **Les travaux da Gter**, Nogent sur Marne Cedex, nº 3, 2010.

BARTHOLO, R.; DELAMARO, M.; TUNES, G. **Muito além do asfalto**: cenários amazônicos para a BR-163. Relatório de Pesquisa realizada no âmbito do Projeto Avaliação e Planejamento Integrados: setor de soja na área de influência da BR-163. Brasília: SDS, SCA/MMA; PNUMA; CDS/UnB, 2005 (mimeo).

BATISTA DA SILVA, E. **Infra-estrutura para o desenvolvimento sustentado e Integração da América do Sul**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

BECKER, B.K. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**. ano IV, n. 6, p. 29-42, jan./jun. 1999.

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**. N. 12, p. 135-159, setembro de 2001.

BECKER, B.K.; EGLER, C.A.G. **Detalhamento da metodologia para execução do zoneamento ecológico-econômico pelos estados da Amazônia Legal**. Rio de Janeiro e Brasília: SAE/MMA, 1996.

BENATTI, J.H; SANTOS, R.A.O.; GAMA, A.S.P. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília: IPAM/MMA, 2006 (Série Estudos, 8).

BENATTI, J.H.; TRECCANI, G.D.; MANSOS, F.; CONDURU NETO, J.M.; SODRÉ, W.M., FISCHER, L.R.C. Iterpa e o ordenamento territorial no Estado do Pará. In: PARÁ. **Iterpa e o ordenamento territorial no Estado do Pará**. Versão 1.0, Belém: ITERPA, maio de 2007 (mimeo).

BENJAMIM, A.H. (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BERNARDO, M. Políticas públicas e sociedade civil. In: BURSZTYN, M. (Org.) **A difícil sustentabilidade**: políticas energéticas e conflitos socioambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p.41-57.

BERNO DE ALMEIDA, A.W.; CARVALHO, G. (Org.). **O Plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica**. Belém: FASE e Observatório COMOVA/UFPA, 2009.

BERTRAND, J.P.; CHLOÉ, C.; GASQUÉS, J.G. Crédito: fator essencial à expansão da soja em Mato Grosso. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 109-123, jan./abr. 2005

BIKEL, U. **Brasil: Expansão da soja, conflitos sócio-ecológicos e segurança alimentar**. Dissertação (Mestrado em Agronomia Tropical), Universidade de Bonn, Alemanha, 2004.

BOSCO, F. O grande salto. **Petro&Química.** Edição 252, setembro de 2003, sem paginação.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1946a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso em: 19 mai. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. Decreto de 12 de fevereiro de 2004. Dá nova redação aos arts. 2º e 7º do Decreto de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 2004a. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/zoneamento-ambiental/wp-content/files/decretoSN_04.pdf> Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. Decreto de 15 de março de 2004. Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar e coordenar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mar. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10132.htm> Acesso em: 8 abr. 2010.

_____. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sôbre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 6 set. 1946b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del9760.htm> Acesso em: 19 maio 2010.

_____. Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do impôsto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 1970a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/1965-1988/Del1106.htm> Acesso em: 28 dez. 2009.

_____. Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras Providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jul. 1970b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm> Acesso: 20 dez. 2009.

_____. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 abr. 1971a. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109176/decreto-lei-1164-71> Acesso 28 dez. 2009.

_____. Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 jul. 1971b. Disponível em: <www.iterpa.pa.gov.br/files/leis/Federal/Agraria.../DEL_1.179-1971.doc> Acesso: 28 dez. 2009.

_____. Decreto nº 66.976, de 28 de julho de 1970. Transforma os 2º e 3º Batalhões Rodoviários em 8º e 9º Batalhões de Engenharia de Construção, cria o 2º Grupamento de

Engenharia de Construção e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 jul. 1970c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=95346> Acesso em 28 dez. 2009.

_____. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 set. 1974a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=188680> Acesso em: 03. jan. 2010.

_____. Decreto nº 75.320, de 29 de janeiro 1975. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO). **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 jan. 1975. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=189530> Acesso em: 3 jan. 2010.

_____. Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980. Cria Grupo-Executivo para a Região do Baixo Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 fev. 1980. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=198935> Acesso em 28 dez. 2009.

_____. Decreto nº 86.106, de 11 de junho de 1981. Altera dispositivo do Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980, que cria o Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 jun. 1981a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=200442> Acesso em 28 dez. 2009.

_____. Decreto nº 92.678, de 19 de maio de 1986. Define a área de competência do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), extingue o Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas - GEBAM, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 maio 1986. Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=206464> Acesso em: 28 dez. 2009.

_____. Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 out. 1988b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=109679> Acesso em: 25 mai. 2010.

_____. Decreto nº 99.193, de 27 de março de 1990. Dispõe sobre as atividades relacionadas ao zoneamento ecológico-econômico, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 mar. 1990a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=111232> Acesso em: 25 mai. 2010.

_____. Decreto n° 99.540, de 21 de setembro de 1990. Institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 set. 1990b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=111674> Acesso em: 25 mai. 2010.

_____. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-

Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jul. 2002a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222437> Acesso em: 25 maio 2010.

_____. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 out. 2002b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222815> Acesso em: 25 maio 2010.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 fev. 2007a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=234362> Acesso em: 25 maio 2010.

_____. Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007. Dá nova redação ao art. 6º e acresce os arts. 6-A, 6-B, 6-C, 13-A e 21-A ao Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 dez. 2007b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235527> Acesso em: 18 jun. 2010.

_____. Decreto nº 6.290 de 6 de dezembro de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 dez. 2007c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235529> Acesso em: 25 abr. 2010.

_____. Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 2007d. Edição extra. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235674> Acesso em: 29 jul. 2010.

_____. Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009. Regulamenta a Lei Nº. 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 out. 2009a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=239010> Acesso em: 1 nov. 2010.

_____. Decreto nº 7.130, de 11 de março de 2010. Adota a Recomendação nº 10, de 26 de junho de 2009, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 mar. 2010a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=240043> Acesso em: 23 jun. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda a Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94622> Acesso em: 19 maio 2010.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 1996a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=122347> Acesso em 10 jan. 2010.

_____. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sôbre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 set. 1955. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=148260> Acesso em: 19 maio 2010.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75545> Acesso em: 4 jun. 2010.

_____. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 dez. 1976. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=100025> Acesso em: 22 maio 2010.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 set. 1981b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=103484> Acesso em: 27 mai. 2010.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75686> Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 fev. 1995a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=118711> Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. **Brasília**, DF, 19 jul. 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm> Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Regulamento Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996,

e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 ago. 2001a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=220742> Acesso em: 15 maio 2010.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 maio 2003a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=224060> Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 2004c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=227848> Acesso em: 23 nov. 2009.

_____. Lei nº 11.132, de 4 de julho de 2005. Acrescenta artigo à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11132.htm> Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 nov. 2005b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=232216> Acesso em: 22 abr. 2010.

_____. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 mar. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm> Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 ago. 2008a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=236557> Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 jun. 2009b. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=238158> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996,

que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 ago. 2001b. Seção Extra. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=220706> Acesso em: 4 jun. 2010.

_____. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1º jan. 2003b. Ed. Especial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/103.htm> Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. Medida Provisória nº 239, de 18 de fevereiro de 2005. Acrescenta artigo à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III *e VII* da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 fev. 2005c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/274393.pdf> Acesso em: 18 abr. 2010.

_____. Mensagem nº 430, de 10 de setembro de 1974, ao Congresso Nacional. Submete a consideração o Projeto de Lei do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os exercícios de 1975 a 1979. Brasília, DF, 1974b. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2010.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**: Mensagem Presidencial. Brasília, DF, 2003c. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/41_(menspresanexo).pdf>. Acesso em: 15 mar. 2009.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf> Acesso em: 28 jul 2009.

_____. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Documento de Apoio: 2ª Etapa de consultas à sociedade. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2005d.

_____. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Oficina de Consulta à Sociedade Local. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004e.

_____. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Versão Final. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2006b.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução N. 3.545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. São Paulo, SP: **Normativos do Banco Central**, 2008b. Disponível em: <//www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=108019002&method=detalharNormativo> Acesso em: 15 jun. 2010.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **Corredores de Escoamento da Produção Agrícola**: Corredor da BR 163. Brasília, DF: CONAB, 2007e.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a Ocupação de terras públicas na Região Amazônica**. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001c.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Histórico do rodoviarismo**, s/d. Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/historico/>. Acesso em: 28 out. 2009.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e Exército Brasileiro. **Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT**: tecnologia e participação para o desenvolvimento. Relatório Executivo. Brasília, DF: MT e MD, 2007f.

BRASIL. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **Corredores de transporte:** proposta de ações para adequação da infra-estrutura e para racionalização do transporte de granéis agrícolas. Brasília, DF: GEIPOT, 1995b.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163. **Avaliação das Consultas Públicas do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163**. Versão 1.0. Brasília: Grupo de Interlocução Externa do GTI da BR-163, setembro de 2004f (mimeo).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010:** Dados do Censo 2010 publicados no Diário Oficial da União do dia 04/11/2010. Brasília, DF: IBGE, 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2010/dados_divulgados/index.php?uf=15> Acesso em: 8 nov. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de fiscalização Cachoeira do Aruã, Gleba Nova Olinda, Santarém, Pará.** Santarém, PA: IBAMA, 2003d (mimeo).

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA-Santarém: em busca de assentamentos sustentáveis. Seminário Reforma Agrária e Cidadania na Amazônia, Santarém, Pará, 1, março de 2007g (Apresentação).

_____. Instrução Normativa nº 44, de 18 de fevereiro de 2008. Estabelece diretrizes para recadastramento de imóveis rurais de que trata o Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 fev. 2008c. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=14> Acesso em: 22 jun. 2010.

_____. Instrução Normativa nº 45, de 26 de maio de 2008. Fixa os procedimentos para legitimação de posses em áreas de até 100 (cem) hectares localizadas em terras públicas rurais da União. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 maio 2008d. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=70> Acesso em: 22 jun. 2010.

_____. **Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil**. Brasília: INCRA, 2000b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0128000016.pdf> Acesso em: 2 dez. 2008.

_____. Norma de Execução nº 37 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 abr. 2004g. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=255&limitstart=56> Acesso em: 21 maio 2010.

_____. Portaria/INCRA/P/Nº 268, de 23 de outubro de 1996. Cria em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista, destinado à exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas. **Diário Oficial (do) República Federativa do**

Brasil. Brasília, DF, 25 out. 1996b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=323&Itemid=133> Acesso em: 22 maio 2010.

_____. Portaria/INCRA/P/Nº 284, de 30 de maio de 2005. Cria, *Ad Referendum *do Conselho Diretor, a Superintendência Regional de Santarém - SR-30/E, localizada no município de Santarém - PA. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 maio. 2005e. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=330&Itemid=133> Acesso em: 21 mai. 2010.

_____. Portaria/INCRA/P/Nº 477, de 4 de Novembro de 1999. Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 nov. 1999a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=324&Itemid=133 > Acesso em: 22 maio 2010.

_____. Portaria/INCRA/P/Nº 558, de 15 de dezembro de 1999. Cancela no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SCNR, os cadastros de imóveis rurais declarados pelos proprietários, possuidores a qualquer título de imóveis rurais, submetidos a processo de fiscalização de que trata o inciso IV da Ordem de Serviço /INCRA/DC/nº 002, de 26.12.97, publicada no BS/INCRA/nº 52, de 29.12.97, tornando insubsistentes os Certificados de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR; respectivos. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 dez. 1999b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=324&Itemid=133> Acesso em: 15 maio 2010.

_____. Portaria INCRA/P/Nº 596, de 5 de julho de 2001. Determina o recadastramento de imóveis rurais, com área entre 5,000,0 ha e 9.999,9 ha , localizados em alguns municípios dos seguintes Estados: AC, AP, AM, BA, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, RO, SP e TO. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 jul. 2001d. Disponível em: <http://200.252.80.30/_htm/serveinf/_htm/legislacao/port/596.htm> Acesso em: 15 mai. 2010.

_____. **Relatório de Ações Anapu**. Brasília, DF: INCRA, 2005f.

BRASIL. Instituo Nacional de Pesquisas Espaciais. **Desmatamento por estado e na Amazônia Legal (2001-2009)**. Brasília, DF: INPE, 2010c. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/arquivos/pdf/prodes2009tabela1.pdf> Acesso em: 5 nov. 2010.

BRASIL. **Justiça Federal**. Ação civil pública/CL 07100/Registro N.º 2007.000887-7. Santarém: Justiça Federal, Subseção de Santarém, 24 de agosto. Santarém: INCRA, 2007h.

_____. Justiça Federal manda prender 18 envolvidos em grilagem de terras. Belém: Justiça Federal, Seção de Comunicação Social, 2004h. Disponível em: <http://www.pa.trf1.gov.br/noticias/ver.php?id=197> Acesso em: 18 maio 2010.

_____. O PAC e a Política Econômica do Governo. Fórum Nacional, 1, Brasília, DF: MF, 2007i. (Apresentação). Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p150507.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Memória 2ª reunião do fórum regional**. Brasília: MIN/SPDR, 2009c.

_____. **Memória 3ª reunião do fórum regional**. Brasília, DF: MIN, 2009d.

_____. **Memória 4ª reunião do fórum regional**. Brasília, DF: MIN, 2009e.

_____. **Memória 5ª reunião do fórum regional**. Brasília, DF: MIN, 2009f.

_____. **Memória 6ª reunião do fórum regional**. Brasília, DF: MIN, 2010d.
_____. **Plano Amazônia Sustentável**. Versão final para Consulta. Brasília, DF: MIN, 2006c.
_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)**. Brasília, DF: MIN, 2006d.
_____. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar)**. Brasília, DF: MIN/UnB-CDS/IICA/ABIPTI, 2006e.
BRASIL. Ministério de Minas e Energia, Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008/2017**. Brasília e Rio de Janeiro: MME/EPE, 2009f.
BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **BR-163 - preservação ambiental e desenvolvimento econômico**: regularização fundiária na BR-163. Brasília, DF: MDA/INCRA, 2008e. CD ROM
_____. **Terra Legal: regularização fundiária acelerada na Amazônia Legal**. Brasília: MDA, 2009g.
_____. Portaria Conjunta nº 3, de 30 de março de 2005. Prorroga o prazo previsto no inciso I do art. 2o- da Portaria Conjunta N. 10, de 1º. de dezembro de 2004. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 mar. 2005g. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=330&Itemid=133> Acesso em: 22 maio 2010.
_____. Portaria Conjunta nº 10, de 1º. de dezembro de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados nos municípios que menciona. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 dez. 2004i. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=329&Itemid=133> Acesso em: 22 maio 2010.
_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: INCRA, 2003e. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> Acesso: 24 mai. 2010.
BRASIL. Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Portaria nº 88, de 6 de outubro de 1999. Proíbe à obtenção de terras rurais em áreas de floresta primária na Floresta Amazônia, Mata Atlântica e Pantanal Mato-Grossense. **Diário Oficial (do) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 out. 1999c. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Federal/Agraria_Federal/Legislacao_Agraria_Atual/Port._MEEPFN_88-1999.doc> Acesso em: 22 maio 2010.
BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação e Planejamento Integrados no Contexto do Plano Amazônia Sustentável**: o setor soja na Área de Influência da Rodovia BR-163. Relatório Final. Brasília, DF: MMA, 2006f.
_____. Exposição de Motivos nº 15/MMA/2005. Brasília: MMA, 2005h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-015-MMA.htm> Acesso em: 18 abr. 2010.
_____. Exposição de Motivos – PL nº 4776/2005. Gestão de Florestas Públicas. Brasília, DF: MMA, 2005i. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=154716&tipo=6&cat_id=87&subcat_id=1> Acesso em: 18 abr. 2010.
_____. Instrução Normativa MMA nº 01, de 29 de fevereiro de 2008. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 mar. 2008f. Disponível em: <http://siscom.ibama.gov.br/embargos/IN001MMAEmbargo.pdf> Acesso em: 22 jun. 2010.
_____. Portaria nº 28, de 24 de janeiro de 2008. Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e

controle do desmatamento ilegal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jan. 2008g. Disponível em: <http://ibama2.ibama.gov.br/cnia2/renima/cnia/lema/lema_texto/MMA/PT0028-240107.PDF> Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. Portaria nº 253, de 18 de agosto de 2006. Institui, a partir de 1º de setembro de 2006, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o Documento de Origem Florestal-DOF em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais- ATPF. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 ago. 2006g. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/060818_port_73.pdf> Acesso: 18 maio 2010.

_____. Portaria nº 96, de 27 de março de 2008. Considera todos os municípios dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, bem como os municípios dos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, listados na forma do Anexo a esta Portaria, como municípios abrangidos pelo Bioma Amazônia **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 mar. 2008h. Disponível em: <http://ibama2.ibama.gov.br/cnia2/renima/cnia/lema/lema_texto/MMA/PT0096-270308.PDF> Acesso em: 22 jun. 2010.

_____. **O zoneamento ecológico-econômico na área de influência da rodovia BR-163**: estágio atual e desafios. Brasília: MMA, 2009h (Apresentação).

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 1996-99**. Brasília, DF, 1996c.

_____. **Programa Avança Brasil**. Brasília, DF: MPO, 1999d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163 (Plano Cuiabá-Santarém Sustentável)**: proposta de metodologia para sua elaboração e implementação, Brasília: MPOG, 2003f.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação cautelar inominada**: Ref. Inquérito Civil Público Nº. 1.23.002.000185/2007-76/PRM/STM/MPF Santarém e Altamira: Procuradoria da República dos municípios de Santarém e Altamira (PA), 2007j (mimeo);

_____. **Ação civil pública**. Belém: MPF, 2009i. Disponível em: <http://www.greenpeace.org.br/gado/acao_mpf.pdf> Acesso em: 5 nov. 2010.

_____. **Ata de reunião**. Santarém: MPF, 2007l (mimeo).

BRASIL. Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. **Estradas do Brasil**. Rio de Janeiro: Image, 1973.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. **Contribuições do Serviço Florestal Brasileiro à Implementação do Plano BR 163 Sustentável**. Santarém: SFB/MMA, 2009j (Apresentação).

_____. **Manejo florestal, apoio à produção sustentável e fortalecimento da sociedade civil na Amazônia Brasileira**. Brasília: SFB/MMA, 2009l (Apresentação).

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, 25 e 26 de abril de 1997 (mimeo).

BRITO, B.: BARRETO, P. Impactos das novas leis fundiárias na definição de direitos de propriedade no Pará. **O Estado da Amazônia**. n. 5. Imazon, Belém, 2010.

_____. Os riscos e os princípios para regularização fundiária na Amazônia. **O Estado da Amazônia**, n. 10. Imazon, Belém, 2009.

BRITO FILHO, M. **Confusão amazônica**. Portal Eco, 28 de janeiro de 2005. Disponível em: < http://www.oeco.com.br/reportagens/965-oeco_11322> Acesso em 20 maio 2010.

BUNKER, S.G. Barreiras burocráticas e institucionais à modernização: o caso da Amazônia. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. 10 (2), p. 555-560, agosto de 1980.

_____. **Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange and the failure of the modern State**. Universidade do Illinois, 1985.

BURSZTYN, M. Políticas públicas para o desenvolvimento (Sustentável). In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 59-76 (Coleção Terra Mater).

CAIXETA-FILHO, J. V. Transporte e logística no sistema agroindustrial. **Preços Agrícolas: mercados agropecuários e agribusiness.** v. 10, n. 119, p. 2-7, setembro de 1996.

CAMPOS, R.O. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, M.H; CAMPOS, R.O. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974, p. 47-78.

CAPACLE, V.H.; RAMOS, P. A precariedade do transporte rodoviário brasileiro para o escoamento da produção de soja do Centro-Oeste: situação e perspectivas. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 46, 2008, Rio Branco: **Anais...** Rio Branco: SOBER, 2008.

CAPELLA, A.C.N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, 2004.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARNEIRO FILHO, A. Temos um esplêndido passado pela frente? As possíveis conseqüências do asfaltamento da BR-163. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005, p. 185-199.

CARRIAS, A.L.S. **Relatório ações executadas na Construção das Consultas Públicas**. 2ª. Etapa de Consultas Públicas Plano BR-163 Sustentável, Brasília, 2005 (mimeo).

CARTA do Pará. Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, 1, Belém, PA, maio de 2008. Disponível em: <http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/antigo/clipping/docs/Htmls/2008/maio/CLIPPINGDE02062008.htm#_Toc200160037> Acesso em: 28 jul. 2010.

CARVALHO, G. **IFM: Integração da infra-estrutura na América do Sul e seu rebatimento sobre a Amazônia***: o caso do Avança Brasil*. Disponível em: <www.rbrasil.org.br/content,0,0,178,0,0html>. Acesso em: 15 out. 2009.

CARVALHO, R. A Amazônia rumo ao "ciclo da soja.". **Amazônia Papers**. N. 2. Programa Amazônia/Amigos da Terra. São Paulo, Ano I, setembro 1999.

CARVALHO, E.A.R. **Biodiversidade e conservação da ALAP Mamuru-Arapiuns**: subsídio para discussão sobre a destinação das glebas Nova Olinda, Nova Olinda II, Curumucuri e Mamuru. Santarém, 23 de outubro de 2008.

CASTRO, A.C. **Localização e Identificação das empresas processadoras de soja, suas áreas de influência, preço e custo de transporte relacionados**. Brasília: WWF, 2005 (mimeo).

CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987 (Coleção Estudos Brasileiros, 91).

CENTRO DE ESTUDOS, PESQUISA E FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES DO BAIXO AMAZONAS (CEFT-BAM). **Projeto Tucumã**: Plano de Desenvolvimento Alternativo para a Região Oeste do Pará. Santarém: CEFT-BAM, 2002.

_____. *Relatório da Oficina de Políticas públicas, meio ambiente e direitos humanos*. Vila de Alter do Chão, Santarém (PA), 2007 (mimeo).

COHENCA, D. **A expansão da fronteira agrícola e sua relação com o desmatamento detectado em imagens Landsat TM e ETM+ na região norte da BR-163, Pará entre os anos de 1999 a 2004**. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Manejo

Ambiental em Sistemas Florestais), Departamento de Ciências Florestais, Universidade Federal de Lavras, 2005.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Meio ambiente e qualidade de vida no Brasil***:* Programa de Governo 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002a.

_____. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil***:* Programa de Governo 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002b.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). **Conflitos no Campo Brasil 2003**. Goiânia: CPT, 2004.

_____. **Conflitos no Campo Brasil 2004**. Goiânia: CPT, 2005b.

CONSÓRCIO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA BR-163 (CONDESSA). **Projeto de Apoio ao Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163**, 2005 (mimeo).

_____. **Relatório da Oficina de Trabalho no Enfoque Participativo**: Encontro das Lideranças Sociais da BR-163. Vila de Alter do Chão, Santarém (PA), 2004 (mimeo).

_____. **Relatório síntese dos resultados das Oficinas Preparatórias ao Seminário Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas**. Cuiabá, Santarém e Brasília, 2008a (mimeo).

_____. **Sociedade civil e Plano BR-163 Sustentável***:* um breve histórico. Cuiabá, Santarém e Brasília, 2008b (mimeo).

_____. **Um ano de Plano BR-163 Sustentável**, 2007 (mimeo).

COSTA, W.M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp/Contexto, 1988.

CRUZ, P.R.D.C. **Endividamento externo e transferência de recursos ao exterior**: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Campinas: UNICAMP/IE, julho de 1993 (Texto para Discussão, 24).

_____. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. Economia e Sociedade. Campinas, nº 5, p. 65-80, dezembro de 1994

DE ANGELIS, A.F. **Parecer N. 001/2009, da Fundação Rio Parnaíba (FURPA)**: Referente à proposta de recomendação ao poder executivo federal de autorizar a redução, para fins de recomposição, da área de reserva legal dos imóveis situados nas áreas produtivas (zonas de consolidação e expansão) definidas no artigo 5º, inciso I, da Lei nº 7243, de 9 de janeiro de 2009, do estado do Pará. Brasília, 2009. Disponível em: <http://terraaguadireitos.blogspot.com/2010/07/parecer-sobre-zee-br163.html> Acesso em: 18 out. 2010.

DELGADO. G.C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005 (mimeo).

DELGADO, N.G; BONNAL, P.; LEITE, S.P.; KATO, K. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Relatório final do Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

DERIVI, C. O enigma da terra. **Página 22**. nº 27, p. 24-27, fevereiro de 2009.

DYE, T.R. Mapeamento dos modelos de análises. In: HEIDEMAN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas, 2009. p. 99-129.

EGLER, C.A.G. **Eixos nacionais de integração e desenvolvimento**: impactos ambientais. Rio de Janeiro: CREA, 23 set.1999.

FALCÃO, I.M. **Direito agrário brasileiro**: doutrina, jurisprudência, legislação e prática. São Paulo: EDIPRO, 1995.

FALEIROS, G.; LANDIM, R. Parceria governo-empresas viabiliza BR-163. **Valor Econômico**, 26 de novembro de 2003. Disponível em: <http://licitacao.uol.com.br/notdescricao.asp?cod=181>. Acesso em: 15 jan. 2010.

FEARNSIDE, P.M.; ALENCASTRO GRAÇA, P.M.L. BR-319: Brazil´s Manaus-Porto Velho Highway and the potential impact of linking the arc of deforestation to central Amazonia. **Environmental Management**, v. 38, p. 705-716, 2006. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/2006/BR-319_EM-revision-2a.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2009.

FELTRAN, G.S. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre a sociedade civil e Estado no Brasil. IN: DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Org.). A **disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006, p. 371-416.

FERREIRA, F.S.S.; SAUER, S. Plano BR-163 sustentável: uma experiência de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 4, 2007, Londrina: **Anais**... Londrina: SINGA, 2007.

FONTES, C. Pela sustentabilidade da BR-163. Instituto Socioambiental, 14 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.brasiloeste.com.br/noticia/833/>. Acesso em: 15 jan. 2009.

FLEXOR, G.; LEITE, S.P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12, 2007, São Paulo, SP. **Anais**... São Paulo, SP: SEP, 2007.

FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR-163. **Ordenamento do território e planejamento do uso dos recursos naturais no Oeste do Pará**, Santarém (PA), 2003 (mimeo).

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR (FVPP). **A história do movimento pelo desenvolvimento da Transamazônica e Xingu**. Brasília: MMA, 2006 (Série Sistematização, VII)

_____. **Relatório da Conferência Popular Regional "O desenvolvimento do território da Transamazônica e Xingu e Cuiabá-Santarém"**. Altamira (PA), outubro de 2003 (mimeo).

GAMA, A.S.P.; ALENCAR, A. LIMA, A.N.M.; FERREIRA, F.S.S. O Avanço da soja e a questão fundiária na Amazônia: o caso do Baixo Amazonas. **Observatório da Cidadania 2006:** controle social sobre as políticas públicas na Amazônia Oriental. Belém: FAOR, 2006. (CD Rom).

GAMA, A.S.P.; FERREIRA, F.S.S. Gestão de conflitos: os programas e as políticas dos governos estadual e federal na região do Baixo Amazonas (PA). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL: Integração Sul-Americana, Fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional, 12, 2007, Belém: **Anais...** ANPUR, 2007.

GASQUES, J.G.; REZENDE, G.C.; VILLA VERDE, C.M.; SALERNO, M.S.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; CARVALHO, S.C.S. **Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil**. Brasília: IPEA, fevereiro de 2004 (Textos para Discussão, 1009).

GASQUES, J.G.; YOKOMIZO, C.; Avaliação dos incentivos fiscais da Amazônia. In: DELGADO, G.C; GASQUES, J.G; VILLA VERDE, C.M. (Org.) **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p.p. 279-328, 1990 (Série IPEA, 127).

GOMES, F.A. **Transamazônica, a redescoberta do Brasil**. São Paulo: Livraria Cultura Editora, 1972.

GOODLAND, R; IRWIN, H. **A selva amazônica: do inferno verde ao deserto vermelho?** [Trad. Regina Régis Junqueira]. São Paulo: Itatiaia e Udusp, 1975 (Coleção Reconquista do Brasil, vol. 30).

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

GREENPEACE. **Assentamentos de papel, madeira de lei**: relatório denúncia parceria entre Incra e madeireiros ameaça a Amazônia. Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2007.

_____. **Pará, estado de conflito**: um estudo sobre grileiros, madeiros e fronteiras sem lei no Estado do Pará, na Amazônia. Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2004.

_____. **A farra do boi na Amazônia**. Manaus: Greenpeace/Campanha Amazônia, 2009.

GREMAUD, A.P.; PIRES, J.M. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 67-101. (Coleção Debates Economia).

GRUPO DE ASSESSORIA INTERNACIONAL (IAG). **O PPA 2004-2007 na Amazônia: novas tendências e investimentos em infra-estrutura**. Relatório da XIX Reunião. Brasília, 21 de julho a 1 de agosto de 2003.

_____. **O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para a Amazônia**. Relatório da XXI Reunião. Brasília, 26 de julho a 6 de agosto de 2004a.

_____. **O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia: evolução e tendências**. Relatório da XXII Reunião. Brasília, 6 a 10 de dezembro de 2004b.

GUTBERLET, J. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. **Estudos Avançados.** São Paulo: USP, v. 16, n. 46, p. 157-174, 2002

HÉBETTE, J. (Org.). **O cerco está se fechando**: o impacto do grande capital na Amazônia. Rio de Janeiro: VOZES/FASE/NAEA-UFPA, 1991.

HEREDIA; B.; PALMEIRA. M.; LEITE, S.P. Sociedade e Economia do "Agronegócio" no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33, 2009, Caxambu: **Anais...** ANPOCS, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Relatório de atividades do Projeto BR-163**. Belém: IPAM, 2003a (mimeo).

_____. **Relatório do Encontro em defesa da sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163**. Santarém (PA), dezembro de 2003b (mimeo).

_____. **Relatório do Encontro O desenvolvimento que queremos**: Ordenamento territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu. Santarém (PA), junho de 2004 (mimeo).

_____. **Relatório do Encontro Regional da Produção Familiar ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém**: os desafios para ordenar o território. Itaituba (PA), dezembro de 2003c (mimeo).

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Estudos preliminares para a criação de um mosaico de unidades de conservação no Médio Xingu**. Relatório final de atividades: encaminhado para Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, fevereiro, 2003a (mimeo).

_____. **Relatório do Encontro BR-163 Sustentável**: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém. Sinop (MT), novembro de 2003b (mimeo).

JONES, G.O. **An Introduction to the Study of Public Policy**. Belmont: Duxbury Press, 1970.

KANDIR, A. a recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em Ação. **Parcerias Estratégicas**, n. 4, p. 17-27, dezembro 1997.

KINGDON, J.W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**. São Paulo: USP, 16, n. 45, p. 37-61, 2002.

KON, A. Introdução: A experiência brasileira de Planejamento Público Federal. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 15-39. (Coleção Debates Economia).

LASSWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LAZZARINI, S.G.; FAVERET FILHO, P. **Grupo André Maggi: financiando um novo corredor de exportação**. São Paulo: PENSA, 1997. Disponível em: <www.pensa.org.br/anexos/biblioteca/55200814334_CASMAGGI.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

LEITE, M. (Org.). **Dez anos de IPAM**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

LEITE, S.P. Liberalização comercial e internacionalização: condicionantes à agricultura brasileira. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 7, p. 113-133, dezembro de 1996.

LEROY, J.P. **Uma chama na Amazônia**. Rio de Janeiro: VOZES/FASE, 1991.

_____. **Relatório brasileiro para o direito ao meio ambiente**. Rio de Janeiro, 20 de março de 2003 (mimeo).

_____. **Relatório brasileiro para o direito ao meio ambiente.** Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2005 (mimeo).

LIMA, A. **Estratégia do Governo Federal para o Combate aos Desmatamentos ilegais na Amazônia**. Brasília: SECEX/MMA, 15 de abril de 2008.

LOUREIRO, V.R; PINTO, J.N.A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v. 2, n. 54, p. 77-98, 2005.

LULA e Marina se excedem. **Madeira & Móveis**: informativo do setor de base florestal da Região do Oeste do Pará, Ano 1. Ed. 003, p. 1, fevereiro de 2005.

MACHADO, E.M.L. **Destinação de terras devolutas**: tarefa inconclusa, desde o Brasil Imperial, em prejuízo para a Reforma Agrária. Dissertação (Mestrado em Direito). - Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

MAHAR, D.J. As políticas governamentais e o desmatamento na região amazônica do Brasil. In: BOLOGNA, G. (Org.). **Amazônia adeus**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 69-131.

MARQUES, G. **Estado e desenvolvimento na Amazônia**: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

MATTOS, L.; MOUTINHO, P.; ALENCAR, A. Controvérsias e consensos sobre as obras de infra-estrutura na Amazônia Brasileira: uma abordagem social e ambiental. **Boletim Rede Brasil de ONGs**, 2001.

McGRATH, D.; NEPSTAD, D.; ALENCAR, A. **A Cuiabá-Santarém: ameaça ecológica ou caminho da prosperidade?**, 2001 (mimeo).

MELO, F.H. O plano real e a agricultura brasileira: perspectivas. **Revista de Economia Política**. vol. 19, nº. 4 (76), p. 146-155, outubro a dezembro de 1999.

MELLO, N.A. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MERCADANTE, M. **Avanços na implementação do SNUC e desafios para o futuro**, s/d (mimeo).

MESQUITA, A.M; MARTINS, R. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(4), p. 735-763, jul./ago. 2008.

MILLIKAN, B.H. **Zoneamento sócio-econômico-ecológico no estado de Rondônia**: análise de um instrumento de ordenamento territorial na fronteira amazônica. Projeto BRA/94/007. Brasília: PNUD/Planafloro, 1998 (mimeo).

MILLIKAN, B. H.; LOURENÇO, A.P. **Nota técnica**: agravamento de processos de grilagem de terras públicas na área de influência do Plano BR-163 Sustentável, associado à intensificação do desmatamento, exploração ilegal de madeira, conflitos sociais e trabalho escravo na região. Brasília: MMA/SCA/PPG-7, 2004 (mimeo).

MONIÉ, F. Planejamento territorial, modernização portuária e logística: o impasse das políticas públicas no Brasil e no Rio de Janeiro. In: MONIÉ, F.; SILVA, G. **A mobilização produtiva dos territórios***:* instituições e logística do desenvolvimento local. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 57-80.

MONTEIRO, M.A.; PUTY, C.A.C.B.; CARDOSO, A.C. O significado do governo Ana Júlia. In: PARÁ. **Governo democrático popular na Amazônia brasileira**: Belém: ITERPA, 2007, p. 5-17.

MORAIS, F.; GONTIJO, R.; OLIVEIRA CAMPOS, R. **Transamazônica**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

MOURA, D.G. **Mídia e corrupção**: a Operação Curupira na Amazônia. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MUELLER, C.C.; BUSTAMANTE, M. **Análise da expansão da soja no Brasil**. Versão Preliminar, abril de 2002.

MÜLLER, G. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo; Hucitec, 1989.

MÜLLER, P. **Les politiques publiques**: que sais-je?, 5ª. Ed. Paris: PUF, 2003.

NA ALEPA, audiência pública conjunta, da Câmara Federal e Senado. **Revista Pará +.** Ed. 92, p. 47, julho de 2009 (Ed. Especial Verão).

NASCIMENTO, D.M. **Projeto Calha Norte**: *política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea*. Tese (Doutorado em Ciências Socioambientais) – Universidade Federal do Pará, 2005.

NEPSTAD, D.; CAPOBIANCO, J.P.; BARROS; A. C.; CARVALHO, G.; MOUTINHO, P.; LOPES, U.; LEFEBVRE; P. **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia**. Relatório do Projeto Cenários futuros para a Amazônia. Belém: IPAM e ISA, 2000.

NEPSTAD, D.; McGGRATH, D.; ALENCAR, A.; BARROS, A. C.; CARVALHO, G.; SANTILLI, M.; VERA DIAZ; M.D.C. Frontier Governance in Amazonia. **Science**, 25, vol. 295, p.p. 631-2. janeiro de 2002.

NEPSTAD, D.; STICKLER; C.M.; ALMEIDA, O.T. A. Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: opportunities for conservation. **Conservation Biology**, v. 20, n. 6, p. 1595-1603, 2006.

OLIVEIRA, A.U. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. 5.ed. Campinas: Papyrus, 1995 (Série Educando).

_____. A MP 458 e a Contra-Reforma Agrária na Amazônia. In: Comissão Pastoral da Terra (CPT). **Conflitos no Campo Brasil 2009**. Goiânia: CPT, p. 18-26, 2010.

_____. *A raposa e o galinheiro*: grilagem de terras. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 20, p. 24-25, Março de 2009.

_____. BR-163 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, M. (Org). **Amazônia Revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005, p. 67-183.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNARDO, M. Política Ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo e LGE Editora, 2006, p.p 101-147.

PAIM, E.S. **IIRSA: É esta a integração que nós queremos?** Amigos da Terra/ Brasil, 2003. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/arquivos/2118962134.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2008.

PARÁ (Estado). **Constituição do Estado do Pará e Emendas Constitucionais (01 a 18)**. Belém: Imprensa Oficial, 2002.

PARÁ (Estado). Decreto nº 662, de 20 de fevereiro de 1992. Institui a comissão coordenação articulação institucional do zoneamento ecológico-econômico do estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 21 fev. 1992. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Ambiental_Estadual/Dec.PA_662-1992.doc> Acesso: 6 jun. 2010.

_____. Decreto nº 0870, de 27 de novembro de 1995. Altera o Decreto nº 662, de 20 de fevereiro de 1992, que institui a Comissão de Coordenação e Articulação Interinstitucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 28 nov. 1995. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Ambiental_Estadual/Dec.PA_870-1995.doc> Acesso: 6 jun. 2010.

_____. Decreto nº 1.123, de 7 de março de 1996. Restaurar a Comissão de Coordenação e Articulação Interinstitucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, instituída pelo Decreto nº 662, de 20 de fevereiro de 1992. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 8 mar. 1996. Disponível em: <http://www.ufpa.br/numa/legislacao_para/dec_1123_pa.htm> Acesso: 6 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.605 de 4 de dezembro de 2006. Cria a Floresta Estadual de Faro nos Municípios de Faro e Oriximiná, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006a Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1982&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2.605> Acesso: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.606, de 4 dezembro de 2006. Cria a Floresta Estadual do Iriri no Município de Altamira, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006b. Disponível em: brhttp://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1983&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2606> Acesso: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.607, de 4 de dezembro de 2006. Cria a Floresta Estadual do Trombetas nos Municípios de Oriximiná e Óbidos, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006c. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1984&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2607> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.608, de 4 de dezembro de 2006. Cria a Floresta Estadual do Paru nos Municípios de Almeirim, Monte Alegre, Alenquer e Óbidos, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006d. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1985&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2608> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.609, de 4 de dezembro de 2006. Cria a Estação Ecológica do Grão-Pará nos Municípios de Alenquer, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006e. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1986&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2609> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.610, de 4 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a criação da Reserva Biológica Maicuru nos Municípios de Almeirim e Monte Alegre, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006f. Disponível em:

<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1987&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2610> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 2.612, de 4 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Criação da Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu nos Municípios de São Félix do Xingu e Altamira, Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 5 dez. 2006g. Disponível em: http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=1989&idcoluna=7&titulo_conteudocoluna=2612> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Decreto nº 691, de 5 de dezembro de 2007. Institui o Modelo do Detalhamento do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 6 dez. 2007a Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Ambiental_Estadual/Dec.PA_691-2007.doc> Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. Decreto nº 1.026, de 5 de junho de 2008. Institui o Comitê Supervisor do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará (ZEE-PA), o Comitê Técnico Científico e o Grupo de Trabalho, responsáveis pela coordenação e execução do ZEE-PA e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 6 jun. 2008a Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/LEGISLA/leg/estadual/DecInstNormPortarias/Decretos/dc01026_08.htm> Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. Decreto nº 1.149, de 17 de julho de 2008. Estabelece limitação administrativa provisória nas áreas que especifica da região das Glebas Nova Olinda, Nova Olinda II, Curumucuri e Mamuru, Estado do Pará, nos termos do art. 22-A da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 18 de jul. 2008b. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Agraria_Estadual/Dec._PA_1.149-2008_LAP_Glebas_Nova_Olinda,_Nova_Olinda_II,_Curumucuri_e_Mamuru.doc> Acesso em: 23 mai. 2010.

_____. Decreto nº 1.738, de 17 de junho de 2009. Cria o Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista denominado Aruã, localizado no município de Santarém, no Estado do Pará. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 18 jun. 2009a. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Agraria_Estadual/PA_Portaria_ITERPA_400,_de_17_de_junho_de_2009.doc> Acesso em: 23 mai. 2010.

_____. Decreto nº 1.740, de 17 de junho de 2009. Cria o Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista denominado VISTA ALEGRE, localizado no município de Santarém, no Estado do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém, PA, 18 jun. 2009b. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Agraria_Estadual/PA_Portaria_ITERPA_401,_de_17_de_junho_de_2009.doc> Acesso em: 23 mai. 2010.

_____. Lei nº 4.584 de 8 de outubro de 1975. Cria o Instituto de Terras do Pará - ITERPA, extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o decreto-lei n° 57/69 e estabelece providências correlatas. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 15 nov. 1975. <http://www.iterpa.pa.gov.br/ListaLeis.iterpa?pager.offset=90&buscar=0&tleiCodigo=38> Acesso em: 13 mai. 2010.

_____. Lei nº 6.745, de 6 de maio de 2005. Institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 12 maio. 2005a. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA//files/leis/Estadual/Ambiental_Estadual/Lei_PA_6.745-2004.doc> Acesso em: 5 de junho de 2010.

_____. Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLOR, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 17 abr. 2007b. Disponível em:<http://www.ideflor.pa.gov.br/files/u1/Lei_do_Ideflor.pdf> Acesso em: 23 mai. 2010.

_____. Lei nº 7.018, de 24 de julho de 2007. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos - SEPE, e dá outras providências. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 26 jul. 2007c. Disponível em: <http://www.pa.gov.br/portal/sepe/Lei_criacao_sepe.asp> Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. Lei nº 7.213, de 3 de novembro de 2008. Altera o art. 1º da Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005, que instituiu o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 4 nov. 2008c. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/diarios/2008%5C11%5C04%5C04.11.EXECUTIVO.01.pdf> Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. Lei nº 7.243, de 9 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência das Rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica) no Estado do Pará - Zona Oeste. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 20 jan. 2009c. Disponível em: <http://www.pa.gov.br/portal/sepe/Lei_criacao_ZEE.asp> Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009. Dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 17 mar. 2010 (2009d). Disponível em: < http://arisp.files.wordpress.com/2009/07/lei-7-289-de-24-de-julho-de-2009.pdf> Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Lei nº 7.398, de 16 de abril de 2010. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará. **Diário Oficial (do) Estado do Pará**. Belém, PA, 22 abr. 2010. <http://www.pa.gov.br/portal/sepe/downloads/lei_zoneamento_zona_leste_e_calha_norte.pdf> Acesso em: 28 out. 2010.

_____. **Política de Desenvolvimento do Estado do Pará**. Belém: Gabinete do Governador, 2005b.

_____. **Política Estadual de Ordenamento Territorial**. Belém: ITERPA, 2007d.

PARÁ (Estado). Grupo de Trabalho Executivo. **Plano de prevenção, controle e alternativas ao desmatamento do Estado do Pará**: versão preliminar para submissão à consulta pública. Belém: Grupo de Trabalho Executivo, 2009e.

PARÁ (Estado). Instituto de Terras do Pará. **Relatório de Gestão 2008**. Belém: ITERPA, 2009f. Disponível em: <http://www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA/files/cardenos/relatorio_iterpa_2008.pdf> Acesso em: 15 jun. 2010.

PARÁ (Estado). Secretaria Especial de Produção do Governo do Estado do Pará. **Detalhamento do Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará**: áreas para produção florestal manejada. Belém: SEPROD/IMAZON, 2006h.

PARÁ (Estado). Secretaria Especial de Projetos Estratégicos. **Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE**. Belém: SEPE/NGPR, 2009g (Apresentação).

PARÁ (Estado). Secretaria Executiva de Integração Regional. **Comentários sobre os projetos e/ou ações oriundos das consultas públicas para o Plano da BR-163 Santarém-Cuiabá**. Belém: SEIR, s/d (mimeo).

PASIN, J. A. B. A logística de exportação da soja em grãos de Mato Grosso. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, V. 14, n. 27, p. 195-212, 2007.

PASQUIS, R. (Coord). **A soja na Amazônia Legal**: Diagnóstico de situação. Brasília: CIRAD, WWF, CDS-UnB, 2003 (Documento de trabalho).

PINTO, L.F. **Amazônia: no rastro do saque**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Carajás, o ataque ao coração da Amazônia**. 2.ed. ampliada. Rio de Janeiro: Marco Zero e Studio Alfa, 1982.

_____. **Jari: toda a verdade sobre o projeto de Ludwig**: as relações entre Estado e multinacional na Amazônia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1986.

PROGRAMA Estradeiro inova com parcerias governo e iniciativa privada. **Raízes**: Informativo do Grupo Galvani. Ano II, nº. 8, p. 3-4, Junho de 2004

PUGA FERREIRA, S.M. Planejamento e políticas públicas na Amazônia. In: KON, A (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 269-304. (Coleção Debates Economia).

REUNIÃO com os representantes do setor produtivo da agropecuária do Estado. **Revista Pará +.** Ed. 92, p. 44-45, julho de 2009 (Ed. Especial Verão).

REZENDE, G.C. **Ocupação agrícola e estrutura agrária no Cerrado**: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e da tecnologia. Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 2002 (Textos para Discussão, 913).

ROCHA, J. Trabalho escravo: presente, passado e futuro. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005, p. 237-269.

SAMPAIO, P.A. Agronegócio: a mega-anistia. **Le monde diplomatique Brasil**. Ano 1, nº 12, p. 24, julho de 2008.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI**. 3.ed. revista. Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2007.

SANTOS, R.A.O.; BENATTI, J.H.; GAMA, AS.P.; THALES, M.C. Ocupação planejada e transformação das formas de acesso á terra. In: VENTURIERI, A. (Ed). **Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Vol. 1, Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007, p. 101-131.

_____. Questão fundiária e a estrutura administrativa. In: VENTURIERI, A. (Ed). **Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Vol. 1, Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007, p. 133-141.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio**: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: Embrapa, 2008 (Texto para Discussão, 30).

_____. **Relatório da Missão Santarém**: violações de direitos humanos a comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas no Rio Arapiuns. Brasília, junho de 2010 (mimeo).

_____. **Violação dos direitos humanos na Amazônia**: conflito e violência na fronteira paraense. [Tradução: Phillippa Bennett, Julia Figueira-McDonough, Marsha Michel e Kristen Schlemmer]. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005.

SCHITTINI, G.M. **Políticas públicas, conservação e movimentos sociais em uma área de expansão da fronteira**: a criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR-163 Sustentável. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SCHLESINGER, S. **O grão que cresceu demais**: a soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. Rio de Janeiro: FASE, 2006.

SCHMMIT, A.D. Resposta ao Colunista José Alves Sobrinho. **Madeira & Móveis**: informativo do setor de base florestal da Região do Oeste do Pará, Ano 1. Ed. 003, p. 2, fevereiro de 2005.

SCHOLZ, I.; DRÄGER, D.; FLOER, I.; NEHER, C.; UNGER, J. **Sociedade civil e política ambiental na Amazônia**: os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR

163. [Tradução: Heribert Schmitz], Bonn; IAD, 2004 (Série Relatórios e Estudos, 11/2004).

SENA FILHO, M. Contribuições para uma teoria de migração para a Amazônia: notas de discussão. In: MOUGEOT, L.J.A; ARAGÓN, L.E (Org.). **O despovoamento do território Amazônico**: contribuições para a sua interpretação. Belém: UFPA/NAEA, p. 32-53, 1981 (Cadernos NAEA, 6).

SILVA, M. **Discurso de Posse da Ministra do Meio Ambiente Marina Silva**. Brasília, 2 de janeiro de 2003 (mimeo).

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS MADEIREIRAS DO SUDOESTE DO PARÁ (SIMASPA). **Correspondência enviada ao Sr. Júlio Miragaya**, 2005 (mimeo).

SINDICATO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS DE SANTARÉM (STTRS). **Passos dados para discutir ALAP**. Santarém: STTRS, 2009 (mimeo).

_____. **Plano Participativo de Mosaico de Uso da Terra nas Glebas:** Nova Olinda, Nova Olinda II, III, Curumucuri e Mamuru no Oeste do Pará. Santarém: STTRS, 2008 (mimeo).

SIQUEIRA, T.V. O ciclo da soja: desempenho da cultura da soja entre 1961 e 2003. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, nº 20, p. 127-222, setembro de 2004.

SMERALDI, R. Grilagem e desmatamento: é necessário que as políticas públicas para a Amazônia parem de estimular a invasão de terras. **Scientific American Brasil**. Edição 39, agosto de 2005. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/sciam/artigos/grilagem_e_desmatamento_imprimir.html> Acesso em: 1 mai. 2010.

SMERALDI; R.; CARVALHO, R. Como aprender com as lições do Avança Brasil: a Amazônia e o novo PPA. **Debate sobre políticas públicas para Amazônia na imprensa brasileira**. vol. XIX, dez. 2002 a fev. 2003.

SILVA, M.A. **Zoneamento Ecológico-Econômico**: análise da experiência do estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento), Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

SOARES-FILHO, B.; ALENCAR, A.; NEPSTAD, D.; CERQUEIRA, G. C.; VERA DIAZ, M.; RIVERO, S.; SOLÓRZANO, L. e VOLL, E. Simulating the Response of Land-Cover Changes to Road Paving and Governance Along a Major Amazon Highway: The Santarém-Cuiabá Corridor. **Global Change Biology**, vol. 10, nº 7, pp. 745-764, 2004.

SOUZA, A.P.S. **O desenvolvimento socioambiental na Transamazônica**: a trajetória de um discurso a muitas vozes. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável), Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

SOUZA, O.B. **Governo Lula acaba se complicando no conflito de Novo Progresso (PA).** Instituto Socioambiental, 15 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1920> Acesso em: 20 mai. 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA JR, C; BRANDÃO JR., A; ANDERSON, A; VERÍSSIMO, A. Avanço das estradas endógenas na Amazônia. **Amazônia em Foco**. nº 1, Imazon, Belém, 2004.

STONE, D. **Policy paradox: the art of political decision making**. Nova York: Norton & Company, 2002.

THÉRY, H. Pesos e medidas na Amazônia. In: SAYAGO, D; TOURRAND, J.F.: BURSZTHYN, M. (Org.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Editora da UnB, 2004, p. 9-15.

TONI, F.; MACHADO, L.O.R.; PINTO, M.O. Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 sustentável. In: LA PENHA, D.H.M.; MARETTI, C.C. (Org.). **Desenvolvimento Territorial**: diretrizes

para a região da BR-163. Volume 2, Brasília: WWF/CDS/CIRAD/IPAM/ICV, 2009, p. 17-44.

TORRES, M. Fronteira, um eco sem fim: considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses cortados pela BR-163. In: TORRES, M. (Org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005, p. 271-319.

TRECCANI, G.D. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

VENTURIERI, A.; PEREIRA, C.L.O.; SERRUYA, N.M.; DEL PRETTE, M.E.; MARQUES, V.; MIRAGAYA, J.; FERREIRA, L.V.; PEREIRA, C.A.; SOLYNO, A.; AZEVEDO, I.L.; SOUZA, A.; COSTA, R.; CANTO, O.; BACELAR, M.D.R.D.; COELHO, A.S. Proposta de Gestão da BR-163. In: VENTURIERI, A. (Ed). **Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Vol. 3, Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007, p. 91-101.

VERDUN, R. Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana. In: Programa de las Américas. **Relatório Especial**, 16 de Novembro de 2007.

WELSHE, R.J. A lavoura familiar planejada de floresta úmida ao longo da rodovia Transamazônica do Brasil. In: MOUGEOT, L.J.A.; ARAGÓN, L.E. (Org.). **O despovoamento do território Amazônico**: contribuições para a sua interpretação. Belém: UFPA/NAEA, 1981, p. 55-70 (Cadernos NAEA, 6).

WOOD, C.H.; SCHMINK, M. Culpando a vítima: pequena produção agrícola em um projeto de colonização na Amazônia. In: MOUGEOT, L.J.A; ARAGÓN, L.E (Org.). **O despovoamento do território Amazônico**: contribuições para a sua interpretação. Belém: UFPA/NAEA, p. 71-87, 1981, (Cadernos NAEA, 6).

WWF. **Trade-Driven Soy Agriculture in Brazil and Impacts on Sustainability**. Brasília, 25 to 27 March 2002 (Workshop Report).

ANEXOS

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BAIXO AMAZONAS (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)

Roteiro de Entrevista Semi-Estruturado
(Organizações Governamentais nas esferas federal, estadual e municipal)

I. Identificação do informante
1. Nome completo
2. Formação/Escolaridade
3. Cargo, órgão a que está vinculado, forma de inserção no governo e tempo que exerce a função

II. Questões norteadoras
a) Antecedentes da elaboração do Plano BR-163 Sustentável
1. Relato geral sobre a BR-163 (Cuiabá-Santarém)
- Problemas;
- mobilizações;
- temas e demandas (pavimentação, agronegócio, soja e segurança alimentar);
- atores envolvidos;
- contexto político e institucional
- acesso as informações por parte do governo (acompanhamento da região);
- pessoas e/ou instituições chave nesse contexto;

b) Elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável
1. Relato sobre o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável
- início do processo de elaboração;
- contexto (econômico, político e social) de elaboração do Plano BR-163 Sustentável;
- principais etapas de construção e implementação do Plano BR-163 Sustentável[1];
- arranjos estabelecidos para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável (governo federal-GTI, governos estaduais, governos municipais e sociedade civil): espaços de decisão, objetivos, conflitos, eficiência e possíveis mudanças);
- temas prioritários por grupo e formas de influenciação (estratégias);
- ausência de atores estratégicos na elaboração do Plano BR-163 Sustentável (motivações e impactos da não-participação no formato final do Plano);
- questões estratégicas em termos do ordenamento territorial, naquele contexto;
- avaliação do conteúdo final do Plano (eixos temáticos e modelo de gestão);
- obstáculos a implementação das políticas e formas de resolver os impasses (mudanças de contexto, mudanças nas políticas de governo, saída de atores);
- avaliação sobre o Plano BR-163 Sustentável e medidas de ordenamento territorial implementadas no âmbito do mesmo.
- participação e acompanhamento da adoção das medidas de ordenamento previstas pelo Plano BR-163, por parte dos governos estaduais[2];

[1] Resgatar documentos (leis, decretos, portarias, termos de cooperação etc).

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

c) Contexto recente de ordenamento territorial no Pará[3]

1. Relato sobre processo de mudança no Governo Estadual (contexto e mudanças na forma de gestão entre governos anteriores e o atual);
2. Relato sobre contexto (econômico, político e social) de elaboração da agenda de ordenamento territorial do estado;

- início da elaboração da agenda;
- objetivos do ordenamento territorial;
- principais etapas de construção e implementação da agenda de ordenamento territorial[4];
- pessoas, instituições e idéias chave na construção da agenda de ordenamento territorial do estado;
- participação e interação entre diferentes atores na elaboração da agenda (governo federal, prefeituras e sociedade civil): espaços de decisão, objetivos, conflitos e possíveis mudanças;
- implementação de ações de ordenamento territorial pelo Governo do Estado (órgãos e pessoas responsáveis);
- ausência de atores estratégicos no processo de discussão e implementação das dessas ações (motivações e impactos da não-participação);
- obstáculos a implementação das ações de ordenamento territorial pelo Governo do Estado;
- desafios atuais do ordenamento territorial na área da rodovia BR-163 e Baixo Amazonas;
- expectativas atuais em relação a pavimentação da BR-163;

[2] Questão direcionada ao poder público federal e municipal. Explorar, sobretudo a adoção da ALAP e do ZEE do BR-163 pelo Governo do Pará.

[3] Este trecho do roteiro é direcionado fundamentalmente à integrantes dos órgãos governamentais da esfera estadual.

[4] Resgatar documentos (leis, decretos, portarias, termos de cooperação etc).

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL NO BAIXO AMAZONAS (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)

Roteiro de Entrevista Semi-Estruturado
(Entidades representativas, organizações não-governamentais e outras)

I. Identificação do informante
1. Nome completo
2. Formação/Escolaridade
3. Cargo, forma de inserção na organização e tempo que exerce a função

II. Questões norteadoras
a) Representação Institucional
1. Síntese da organização que representa
   - objetivos e áreas de atuação

b) Antecedentes da elaboração do Plano BR-163 Sustentável
1. Relato geral sobre BR-163 (Cuiabá-Santarém)
   - problemas;
   - mobilizações;
   - temas e demandas (pavimentação, agronegócio, soja e segurança alimentar);
   - atores envolvidos;
   - pessoas e/ou instituições chave nesse momento;

c) Elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável
1. Relato sobre o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável
   - principais momentos da elaboração do Plano BR-163 Sustentável;
   - contexto (econômico, político e social) que favoreceu elaboração do Plano BR-163 Sustentável;
   - principais etapas de construção e implementação do Plano BR-163 Sustentável[1];
   - participação e interação com diferentes atores na elaboração do Plano BR-163 Sustentável (governo federal-GTI, governos estaduais, governos municipais e sociedade civil): espaços de decisão, objetivos, conflitos, eficiência e possíveis mudanças);
   - temas prioritários por grupo e formas de influenciação (estratégias);
   - objetivos e estratégias da organização no processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável;
   - ausência de atores estratégicos na elaboração do Plano BR-163 Sustentável (motivações e eficácia da não-participação);
   - avaliação do conteúdo final do Plano (eixos temáticos e modelo de gestão);
   - obstáculos a implementação das políticas e formas de resolver os impasses (mudanças de contexto, mudanças nas políticas de governo, saída de atores);

[1] Resgatar documentos como as cartas.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

- avaliação da implementação do Plano BR-163 Sustentável e ações de ordenamento territorial.

d) Contexto recente de ordenamento territorial no Pará

1. Contexto estadual e mudanças na forma de gestão entre governos anteriores e o atual;
2. Conhecimento das medidas de ordenamento territorial do Governo do Estado;[2]
   - contexto (econômico, político e social) de elaboração da agenda de ordenamento territorial do estado;
   - principais etapas de construção e implementação da agenda de ordenamento territorial[3];
   - participação e interação com diferentes atores (governo federal, prefeituras e sociedade civil) na discussão e implementação de ações: espaços de decisão, objetivos e conflitos;
   - pessoas, instituições e idéias chave;
   - ausência de atores estratégicos (motivações e impactos da não-participação);
   - obstáculos a implementação das ações de ordenamento territorial;
   - desafios atuais do ordenamento territorial na área da rodovia BR-163 e Baixo Amazonas.

e) Gerais

1. Participação em outros processos de discussão (Infra-estrutura e aspectos do desenvolvimento) na sua região/Estado

[2] Explorar, sobretudo a adoção da ALAP e do ZEE do BR-163 pelo Governo do Pará.
[3] Resgatar as cartas;

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO III

DOCUMENTO FINAL DO EVENTO

A abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), em 1973, representou uma oportunidade de integração nacional e expansão das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, um dos episódios mais sofridos da história recente do nosso país. Diante da ausência de qualquer esforço consistente de planejamento, implicou na instalação de frentes de colonização e de ocupação econômica que promoveram migrações desordenadas, desflorestamento e exploração predatória dos recursos naturais, além de significativas perdas de vidas humanas, do que foi exemplo notório o genocídio que vitimou o povo Panará, que habita a região desde tempos imemoriais.

Esta rodovia, não pavimentada, serve muito pouco ao desenvolvimento econômico da região afetada e do país, tendo em vista a sua inutilidade durante boa parte do ano devido às chuvas, que a tornam intransitável, precisamente no período subseqüente ao da colheita da produção agrícola, apresentando, portanto, baixíssimo benefício comparado com seu alto custo econômico, social e ambiental.

Por esta razão, a perspectiva da sua pavimentação nos parece uma providência racional e desejável, longamente reclamada pelas populações que hoje vivem em sua área de influência, que dela necessitam para o escoamento dos seus produtos e para a atenção às suas demandas de assistência básica.

No entanto, a implementação desta obra pública de grande envergadura, envolvendo extensas regiões de duas unidades da federação, coloca-nos preocupações elementares quanto às conseqüências socioambientais que possam advir de processos de migração desordenada, grilagem e ocupação irregular de terras públicas, concentração fundiária, desmatamento, desertificação, aumento da criminalidade e agravamento das condições sanitárias, tendo em vista a quase total ausência dos poderes públicos na região.

Com o objetivo de contribuir para que o processo de implementação da obra não implique, como tem ocorrido em outras similares, no aumento dos já impressionantes índices de desmatamento observados em ambos os estados que integram o chamado arco do desmatamento, assim como não precipite a intensificação da grilagem de terras públicas, dos assassinatos de líderes sindicais e da deterioração das condições de vida nas regiões afetadas, diversas organizações da sociedade estão mobilizadas na discussão e definição de um modelo de gestão territorial para a região de influência da rodovia através da proposição de AÇÕES E ESTRATÉGIAS VISANDO A SUSTENTABILIDADE SOCIAL, ECONÔMICA E AMBIENTAL DA REGIÃO, de forma a garantir que os benefícios da pavimentação da estrada beneficiem aos diferentes

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

segmentos da sociedade e garantam a perenidade da cobertura florestal e da grande riqueza de biodiversidade da região.

Este encontro que encerramos hoje foi organizado com este objetivo, que é a construção de uma agenda de propostas e ações prioritárias de gestão para o eixo mato-grossense da BR 163, voltadas à sustentabilidade socioambiental da região e das populações locais e indígenas. Estiveram reunidos aqui mais de 200 pessoas, representando sindicatos de trabalhadores rurais, organizações não governamentais, prefeituras municipais, representantes de assentados e povos indígenas e pesquisadores, além de técnicos do Estado sensíveis às questões discutidas neste encontro.

Com base em diversas informações existentes e o conhecimento de cada um dos participantes sobre a região, foram discutidos problemas e desenvolvidas propostas referentes a temas como infra-estrutura e ordenamento fundiário, áreas protegidas e biodiversidade; viabilidade das atividades produtivas, monitoramento ambiental e manejo de recursos; e fortalecimento social e cultural das populações locais.

Neste contexto, no que concerne ao fortalecimento da participação da sociedade, consideramos que o governo federal deve atuar no sentido de fortalecer as iniciativas e a ampliação de espaços públicos de participação nos processos de desenvolvimento regional, criando um grupo de trabalho inter-institucional com participação paritária da sociedade civil organizada, governos federal, estadual e municipais para acompanhar o ordenamento territorial ao longo da BR 163.

A socialização de informações e a disponibilização e discussão dos resultados do diagnóstico realizado pelo Zoneamento Sócio-econômico e ambiental é fundamental para a definição de planos integrados de manejo dos recursos naturais da região, com participação qualificada dos atores envolvidos.

Além disso, é possível e necessária a articulação da sociedade civil para a criação de Fóruns Regionais Permanentes que reúnam as representações de toda a sociedade organizada e dos povos indígenas para discussões e elaboração de propostas de desenvolvimento que interessem a maioria do povo desta região.

É preciso democratizar os investimentos públicos em obras que viabilizem a agricultura familiar, os povos indígenas e demais populações tradicionais. Para tanto, entendemos ser urgente investimentos para construção de infra-estrutura social de prestação de serviços de educação, saúde, capacitação profissional, etc., especialmente em áreas de assentamento, além de construção de estradas que façam a conexão entre os municípios e assentamentos da região. É necessário também que o Poder Público aja de forma inequívoca na regularização fundiária e na demarcação e proteção de terras indígenas, na conservação da biodiversidade, através da intensificação da fiscalização,

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

na retomada de terras públicas das mãos de grileiros e na mediação de conflitos entre índios e assentados.

No que tange à gestão territorial, o aprimoramento e a consolidação do sistema de licenciamento ambiental único da Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e o fortalecimento da gestão ambiental no âmbito municipal, incorporando a participação das organizações da sociedade na fiscalização e no monitoramento devem ser priorizados. Desenvolver campanhas e ações em conjunto com os produtores rurais, visando a recuperação das áreas degradadas e a divulgação e implementação de práticas agrícolas sustentáveis.

Promover a recuperação das áreas de preservação permanente, as matas ciliares, em toda a região. Em especial, nas cabeceiras dos rios formadores do Rio Xingu, que estão localizadas fora dos limites das terras indígenas, e cujo processo de degradação torna vulneráveis as populações indígenas que dependem dos rios para sua sobrevivência física e cultural.

Estabelecer um sistema de unidades de conservação que contemple áreas representativas das diferentes formações florestais existentes na região. A criação de novas unidades de conservação pode viabilizar a superação do passivo ambiental dos assentamentos onde não há reserva legal, conforme previsto no Código Florestal. É também fundamental implementar efetivamente as unidades de conservação já existentes na região, a exemplo da Reserva Ecológica Culuene e da Estação Ecológica do Rio Ronuro, nas cabeceiras do Rio Xingu e o Parque Estadual do Cristalino.

Tendo em vista que o eixo da BR 163 atravessa uma região de alta biodiversidade da Amazônia, é fundamental a manutenção de corredores ecológicos entre as diferentes áreas. Neste sentido, é preciso desenvolver estratégias para que a localização das áreas de reserva legal nas propriedades garantam essa conectividade. Além disso, é importante incluir a região da Serra do Cachimbo entre as prioridades do Programa de Expansão de Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA).

O crescimento do processo de ocupação da região torna urgente a necessidade de ampliar os mecanismos de proteção das terras indígenas, especialmente em relação a proximidade das pousadas pesqueiras, a invasão do fogo, o desmatamento contíguo e a exploração madeireira muito próxima aos limites do Parque Indígena do Xingu.

A criação de uma faixa de proteção de 10 km no entorno das terras indígenas, a exemplo das existentes nas unidades de conservação, pode ser uma solução para o ordenamento do processo de ocupação e o controle das atividades econômicas, de forma a minimizar seus impactos negativos sobre as terras e populações indígenas. A incorporação às Terras Indígenas de parcelas importantes de territórios tradicionais de algumas etnias, que não foram contempladas nos processos demarcatórios representa uma prioridade para essas populações.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

Da mesma forma, o apoio às iniciativas dos índios de proteção e fiscalização de suas terras, com o objetivo de reavivar os seus limites, reformar os marcos e placas e estruturar os postos de fiscalização já existentes com meios de transporte e comunicação são fundamentais. É importante estabelecer mecanismos de financiamento e capacitação para estas iniciativas, bem como promover a articulação com os órgãos públicos como o IBAMA, a FEMA e a FUNAI, integrando-as em um programa mais amplo de proteção e monitoramento ambiental das áreas protegidas da região.

Com relação à viabilidade das atividades produtivas, é fundamental investir em processos educativos, de formação e capacitação para agricultores familiares e populações indígenas, principalmente no que se refere a criação e fortalecimento de cursos acadêmicos em nível médio e superior a fim de profissionalizar técnicos nas áreas de produção agroflorestal aos moldes do Programa de Ciências agroambientais da UNEMAT- Alta Floresta e implantação de escolas rurais no modelo da Pedagogia da Alternância a exemplo das já existentes no município de Guarantã.

Fortalecer os órgãos governamentais (federal, estadual e municipal) que atuam na Assistência Técnica e extensão rural à produção familiar com recursos humanos e estrutura para atender a demanda dos trabalhadores rurais e populações tradicionais, de maneira integrada com outras entidades da sociedade civil que atuam na mesma direção.

Promover a comercialização da produção através de estudos e garantia de infraestrutura básica (estradas, feiras, financiamentos) da cadeia produtiva agroflorestal e políticas e incentivos adequados à viabilização da produção familiar, como, por exemplo, o estabelecimento de programas que organizem o comércio inter-municipal, tanto na venda de produtos quanto na aquisição de insumos através de consórcios municipais.

Incentivar o manejo florestal sustentável através da desburocratização e facilitação na emissão de créditos adequados que possam ser feitos por agências públicas (BASA, BNDES, BB, SUDAM), bem como estabelecer linhas de microcrédito solidário menos burocráticas e mais acessíveis aos agricultores familiares favorecendo a viabilização da produção agroflorestal, como a criação de pólos do PRO-AMBIENTE no eixo da BR 163.

Reformular o modelo de reforma agrária dos assentamentos para um modelo sustentável que inclua o desenvolvimento de PDA (Plano de Desenvolvimento Ambiental) em cada assentamento rural e área de pequenos agricultores familiares, com estrutura que favoreça a viabilidade socioeconômica (escoamento da produção, acesso a serviços básicos de educação e saúde) e respeito à legislação ambiental através do planejamento por microbacias hidrográficas.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

Os participantes do encontro reafirmam a necessidade e a importância da pavimentação da Cuiabá-Santarém e consideram que a implementação destas medidas constituem condicionantes fundamentais para que a iniciativa de asfaltamento da BR 163 possa promover o desenvolvimento da região de forma inclusiva, atendendo aos interesses dos diversos segmentos da população, trazendo melhoria da qualidade de vida e assegurando a conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade social, econômica e ambiental da região necessários ao bem estar das futuras gerações.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO IV

CARTA DE APOIO AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO OESTE PARAENSE

Altamira – Xingu - Pará, 24 de Outubro de 2003

A região Oeste do Pará reúne 30 municípios que ocupam uma área de 780.180 km^2 representando 62% da extensão total do estado, onde vive uma população de 1.127.547 habitantes. Essa região está subdividida em três áreas que têm como municípios-pólo Santarém, com 262.538 habitantes; Altamira, com 77.439 e Itaituba com 94.750.

Atualmente, a região Oeste do Pará possui a maior quantidade de ecossistemas florestais e recursos hídricos preservados na Amazônia Oriental. A região também possui grandes reservas de minérios (já descobertas) com destaque para bauxita, calcário e ouro.

As principais atividades produtivas da região são: exploração madeireira, pecuária, agricultura, pesca, extrativismo, mineração industrial, garimpo e comércio. Estas atividades são desenvolvidas com grande participação da produção familiar rural (agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas e remanescentes de Quilombos). Mas a ocupação desordenada dessas áreas tem resultado num intenso processo de desmatamento, acirrando a exclusão social em condições de extrema violência. E a grilagem organizada, associada à pistolagem, deixa pouca ou nenhuma oportunidade à pequena produção.

As políticas de redistribuição fundiária, bem como a cessão de créditos e de apoios à pequena produção, por outro lado, têm demonstrado ser fatores importantes de inclusão social. Na medida em que possibilitam diversificar a produção agrícola e extrativista, com aumento da renda, essas políticas podem tornar-se instrumento para a implementação de formas de uso potencialmente menos predadoras da floresta e dos recursos naturais.

São estes os desafios aos quais vem responder o Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável proposto pelo Movimento Social do Oeste do Pará - seção Transamazônica e Xingu. Este plano não é fruto do acaso, mas sim de um capital social conquistado ao longo de quase 20 anos de experiência com o desenvolvimento de projetos e com a mobilização comunitária nos municípios da região. A convergência, no mesmo quadro territorial, do conjunto das ações distribuídas em quatro eixos principais, é essencial para manter a integridade de um plano que pode transformar-se numa alternativa à ocupação desordenada e à exclusão social na região amazônica.

Descrição dos Eixos

Eixo I: Infra-estrutura

Trata-se de dar suporte à produção local, viabilizando as alternativas de desenvolvimento sustentável propostas no plano, e garantindo um potencial energético necessário aos pequenos empreendimentos e arranjos produtivos, bem como o escoamento dos produtos e o acesso ao mercado.

Eixo II: Ordenamento Territorial

Trata-se de regularizar a situação fundiária na região, garantindo as áreas ocupadas por produtores familiares, e de realizar um Zoneamento Ecológico-Econômico participativo,

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

buscando a consolidação de iniciativas já em curso (Áreas Comunitárias, Resex Verde para Sempre, Mosaico de Unidades de Conservação da Terra do Meio, Resex Bacajá, PDS Anapu).

Eixo III - Produção agropecuária, florestal e pesqueira

Trata-se de criar condições para a diversificação dos sistemas produtivos locais, agregando valor à produção, com base em arranjos produtivos que explorem o potencial da biodiversidade e dos recursos florestais e pesqueiros. Para isso, deve-se atuar em duas frentes consecutivas:

* Pesquisa, com a criação de um Centro de Pesquisa, Formação e Assessoria, promovendo ações junto com as instituições governamentais de pesquisa e desenvolvimento, para produzir e divulgar novas tecnologias na região;

* Políticas integradas de crédito, de incentivo fiscal e assistência técnica voltadas para os sistemas agrosilvipastoris, privilegiando sua inserção em arranjos produtivos de pequenos empreendimentos geradores de empregos.

Eixo IV - Políticas de inclusão social

Trata-se de dotar as populações da região das condições indispensáveis ao usufruto da cidadania, quais sejam:

* Acesso à saúde, à educação e á moradia.

* Acesso à justiça e a garantias institucionais de funcionamento de um Estado de Direito, como condição fundamental para o desenvolvimento ordenado da região.

Fundação Viver Produzir e Preservar.

Altamira – Xingu – Pará, 24 de Outubro de 2003.

Assinam este documento, as instituições que participaram da Conferência, e reconhecendo a importância do plano para o desenvolvimento do Oeste Paraense, comprometem-se em apoiar sua execução.

NOME	ENTIDADE / MUNICÍPIO

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO V

Encontro em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163

5 a 7 de dezembro de 2003
Santarém – PA

Documento final

A Amazônia vem sendo ocupada, desde a década de 70, com o apoio de incentivos e subsídios governamentais voltados, principalmente, para grandes projetos, como os de mineração e agropecuários, e a construção de infra-estrutura (usinas hidrelétricas e estradas), para a manutenção destes. Contudo, estes investimentos não trouxeram desenvolvimento para região, mas conflitos fundiários, exclusão social, desemprego, devastação dos recursos naturais e inchaço das cidades, como mostram os indicadores oficiais.

As novas obras de infra-estrutura propostas para a região Oeste do Pará no Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal, em particular do asfaltamento da BR-163, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a modernização do Porto de Santarém, têm intensificado o desordenamento fundiário, a grilagem de terras, assassinatos de lideranças, expansão do desmatamento, entre outros problemas. Isto por que tais obras, da forma como estão planejadas, atendem fundamentalmente os interesses das grandes empresas agropecuárias, dos grandes plantadores de soja e das indústrias eletro-intensivas.

No caso da expansão da monocultura da soja não existem estudos conclusivos sobre o impacto ambiental desta atividade produtiva em larga escala na Amazônia, mas já se observa que esta não gera empregos, causa a contaminação dos rios, lagos e igarapés e provoca a concentração fundiária e o êxodo rural da população nativa.

Desta forma, essas obras, para trazerem benefícios sócio-econômicos e ambientais para a população da região, exigem a elaboração prévia de um plano de desenvolvimento regional, com vista a trazer melhoria efetiva da qualidade de vida da população. Para isto, estes empreendimentos devem ser tratados de forma interministerial, envolvendo não apenas o Ministério dos Transportes, como também do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades e outros.

Por essa razão, as entidades promotoras e participantes do evento *Encontro em Defesa da Sustentabilidade Territorial do Baixo-Amazonas e BR-163*, se reuniram entre os dias 5 a 7 de dezembro de 2003, em Santarém-PA, com 258 pessoas de 117 instituições de 21 municípios e 5 estados da Amazônia (Pará, Tocantins, Amapá, Acre e Mato Grosso) para discutir e articular diretrizes e propostas para a construção de um plano de desenvolvimento regional, com base no ordenamento territorial da região, identificam e propõem:

1. **Política fundiária -** O Estado deve agir através de um **Grupo Interministerial** com ações estratégicas, que também devem estar incluídas no Programa Amazônia Sustentável. O combate a grilagem deve ser a ação prioritária para iniciar o processo de governabilidade neste território. Contudo, este processo deve ter a inclusão da sociedade civil organizada através de audiências públicas, observatórios da cidadania, e inclusive na composição das forças tarefas que

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

debatem, discutem a implantação das ações para reverter o quadro caótico regional. Sugerimos a definição e divulgação das jurisdições dos órgãos públicos sobre esse território; discutir, definir e implantar o zoneamento econômico e ecológico – ZEE, realizar imediatamente a demarcação e regularização das áreas protegidas localizadas nesta região, incentivar os processos de regularização fundiária coletiva para se contrapor a ação dos "laranjas"; criar novas unidades de conservação e projetos de assentamentos agroextrativistas para assegurar áreas maiores sob o controle da população e movimentos sociais; monitorar as ações do Estado e cartórios junto a ocupação fundiária dos grandes grupos econômicos; e propor projeto de lei para limitar o tamanho das propriedades, incentivar os movimento de "VOLTA AO CAMPO";

2. **Estratégias produtivas para a produção familiar -** Que o Governo Federal, em parceria com os governos municipais e organizações de produtores familiares invista na elaboração de Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável (Assessoria Técnica e Extensão Rural de qualidade pública estatal e não-estatal, crédito desburocratizado, formação etc.), em campanhas de conscientização para o combate da prática de corte e queima e incentivo a agroecologia na Amazônia, na realização de planos de treinamento e implantação de estruturas de beneficiamento e agregação de valor da produção familiar; Incentivar a criação de cooperativas de crédito; criar redes e/ou centrais de comercialização; sensibilizar e capacitar os movimentos sociais para a participação no Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR; elaboração de EIA/RIMAs com a participação das comunidades e fornecimento dos Planos de Impacto Ambiental dos projetos já instalados e revisão nos contratos de concessão dos grandes empreendimentos, como o porto da Cargil e empresas mineradoras;

3. **Infra-estrutura Rural e Urbana -** A região se ressente da ausência do Estado, perceptível na identificação dos problemas pela população local. Falta infra-estrutura de transportes, tanto rodoviário quanto fluvial, assim como energia elétrica, saneamento e abastecimento de água. Não há provisão de serviços de saúde ou educação. Os profissionais de saúde são poucos e mal qualificados, despreparados para lidar com a realidade local e desconsideram o saber das populações tradicionais, alem de não contarem com instalações ou equipamentos adequados. O mesmo ocorre com a educação onde, alem de faltarem instalações e equipamentos, os currículos não são voltados para a realidade local, tampouco são os profissionais adequadamente qualificados para atuar na realidade da região. Não há oferta ensino médio regular nem escolas familiares rurais. As iniciativas comunitárias no sentido de suprir estas lacunas não encontram apoio oficial. O suprimento de infra-estrutura como o asfaltamento das rodovias principais e manutenção das vicinais deve ser realizado de forma a beneficiar o conjunto das populações locais, privilegiando o fortalecimento da produção de base familiar, sem permitir a apropriação dos investimentos públicos pelos setores economicamente mais poderosos. Neste sentido, a pavimentação da Cuiabá Santarém pode ser vista tanto como ameaça quanto como uma oportunidade.

4. **Fortalecimento das organizações populares e controle social -** Os movimentos sociais do Oeste do Pará adotarão variadas formas de luta e de pressão sobre os órgãos públicos a fim de garantirem o atendimento de nossas demandas, através de reuniões e audiências públicas com órgãos governamentais dos diferentes níveis, bem como, dos poderes legislativo e judiciário, para cobrar

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

soluções para os seus problemas; denuncia das ações criminosas dos grupos envolvidos com a devastação da floresta, a expulsão de trabalhadores/as rurais e o assassinato de lideranças. Além disso, faremos ampla campanha de esclarecimento da sociedade sobre os seus objetivos em vista de angariar cada vez mais apoio para suas lutas.

5. **Manejo dos recursos naturais de várzea e Terra firme -** Os principais problemas identificados são resultados da exploração dos recursos florestais, minerais e da várzea, a expansão da pecuária e da agricultura mecanizada e o despejo de lixo e efluentes de forma desordenada. A indústria madeireira já esgotou os estoques de madeira mais acessíveis e está agora explorando florestas cada vez mais distantes dos centros urbanos e principais rios e estradas da região. A agricultura mecanizada esta em expansão nos dois lados do Rio Amazonas com o potencial de contribuir para a erosão dos campos, assoreamento dos rios e o envenenamento da água e do solo. Esses problemas são exacerbados pela limitada capacidade dos órgãos governamentais de ordenar o processo e de apoiar as ações dos movimentos sociais. É necessário fortalecer os órgãos governamentais responsáveis pela fiscalização, fortalecer e ampliar a colaboração entre o governo e a sociedade civil, através das experiências de co-gestão dos recursos naturais que estão sendo desenvolvidas na região.

6. **Políticas sociais (Saúde, Educação) –** Construção de dois hospitais regionais (Santarém e Oriximiná); investir em políticas preventivas na área de saúde; criação de programa de incentivo a construção de laboratórios de manipulação de remédios alternativos para os Postos Comunitários na região; criação de farmácias do povo; introduzir no currículo escolar educação sexual, ambiental, higiene escolar e corporal; implantação de Casas Famílias Rurais em todos os municípios da região; e monitoramento da aplicação dos recursos públicos, com a legitima participação da sociedade civil organizada, em conselhos de educação e saúde, que devem ser mais democráticas sem apadrinhamento dos governantes.

Por fim, apoiamos as entidades locais que via Ministério Público Federal entraram com uma ação contra a construção do Porto da Cargil e nos solidarizamos ao pedido de reparação de danos ambientais causados por este empreendimento, com a construção da Central de Comercialização do Baixo Amazonas, uma Usina de Reciclagem de Lixo e a construção da Universidade Federal do Oeste do Pará.

Santarém, 07 de dezembro de 2003

Assinam esta carta as instituições promotoras:

Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas - CEFTBAM
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará, regional Baixo Amazonas - Fetagri-BAM
Fórum da Amazônia Oriental - FAOR
Fórum da Produção Familiar do Baixo Amazonas
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO VI

Encontro Regional da Produção Familiar ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém: Os desafios para ordenar o território

10 a 12 de dezembro de 2003
Itaituba-PA

Documento final

Historicamente os incentivos e subsídios governamentais que contribuíram para a ocupação da Amazônia, especialmente no Pará, priorizaram grandes projetos nas áreas de mineração, agropecuária e infra-estrutura, beneficiando pequenos grupos. Os investimentos não foram suficientes para garantir à região desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população. Ao contrário, os indicadores oficiais demonstram que no estado do Pará persistem os conflitos fundiários, a exclusão social, o desemprego, a devastação dos recursos naturais e o inchaço das cidades.

Muitas das obras de infra-estrutura iniciadas na década de 70 pouco serviram ao desenvolvimento regional, como é o caso da Cuiabá-Santarém, a BR-163, com trechos intrafegáveis boa parte do ano. O anúncio do asfaltamento da estrada deveria trazer uma perspectiva positiva, alterando esse modelo histórico. Entretanto, o que tem se registrado é o aumento da violência rural na área de influencia da rodovia, principalmente no sudoeste do Pará. Grandes lideranças rurais da região vivem sob ameaça, e muitas já sucumbiram, como foi o caso de Ademir Alfeu Federicci, o Dema, Bartolomeu Moraes da Silva, o Brasília e muitos outros.

Do mesmo modo, a grilagem de terras devolutas e a pressão sobre os recursos florestais e as terras já ocupadas pela produção familiar aliada a fragilidade dos órgãos públicos locais, avançam numa proporção jamais vista nesta região. Com isto, agrava-se o quadro de expropriação de recursos naturais promovido pela exploração irregular de madeira, pela atividade garimpeira desordenada e pelo extrativismo predatório.

Somada a essa situação, a pavimentação da Cuiabá-Santarém, caso siga o modelo convencional de ocupação e desenvolvimento regional, a exemplo de outras regiões do estado, como a da Belém-Brasilia, tende a incrementar os já alarmantes índices de desmatamento, podendo chegar a mais de mil quilômetros quadrados por ano somente ao longo da BR 163.

É fundamental e urgente que seja feito um planejamento regional visando o ordenamento territorial e o atendimento de demandas básicas da população da região. Por essa razão, as entidades promotoras e participantes do evento *Encontro Regional da Produção Familiar ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém – Os desafios para ordenar o território*, se reuniram entre os dias 10 a 12 de dezembro de 2003, em Itaituba-PA, com aproximadamente 150 pessoas entre lideranças de sindicatos de trabalhadores rurais e de associações de classe, produtores rurais, representantes de órgãos públicos, de instituições de pesquisa e de organizações

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

não governamentais, de 10 municípios, para discutir e propor diretrizes para a construção de um plano de desenvolvimento regional, que tenha como base a inclusão social e a superação dos desafios históricos vivenciados pela região.

Questões como a comercialização e ocupação ilegal de terras da União, a ausência da justiça e a impunidade de infratores e criminosos, bem como as dificuldades de atendimento das demandas sociais pelos poderes públicos locais e a inexistência de infra-estrutura adequada às necessidades da produção familiar foram discutidas em grupos de trabalho, que elencaram um conjunto de propostas com o objetivo de contribuir para a construção de um projeto de desenvolvimento da região efetivamente sustentável e adequado, trazendo qualidade de vida à população do estado.

1. **Ordenamento fundiário –** Ordenar o território a partir de mapeamentos prévios à destinação das áreas públicas. As áreas para novos assentamentos devem considerar as condições de viabilidade da produção, localizando-se, preferencialmente próximo às cidades, e contando com assessoria técnica adequada. Os assentamentos em áreas florestais devem estar baseados em um novo modelo, incluindo a utilização de áreas de reserva legal coletiva. É fundamental desenvolver mecanismos para impedir a venda de lotes de reforma agrária, bem como resgatar os lotes para destinação aos beneficiários da Reforma Agrária. Realizar auditorias nas unidades do INCRA como forma de identificar os entraves e propor soluções para uma melhor atuação do órgão. Efetivar imediatamente a demarcação e regularização das áreas protegidas localizadas nesta região, como o Parque Nacional da Amazônia, e a criação de novas, como a Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrísio.

2. **Estratégias produtivas para a produção familiar –** Fortalecer a produção familiar, incentivando atividades diversificadas e garantindo a efetividade de infra-estrutura adequada ao beneficiamento e ao escoamento da produção. A assistência técnica deve priorizar novos modelos, voltados à agricultura sustentável e ao manejo florestal, com infra-estrutura e equipe técnica adequados. Garantir a capacitação dos produtores rurais, através da implantação de escolas agrotécnicas e das casas familiares rurais e realizar intercâmbios entre instituições de pesquisa e agricultores. Desburocratizar e democratizar o crédito agrícola, de forma a atender as necessidades especificas dos produtores, às orientações do projeto técnico e o calendário agroflorestal. Fortalecer a organização social dos produtores familiares, tanto nas associações quanto nas cooperativas. Promover a comercialização dos produtos por meio de feiras do produtor. Implantar campos de produção de mudas e distribuição de sementes como forma de fomentar a recuperação de áreas degradadas. Incentivar iniciativas de ecoturismo e turismo rural. Desenvolver tecnologias de beneficiamento de produtos florestais. Desenvolver e difundir tecnologias de baixo impacto para o garimpo. Promover a verticalização da produção, assegurando a manutenção da cadeia produtiva. incentivar pólos moveleiros, produção de artesanato, laticínios e outros, criando selo de qualidade para valorizar os produtos locais.

3. **Infra-estrutura –** Os investimentos em infra-estrutura devem ser planejados participativamente, com base em consultas populares que indiquem suas prioridades. Os recursos destinados à educação e saúde devem ser aplicados de

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

forma efetiva e transparente. Criar programa de qualificação de profissionais da educação, e instituir a educação ambiental no currículo formal. Os produtos da merenda escolar devem ser adquiridos na própria região. Criar hospitais pólo e instituir convênio entre hospitais particulares e o SUS onde não houverem hospitais públicos. Expandir o programa de saúde da família para a área rural, assim como as experiências de medicina alternativa para todo o pólo. Equipar os postos de saúde para garantir atendimento no local. Do mesmo modo, assegurar serviços básicos referentes à previdência social à população local. Elaborar projetos municipais para viabilizar a abertura de poços artesianos. Fomentar pesquisa e investimentos em energias alternativas. Melhorar o sistema rodoviário e a manutenção dos ramais e vicinais.

4. **Fortalecimento das organizações sociais –** Fortalecer o Fórum da produção familiar da BR 163, fomentando sua participação nas instancias públicas de formulação de políticas, como os conselhos municipais e estaduais. Elaboração do plano de desenvolvimento do pólo. Investimento na formação de lideranças. Implantar mecanismos de comunicação na zona rural. Promover parcerias com órgãos públicos, e instituir mecanismos de controle social.

5. **Combate à impunidade e à violência no campo –** Implementação de um Plano de Segurança Publica no estado e nos municípios, com destaque para a questão fundiária. Instituir uma força-tarefa permanente dos órgãos federais (PF/IBAMA/INCRA), coordenada pelo Ministério Público Federal. Instalar uma delegacia da Policia Federal em Itaituba. Promover a reforma do sistema cartorário e implantar o sistema único de registro e títulos de terras. Definir mecanismos que impeçam a comercialização de terras da união, incluindo o controle das empresas imobiliárias e de topografia, que agem clandestinamente na região. Garantir apuração das denúncias apresentadas pela população local, com o devido encaminhamento e o estabelecimento de programas de ouvidoria e de atenção especial às testemunhas, adequados à realidade local. Fortalecer o papel do Ministério Público na região e promover capacitação das instituições locais e do movimento social em questões legais, por meio de ações como o Programa Balcão da Cidadania. Assegurar a modernização das instituições públicas como meio de superar a omissão e a eventual conivência de funcionários com esquemas de corrupção e violência. Instituir campanhas de conscientização sobre direitos humanos, de modo a contribuir com a construção da cidadania e o reconhecimento pela população local do problema da violência no campo.

Itaituba, 12 de dezembro de 2003

Assinam este documento as instituições membros do Fórum dos Movimentos Sociais da Br-163 e promotoras do evento:

Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará, regional Baixo Amazonas (Fetagri-BAM)
Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP)
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaituba

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

Prelazia de Itaituba

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO VII

PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DE INFLUÊNCIA DA BR-163
CARTA DE SANTARÉM – 29 A 31 DE MARÇO DE 2004

Esta Carta apresenta o resultado de debates e propostas do **Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163**, que abrange 84 municípios dos Estados do Pará e do Mato Grosso e envolve aproximadamente 2 milhões de habitantes.

A BR-163 atravessa uma das regiões mais importantes da Amazônia do ponto de vista da diversidade social, biológica e das potencialidades econômicas dos recursos naturais. Nela estão representados os biomas de cerrado, floresta amazônica e uma zona de transição, no norte do Estado do Mato Grosso. Compreende quatro bacias hidrográficas (rios Teles Pires, Tapajós, Xingu e Araguaia) ricas em recursos naturais dos quais dependem populações tradicionais, agricultores familiares e mais de 30 etnias indígenas. Essas populações geram uma economia regional significativa baseada em diversos usos e manejos dos recursos naturais, que ocupam mão-de-obra e movimentam capital não contabilizado monetariamente nas contas nacionais. A precariedade e secundarização de dados estatísticos sobre a representatividade desta economia têm favorecido o discurso redentorista dos grandes empreendimentos econômicos, como os únicos capazes de dinamizar e alavancar o desenvolvimento dessa região.

Reconhecemos a importância e reivindicamos o asfaltamento da BR-163 e demais rodovias federais e estaduais. No entanto, não se pode ignorar que os métodos convencionais de construção de grandes empreendimentos de infra-estrutura no Brasil têm causado grandes impactos desestruturadores das economias locais. Grande parte desses impactos já está em pleno curso, com a intensificação da grilagem de grandes áreas de terras públicas, da violência e da conversão acelerada de florestas e cerrados em monocultivos que empobrecem as oportunidades econômicas da região. Essas dinâmicas ocorrem de forma articulada nos dois Estados.

A ação na BR-163 exige a integração dos governos (federal, estadual e municipal) e sociedade, que assegure o ordenamento territorial e garanta o devido lugar de destaque e importância para os segmentos sociais e produtivos que fazem o uso diversificado da base de recursos naturais dessa região.

A gravidade dos problemas estruturais, já existentes, associada ao projeto de asfaltamento da BR-163 numa perspectiva reducionista, como mero corredor de transporte para *commodities* agrícolas, motivou uma ampla mobilização de organizações representativas do movimento social (indígenas, produtores familiares, extrativistas, entre outros), de ONG, de órgãos governamentais e de instituições de pesquisa, em quatro pólos regionais, nos Estados do Pará e Mato Grosso.

A mobilização inter-regional possibilitou, em 2003, a realização de quatro seminários, reunindo mais de mil lideranças. Nesses encontros deve ser destacada a elevada capacidade das organizações e de seus representantes em formular diagnósticos atuais, com profundo conhecimento dos problemas existentes, disposição propositiva e visão abrangente de políticas públicas.

Esse processo participativo produziu diagnósticos e propostas para o estabelecimento das diretrizes do **PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA REGIÃO DE INFLUÊNCIA DA BR-163.** Os debates de quatro seminários (Sinop-MT, Santarém-PA, Itaituba-PA e Altamira-PA) foram sintetizados no presente Encontro consensualizando a CARTA DE SANTARÉM, priorizando as seguintes linhas de Desenvolvimento:

1- Infra–Estrutura e Serviços Básicos

O asfaltamento da BR-163 deve ser acompanhado do asfaltamento da Transamazônica, de rodovias estaduais e da abertura e manutenção de estradas vicinais. Propõe-se um sistema viário que integre a construção de rodovias com terminais fluviais, rodoviários e rodofluviais projetados prioritariamente para o fortalecimento da economia regional.

Os investimentos em infra-estrutura devem abranger, de forma integrada, o abastecimento e a distribuição de água tratada, a eletrificação rural (convencional e/ou alternativa) e o saneamento em todos os núcleos urbanos e rurais das regiões incluídas neste Plano. Deve-se incluir também, a expansão dos serviços de correios, bancários e previdência social, bem como expandir o financiamento de casas populares rurais.

Na educação é necessário construir e equipar instituições apropriadas para os ensinos fundamental e médio (Casas Familiares Rurais), além de fortalecer instituições de pesquisa e ensino

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

para darem suporte ao conhecimento científico e tecnológico para fortalecer a economia local. O esporte, lazer e a comunicação comunitária também devem receber investimentos.

Para a segurança pública é preciso instrumentalizar as delegacias municipais para desempenharem com mais eficiência as atividades de combate a violência.

Na saúde deve-se implementar programa de saúde preventiva para famílias rurais e urbanas, e uma rede de atendimento a saúde pública devidamente equipada e adequada as demandas da região. A implantação de laboratórios de pesquisa e manipulação de produtos medicinais regionais, considerando o resgate do conhecimento popular tradicional, deve receber investimentos.

2 – Ordenamento Fundiário e Combate à Violência

O ordenamento fundiário e o combate a violência devem ser ações prioritárias para iniciar o processo de governabilidade e o Estado de Direito na região. Este processo deve ter a participação efetiva da sociedade civil organizada e considerar as propostas existentes no *Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163*. Esta mesma definição estratégica deve estar presente na composição da força tarefa proposta, entre Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Polícia Civil e Polícia Federal entre outros, objetivando dar condições à ação imediata dos órgãos públicos de execução e fiscalização, a segurança pública da região e ao combate a violência no meio rural.

Garantir as atuais áreas ocupadas por produtores familiares, quilombolas, populações tradicionais e indígenas na região.

Construir e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico através de metodologias participativas, com a inclusão de variáveis sociais e ambientais.

Regularizar e consolidar as áreas protegidas, tais como PDS Anapu, as Reservas Extrativistas Verde para Sempre, Renascer, Bacajá, Riozinho do Anfrísio e o Mosaico de Unidades de Conservação da Terra do Meio, entre outras.

Incorporar às Terras Indígenas parcelas importantes de territórios tradicionais de algumas etnias, que não foram contempladas nos processos demarcatórios, bem como, promover a fiscalização e vigilância dos seus limites, controlar as atividades agropecuárias e extrativistas no seu entorno e proceder as demarcações e homologações pendentes.

3 – Estratégias Produtivas e Manejo dos Recursos Naturais

É fundamental manter e potencializar a diversificação dos sistemas produtivos locais, agregando valor à produção, com base em arranjos produtivos que utilizem a biodiversidade e os recursos florestais e pesqueiros ; e implementar políticas integradas de financiamento, legislação diferenciada e assistência técnica, privilegiando a inserção de pequenos e médios empreendimentos geradores de empregos locais duráveis.

Deve-se incentivar o manejo florestal com legislação diferenciada para a escala da produção familiar bem como estabelecer linhas de microcrédito solidário como por exemplo a criação de novos pólos do PROAMBIENTE e a incorporação de áreas alteradas/degradadas ao processo produtivo.

4 – Fortalecimentos Social e Cultural das Populações Locais

É imprescindível dotar as populações da região de condições indispensáveis ao usufruto da cidadania com garantias institucionais de funcionamento de um Estado de Direito, como condição fundamental para o desenvolvimento ordenado da região.

A garantia dos direitos humanos exige a imediata criação de uma força-tarefa para investigar e punir os casos de violências cometidas por grupos de extermínio, latifundiários, traficantes, agentes de segurança do Pará (Terra do Meio – Altamira, Itaituba, Santarém, Novo Progresso, Almerim, Óbidos e Anapu) e Mato Grosso (Lucas do Rio Verde, São Félix do Araguaia e Querência) e a instalação de delegacias regionais da Polícia Federal.

É necessário democratizar os meios de comunicação, por meio de programas de estímulo a criação e a legalização de TVs e rádios comunitárias, adequadas à realidade amazônica. É fundamental adequar os processos educativos, de formação e capacitação para agricultores familiares e populações indígenas, principalmente no que se refere a criação e fortalecimento de cursos acadêmicos em nível médio e superior para profissionalizar técnicos. Fortalecer modelos diferenciados de formação para povos indígenas.

Destinar recursos financeiros e prestar assessoria técnica à implementação do Estatuto das Cidades e à elaboração dos Planos Diretores Urbanos dos municípios abrangidos neste Plano.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

5 - Gestão Ambiental, Monitoramento e Áreas Protegidas

Garantir a proteção das unidades de conservação, terras indígenas e manter corredores ecológicos entre as diferentes áreas. Para isso é preciso desenvolver e incorporar no processo de licenciamento ambiental a localização das áreas de reserva legal contíguas às unidades de conservação, terras indígenas e áreas de preservação permanente, para que garantam conectividades ecológicas.

Deve ser incentivada a criação de novas áreas protegidas, contemplando as diferentes formações florestais, bem como implantar, urgentemente, os mosaicos de unidades de conservação da TERRA DO MEIO, VERDE PARA SEMPRE e RENASCER. É necessário também, implementar as unidades de conservação já instituídas, como a Estação Ecológica do Rio Ronuro, a Reserva Ecológica do Culuene, Parque Estadual do Cristalino e Parque Nacional da Amazônia, utilizando divisas naturais e criando bases administrativas locais.

Compensar o passivo ambiental dos assentamentos de reforma agrária e propriedades privadas onde não há reserva legal, conforme previsto no Código Florestal, com a criaçao de novas unidades de conservação.

A criação de uma faixa de proteção de 10 km no entorno das terras indígenas, pode ser uma solução para o ordenamento do processo de ocupação e o controle das atividades econômicas, de forma a minimizar seus impactos negativos sobre as terras e populações indígenas.

É necessário capacitar os órgãos governamentais para implementar a gestão participativa de políticas ambientais, bem como criar delegacias especiais de meio ambiente.

Tendo em vista, o esforço de debate e elaboração das propostas que constituem o **Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163**, as organizações que assinam esta CARTA, propõem:

a) Que a abrangência territorial de impacto da construção da BR-163, considere como regiões de influência o Norte do Mato Grosso e Oeste do Pará, incluindo as bacias do Xingu, Araguaia, Teles Pires e Tapajós;
b) Que as ações propostas neste Plano sejam incorporadas pelo planejamento governamental ;
c) Que o Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163 seja instituído como um espaço permanente de debate e de negociação envolvendo representantes dos movimentos sociais, ONGs e instituições de pesquisa para debater os programas, as políticas e os projetos para a região.

Santarém 31 de março de 2004

Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163
Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas – CEFTBAM
Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP
Grupo de Trabalho Amazonico – GTA
Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento – FORMAD
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM
Instituto Socioambiental – ISA
Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAGRI
Instituto Centro e Vida – ICV
Associação Terra Indígena Xingu – ATIX
Museu Paraense Emilio Goeldi- MPEG
Fórum da Amazônoia Oriental- FAOR
Federação de Orgãos para a Assistencia Educacional e Social – FASE Amazônia
Universidade Estadual do Mato Grosso- UNEMAT
Universidade Federal do Pará/ Campus de Altamira- UFPa
Grupo Nova Proposta para a Agroecologia- GTNA
Associação Floresta Protegida- AFP
Grupo de Defesa da Amazônia- GDA
Embrapa Amazônia Oriental
Central Unica dos Trabalhadores

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO VIII

Av. Higienópolis, 901
01238-001 São Paulo - SP -BR
tel: 55 11 3825-5544
email:isa@socioambiental.org

SCLN 210 bloco C sala 112
70862-530 Brasília - DF - BR
tel: 55 61 349.5114
Fax:55 61 2747608
isadf@socioambiental.org

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

URGENTE, FAVOR ENTREGAR IMEDIATAMENTE

Para: Dr. Johaness Eck

Instituição: **Subchefia de Coordenação da Ação Governamental - SAG** fax:

De: Márcio Santilli **Fax:55 61 2747608 B**

Prezado Johaness,

Segue a solicitação encaminhada ao Ministro-Chefe da Casa Civil acerca da realização da Oficina BR 163 Sustentável. Consideramos de extrema importância que o GTI participe desse evento e contamos, em especial, com a sua presença.

Grande abraço,

Márcio Santilli

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

Brasília, 20 de abril de 2004

Excelentíssimo Senhor
Ministro da Casa Civil da Presidência da República
José Dirceu

Senhor Ministro,

Como deve ser de seu conhecimento, o conjunto de organizações da sociedade civil, representado pelas instituições abaixo-assinadas, está promovendo um processo de mobilização para discussão de propostas em torno do desenvolvimento territorial sustentável da região de influência da rodovia BR-163, indo ao encontro das iniciativas do governo federal em relação ao projeto de pavimentação da referida estrada.

Como prosseguimento deste processo, estaremos realizando uma oficina de trabalho com o objetivo de apresentar ao governo federal os resultados alcançados nos quatro seminários regionais - nas cidades de Altamira, Itaituba, Santarém/ PA e Sinop/ MT –, realizados no ano passado e consolidados em um encontro em Santarém, entre 29 e 31/03. A *Carta de Santarém*, anexada ao presente, apresenta a síntese das questões discutidas durante o processo.

Com essa oficina de trabalho esperamos reunir dirigentes e técnicos dos órgãos federais pertinentes com o objetivo de discutir a viabilização e a operacionalização das propostas. Para tanto, solicitamos designar os membros do Grupo de Trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, que tem como finalidade coordenar a elaboração e a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163 para participarem da referida oficina, bem como demais representantes de órgãos públicos e coordenadores de programas de governo relacionados às temáticas a serem discutidas no evento.

A dinâmica da oficina prevê trabalhos de grupos nos seguintes eixos temáticos: (1) Infra-estrutura, serviços básicos e políticas sociais, urbanas e rurais; (2) Gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas; (3) Fortalecimento social e cultural das populações locais; (4) Estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais; e (5) Ordenamento fundiário e combate à violência no campo. Esperamos que os representantes de governo possam, no âmbito de cada grupo de trabalho, apresentar o detalhamento das propostas previstas no Plano de Ação do governo para a região de influência da rodovia, incluindo informações como orçamento, prazos e órgãos envolvidos.

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

Anexamos a programação detalhada da oficina, que acontecerá entre 27 e 29/04 próximos, em Brasília, na Casa de Oração Filippo Smaldone, SGAN W5 Quadra 911 – conjunto B.

Contando com o apoio e a participação deste Ministério, despedimo-nos cordialmente,

Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas – CEFTBAM
Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAGRI
Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163
Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento – FORMAD
Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP
Grupo de Trabalho Amazonico – GTA
Instituto Centro Vida - ICV
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM
Instituto Socioambiental – ISA

Maiores informações: Adriana Ramos
Instituto Socioambiental
Tel 349 5114

Please purchase PDF Split-Merge on www.verypdf.com to remove this watermark.

ANEXO IX

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 15 DE MARÇO DE 2004.

Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar e coordenar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica criado Grupo de Trabalho com a finalidade de coordenar a elaboração e a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163.

Parágrafo único. O Grupo de Trabalho deverá considerar, no desenvolvimento de seus trabalhos, as decisões do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 3 de julho de 2003, as do Plano Amazônia Sustentável e o documento de diretrizes para o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR - 163.

Art. 2º O Grupo de Trabalho será composto por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir indicado:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - Ministério das Cidades;

IV - Ministério da Defesa;

V - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

VI - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

VII - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VIII - Ministério da Educação;

IX - Ministério da Integração Nacional;

X - Ministério da Justiça;

XI - Ministério do Meio Ambiente;

XII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

XIII - Ministério da Saúde;

XIV - Ministério do Trabalho e Emprego; e

XV - Ministério dos Transportes.

§ 1º O coordenador do Grupo poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal, para contribuir na execução dos seus trabalhos.

§ 2º Os membros e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

§ 3º As despesas de deslocamento dos membros do Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de suas atividades serão custeadas pelos órgãos representados.

Art. 3º O Grupo de Trabalho deverá apresentar relatórios trimestrais, contendo informações sobre a implementação do Plano de que trata o art. 1º.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de março de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Alfredo Pereira do Nascimento
Guido Mantega
Marina Silva
Ciro Ferreira Gomes
Miguel Soldatelli Rossetto
José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 16.3.2004

ANEXO X

CARTA ABERTA DE REPÚDIO À MEDIDA PROVISÓRIA 239/2005 DO SUDOESTE PARAENSE

Cansados do ostracismo imposto pelos impulsos irresponsáveis dos "gênios" tecnocratas e políticos nacionais e da ingerência de organizações internacionais em nossa terra, os verdadeiros "Povos das florestas Paraenses" que assinam este documento, fruto de discussão e amadurecimento das divergências e interesses e objetivos de cada um desses povos, resolve que chegou a hora de GRITAR, sem as presenças, quase sempre, mal intencionadas ou em defesa de interesses escusos de representantes de órgãos governamentais, e principalmente, de organizações não governamentais – ONG's, nacionais e internacionais.

Este documento representa, na essência, o que achamos de errado ao longo da historia, o que pensamos para ser executado e as ações e definições que não aceitamos mais serem impostas.

Inicialmente, como representamos uma população de mais ou menos de 500.000 sobreviventes do canto sudoeste do Estado do Pará, destacamos, obviamente, as questões, regra geral, resultantes de problemas criados pela omissão e ações desastrosas dos órgãos governamentais, principalmente federais, fruto do seu distanciamento da realidade local e interferência, imprópria, inadequadas e mal intencionadas das organizações não governamentais – ONG's.

Assim sendo, é preciso apreciar os fundamentos da problemática. As ações governamentais imposta a região, quase sempre, consideram que a vida na Amazônia se restringe a fauna e flora, ignorando, propositadamente, o enorme contingente humano aqui fixada, de nativos, descendente de colonizadores portugueses, no inicio do século XV, e dos adotivos, imigrantes transportados, de certa forma irresponsável, por programas de Governo Federal, em décadas passadas.

O conhecimento da historia, principalmente aquela voltada a ocupação amazônica, acentuada a partir do fim do século XIX, com a criação dos "Soldados da Borracha", incrementada nos meados do século XX, com a "corrida do ouro" e coroada com impulso nacionalista de defesa da Amazônia, no final do século XX, quando foi preciso "Integrar para não entregar", e a conseqüência dos "homens sem terra para terra sem homem", que impulsionaram milhares de famílias para o Pará, precisa ser considerado, no momento de tomada das decisões (Medida Provisória 239/2005).

Entendemos e ficamos chocados com a morte da missionária americana, como ficamos também, da mesma forma, com outras mortes acontecidas no Pará, no Brasil e pelo mundo resultantes da insensatez e da ganância de alguns desequilibrados. No entanto a resposta a estas brutalidades não podem ser dadas na emoção ou na subserviência. É preciso, mais do que nunca, que a realidade da floreta paraense seja respeitada e ouvida e que as ações e reações se pautem no conhecimento, no equilíbrio e na responsabilidade.

Desse modo, é imperativo ter como peça fundamental, em qualquer que seja ação de governo, a existência de uma população humana, que a décadas vive ou sobrevive debaixo da floresta e que, quase sempre, os sensores remotos não mostram nos monitores dos gabinetes refrigerados.

Assim sendo, fiquem certos que nós paraense, nativos e adotivos, não aceitamos mais essa intromissão irresponsável, e mais do que isso; queremos deixar claro que partilhamos da execução da proposta de Zoneamento Ecológico – Econômico, acreditando que a execução desse ZEE, conforme proposta pelo Governo do Pará, é o instrumento básico para de definir ações competentes para o desenvolvimento sustentável do Estado, e que se tornará, com certeza, referência para o resto da Amazônia.

Finalizando. queremos deixar registrado, claramente, a disposição de que estamos decididos a não permitir, novamente, que sejamos expulsos ou "generosamente" transportados de nossas terras para novas Canaãs, destacando também, que entendemos a necessidade da preservação ambiental, e que estamos, conscientemente, preparados a continuar a viver em nossa CANAÃ, defendendo o desenvolvimento sustentável do Sudoeste Paraense.

Itaituba(PA), 04 de março de 2005.

ASSOCIAÇÃO DOS MINERADORES DE OURO DO TAPAJÓS – AMOT (assinou)
SINDICATO DOS PRODUTORES RURAIS DE ITAITUBA – SIPRI (assinou)
CLUBE DOS DIRIGENTES LOGISTAS DE ITAITUBA – CDL (assinou)
ROTARY CLUBE DE ITAITUBA – (assinou)
ASSOCIAÇÃO COMERCIAL, INDUSTRIAL E AGRO-PASTORIL DE ITAITUBA – (assinou)
SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE ITAITUBA – (não assinou)
SINDICATO DOS CONDUTORES DE VEICULOS RODOVIARIOS DE ITAITUBA- (assinou)
LOJA MAÇONICA "ACACIA DO TAPAJÓS" – (assinou)
COOPERATIVA DE JOALHERIOS DA AMAZÔNIA – COOPERJAM – (assinou)
APIACÁS HOTEIS E TURISMO – (assinou)
FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARÁ – FAEPA/ITAITUBA – (assinou)
ASSOCIAÇÃO DOS FILHOS DE ITAITUBA – ASFITA- (não assinou)
ASSOCIACÃO DOS MICROS-EMPRESÁRIOS DE ITAITUBA – (assinou)
SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCACÃO PÚBLICA DO PARÁ- SINTEPP/ITAITUBA - (não assinou)
COLÔNIA DOS PESCADORES –(assinou)
ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE/ITAITUBA – (assinou)
SINDICATO DOS MADEREIROS DO SUDOESTE DO PARA – SIMASPA – (assinou)
D'GOLD PURIFICADORA – (assinou)
OURO MINAS – DTVM – (assinou)
ATLAS DTVM – (assinou)
MELADO OURO – (assinou)
MARSAM DTVM – (assinou)
REPRESENTANTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO OURO- ANORO/ITAITUBA –(assinou)

ANEXO XI

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.290, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2007.

Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a" da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 1º, § 1º, inciso I, e art. 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável - será apresentado conforme previsto no Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, e sua implementação será acompanhada conforme este Decreto.

Parágrafo único. O Plano BR-163 Sustentável faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, importando em conjunto de ações em escala sub-regional, como disposto no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 6.047, de 2007.

Art. 2º O Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 3º-A. Fica criado o Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável, com a finalidade de acompanhar a implementação das decisões da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional relativas a esse Plano, integrado por nove representantes da União, três representantes dos Estados e três representantes dos Municípios da sua área de abrangência, sendo:

I - um representante da Casa Civil da Presidência da República, que exercerá sua coordenação;

II - um representante do Ministério da Integração Nacional, que exercerá sua secretaria-executiva;

III - um representante do Ministério do Meio Ambiente;

IV - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

VI - um representante do Ministério das Cidades;

VII - um representante do Ministério da Defesa;

VIII - um representante do Ministério da Justiça;

IX - um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

X - um representante do Estado do Pará;

XI - um representante do Estado do Mato Grosso;

XII - um representante do Estado do Amazonas; e

XIII - três representantes de Municípios dos Estados do Pará, Mato Grosso e do Amazonas.

§ 1º Os representantes referidos nos incisos I a IX e seus respectivos suplentes serão indicados pelos respectivos Ministros de Estado.

§ 2º O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República convidará os Governadores dos Estados referidos nos incisos X a XII a indicar os respectivos representantes e suplentes.

§ 3º O Coordenador do Comitê Executivo convidará a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios a indicar os representantes referidos no inciso XIII e seus respectivos suplentes, em comum acordo, após consulta às associações de Municípios da região e dos respectivos Estados.

§ 4º Os Municípios referidos no inciso XIII devem ter área abrangida pelo Plano BR-163 Sustentável.

§ 5º A designação dos membros do Comitê Executivo será feita pelo Presidente da República, que poderá delegar essa competência ao Presidente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

§ 6º O Comitê Executivo será instalado em até trinta dias, ainda que algum representante não tenha sido indicado.

§ 7º A participação no Comitê Executivo será considerada relevante prestação de serviços, não remunerada." (NR)

"Art. 3º-B. O Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável deverá:

I - encaminhar as propostas para o Plano BR-163 Sustentável e suas revisões à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, para submissão ao Presidente da República, na forma do art. 5º do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007;

II - articular com os Ministérios e com os Estados e Municípios com áreas nele abrangidas, o Plano BR-163 Sustentável;

III - coordenar o planejamento e a identificação dos recursos e meios dos vários entes federados e órgãos envolvidos, necessários à execução do Plano BR-163 Sustentável;

IV - coordenar a celebração de contratos e outros instrumentos do Plano BR-163 Sustentável, promovendo convênios entre os vários entes federados e órgãos envolvidos; e

V - encaminhar relatórios à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, sem prejuízo do seu encaminhamento também a outros órgãos, conforme determinado em lei, acerca de eventuais irregularidades na aplicação de recursos públicos.

§ 1º O Comitê Executivo submeterá seu regimento interno à aprovação do Presidente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, em até sessenta dias.

§ 2º Nas revisões do Plano BR-163 Sustentável, serão consideradas as conclusões do relatório anual produzido pelo Fórum daquele Plano, explicitando-se as razões para que suas recomendações não sejam implementadas, quando for o caso." (NR)

Art. 3º Fica instituído o Fórum do Plano BR-163 Sustentável, como instância de discussão e auxílio no seu monitoramento.

Art. 4º O Fórum será composto pelos quinze integrantes do Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável, conforme definido no art. 3º-A do Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e por mais quinze representantes da sociedade local, assim definidos:

I - quatro representantes das entidades empresariais e sindicais patronais dos setores de indústria e comércio, agropecuário, florestal e minerário, sendo um representante de cada um desses setores;

II - quatro representantes das entidades sindicais dos trabalhadores, sendo no mínimo um representante das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos e um representante das entidades sindicais dos trabalhadores rurais;

III - três representantes de entidades da sociedade civil com atuação junto a movimentos sociais ou ambientais, atuantes na área de abrangência do Plano;

IV - dois representantes das associações de povos indígenas e de comunidades quilombolas situados na área de abrangência do Plano; e

V - dois representantes das instituições de ensino e pesquisa atuantes na área de abrangência do Plano.

§ 1º Os representantes referidos no inciso I e seus respectivos suplentes serão indicados de comum acordo pelas federações patronais da indústria e comércio, da agricultura e pecuária, do setor florestal e do setor minerário dos três Estados da área de abrangência do Plano.

§ 2º Os representantes referidos no inciso II e seus respectivos suplentes serão indicados em comum acordo pelas centrais sindicais e federações de trabalhadores urbanos e rurais dos três Estados da área de abrangência do Plano.

§ 3º Os representantes referidos no inciso III e seus respectivos suplentes serão indicados a partir de processo de escolha, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 4º Os representantes referidos no inciso IV e seus respectivos suplentes serão indicados a partir de processo de escolha coordenado pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

§ 5º Os representantes referidos no inciso V e seus respectivos suplentes serão indicados de comum acordo pelas instituições de ensino e pesquisa que atuem diretamente na área de abrangência do Plano.

§ 6º Todos os indicados deverão ter atuação na área de abrangência do Plano relacionada com a entidade representada.

§ 7º O Fórum será instalado em até sessenta dias após a publicação deste Decreto, ainda que algum representante não tenha sido indicado.

§ 8º Os membros do Fórum não receberão nenhum tipo de remuneração pelas suas atividades, que serão consideradas de relevante interesse público.

Art. 5º O Fórum será coordenado pelo representante da Casa Civil e secretariado por membro escolhido entre seus componentes.

Art. 6º Os membros do Fórum serão designados pelo Presidente da República, que poderá delegar essa competência ao Presidente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo.

Art. 7º O Fórum apresentará relatório anual com suas recomendações ao Presidente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, e poderá propor ao Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável que convoque uma conferência a cada ano, em que participarão entidades e interessados na execução do Plano, para discutir amplamente a sua implementação.

Art. 8º O Fórum aprovará seu regimento interno, em até seis meses da publicação deste Decreto, assegurando paridade deliberativa entre os representantes da sociedade civil e os do Poder Público.

Art. 9º O Fórum terá funcionamento limitado a três anos, quando poderá ser renovado em ato do Presidente da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Art. 10. O Plano BR-163 Sustentável poderá prever estruturas de coordenação gerencial regional e instâncias regionais de discussão da sua implementação.

§ 1º As estruturas de coordenação gerencial não comportarão atribuições além das já previstas em lei ou regulamento para os vários órgãos e entidades que as comporão.

§ 2º O Plano preverá a inclusão, pelos entes federados, das ações e recursos necessários à sua execução nos respectivos planos plurianuais e orçamentos.

Art. 11. O Anexo I do Decreto nº 6.047, de 2007, passa a vigorar acrescido da Mesorregião da BR-163 Sustentável, sob o subtítulo "Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional", com a seguinte redação:

"ANEXO I

Mesorregiões Diferenciadas

.....

Sub-regiões selecionadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

.....

10. Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável." (NR)

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 6 de dezembro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Marina Silva
Geddel Vieira Lima

Este texto não substitui o publicado no DOU de 7.12.2007

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

ANEXO XII

PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL
3ª REUNIÃO DO FÓRUM REGIONAL

DATA: 27 de julho de 2009

LOCAL: Auditório do Centro de Atendimento ao Empreendedor Cidadão (CAEC) – Prefeitura de Santarém (PA)

PARTICIPANTES:

Membros do Fórum:
Casa Civil da PR (Johaness Eck); MI (Júlio Miragaya e Leandro Signori); MMA (Pedro Bruzzi Lion e Bruno Abe Saber Miguel); MD (Marinho Pereira Rezende Filho); MJ (Byron Prestes Costa); ABM (Inácio Corrêa); AMOT (Lúcia Bezerra); FETAGRI/PA (Manuel Imbiriba Sarmento e Maria Rosa Silva Almeida); CEPFTBAM (Venilson José Taveira da Silva); FVPP (Sebastião César Santos); IPAM (Rosana Gisele Cruz Pinto Costa); FMS-BR-163 (João P. Diniz).

Convidados:
ANA (Wagner M.C. Vilella); MDA/Terra Legal (Pedro Assunção Alves e José Raimundo Sepeda da Silva); Companhia Docas do Pará (Clythio Van Buggenhout e Manoel Castro Furtado); SFB (Elizangela Germaque). ANTAQ (Adalberto Tokarski) e INCRA (Vinícius Ferreira Araújo).

Observadores:
STTR-O (Edincia L. Pinheiro Corrêa), SEMPA (Robelson Imbiriba); Universidade de Innsbruck – Áustria (Michael Klinger); MPF (Marcel B. Mesquita); Prefeitura de Santarém (Maria Iolanda Cardoso, Francisco Wanderlei C. Lopes e Maria Auxiliadora Pinho Nogueira); CPDA/UFRRJ (Fernanda do S.S. Ferreira); ITESAN/ACOSPER (Livaldo Sarmento da Silva); ITESAM (Diogo Gomes Barroso); STTR/STM (Manoel Edivaldo Santos Matos e Domingos F. Pereira);

CEPPAC/UNB (Marília Silva de Oliveira) e FETAGRI T.X. (Pedro dos Santos).

PAUTA: 1) Abertura; 2) Apresentações; 3) Deliberações; 4) Encaminhamentos.

1 – ABERTURA:

Foi realizada com intervenções da Prefeita Municipal de Santarém; do CEPFTBAM e da Coordenação Geral do Fórum (Casa Civil da Presidência da República).

2 – APRESENTAÇÕES:

Foram feitas as apresentações em Power point, seguidas de debates entre os participantes, tendo sido contemplados os seguintes temas:

2.1 - Fundo Amazônia

Informe: Johaness Eck (CC/PR)

2.2 – Processo de Regularização Fundiária no Oeste do Pará.

Informe: Pedro Assumpção Alves e José Raimundo Sepeda da Silva (MDA/Terra Legal)

2.3 – Zoneamento Ecológico-Econômico do Oeste do Pará

Informe: Bruno Abe Saber Miguel (MMA)

2.4 – Possibilidades de aproveitamento hidroviário nos rios Tapajós e Teles Pires.

Informe: Adalberto Tokarski - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Wagner Vilela - Agência Nacional de Águas (ANA).

2.5 – Implementação do Porto de Santarém

Informe: Clythio Van Buggenhout (CDP)

2.6 - Manejo Florestal, Apoio à Produção Sustentável e Fortalecimento da Sociedade Civil na Amazônia Brasileira

Informe: Pedro Bruzzi Lion (MMA)

2.7 - Contribuições do Serviço Florestal Brasileiro à Implementação do Plano BR 163 Sustentável

Informe: Elizângela Gemaque de Almeida (SFB)

2.8 – Ações Prioritárias do Plano

Informe: Johaness Eck (CC/PR)

Não ocorreram as seguintes apresentações, conforme pauta inicial:

2.9 – Projetos de Aproveitamento Hidroelétrico (AHE) nos rios Tapajós e Teles Pires.

Informe: Ministério de Minas e Energia (MME).

2.10 – Financiamento de atividades econômicas sustentáveis

Informe: Banco da Amazônia, DFD-MI, BNDES, BB

3 – DELIBERAÇÕES:

3.1 – Fundo Amazônia – Organizar e realizar reunião com o BNDES no Estado do Pará sobre o Fundo.

3.2 – Realização de Seminário sobre Infra-Estrutura e Logística na Área do Plano BR-163 Sustentável em Lucas do Rio Verde (MT) em 15 de setembro.

3.3 – Negociação com os colegiados dos PTCs (Territórios da Cidadania) para funcionamento como instâncias locais de coordenação das subáreas do Plano.

3.4 – Instalação da instância local de implementação do Plano – Centro-Norte Matogrossense (nesta subárea não existe PTC), na próxima reunião do Fórum.

4 - ENCAMINHAMENTOS:

Confirmação de datas e locais para a realização da próxima reunião do Fórum Regional:

4ª Reunião: 16 de setembro em Lucas do Rio Verde(MT), com a definição dos seguintes pontos de pauta, sem prejuízo de inclusão de outros: a) Informe sobre os encaminhamentos aprovados na reunião e no seminário de Santarém (reunião sobre licenciamento ambiental dos projetos de assentamento do INCRA em Belém e reunião com BNDES sobre o financiamento de projetos no âmbito do Fundo Amazônia); b) debate sobre as ações prioritárias do Plano; c) regularização fundiária

na porção mato-grossense do Plano – Programa Terra Legal e assentamentos do INCRA; d) negociação com os colegiados dos PTCs para funcionamento como instâncias locais de coordenação das subáreas do Plano e) instalação da instância local de implementação do Plano – Centro-Norte Mato-grossense.

Realização de **Seminário sobre Infra-Estrutura e Logística na Área do Plano BR-163 Sustentável** em Lucas do Rio Verde (MT) em 15 de setembro

Johaness Eck – Casa Civil da Presidência da República – Coordenação-Geral

Júlio Miragaya – Ministério da Integração Nacional – Secretaria-Executiva

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

SEMINÁRIO REGIONAL

ORDENAMENTO TERRITORIAL E FUNDIÁRIO NA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PLANO DA BR 163 SUSTENTÁVEL

DATA: 28 de julho de 2009

LOCAL: Auditório da Universidade Estadual do Pará (UEPA) – Campus Santarém

PARTICIPANTES:

Participaram do Seminário membros do Fórum, órgãos do Governo Federal (CC/PR, MI, MMA. MD, MJ, MDA, INCRA, EMBRAPA, SFB e FUNAI,); Governo do Estado do Pará (SEPE, SEMA, SEIR e ITERPA); Prefeitura de Santarém; Ministério Público Federal; entidades da sociedade civil (Sindicatos de Trabalhadores Rurais, FETAGRI, IPAM, FUP, Greenpeace, APRUX, ITESAM, AMOT, GDA, GAA, TDD) e Universidades (UNB, UFRRJ e Insbruck – Áustria).

PROGRAMAÇÃO:

– Abertura

– Informes sobre a reunião do Fórum da BR 163 Sustentável, realizada em 27/07/2009

– Ordenamento Territorial e Fundiário na Área de Abrangência do Plano da BR 163 Sustentável

Apresentações e Debates:

- Regularização fundiária

Pedro Assumpção Alves e José Raimundo Sepeda da Silva (MDA/Terra Legal)

- Regularização fundiária dos assentamentos rurais

Marcelo Scolari - SR 30 INCRA e Vinícius Ferreira Araújo – INCRA

- **Ações de ordenamento territorial do Governo do Estado do Pará**

Girolamo Domenico Treccani - ITERPA

- **Zoneamento Ecológico Econômico na área de abrangência do plano**

Bruno Abe Saber Miguel - MMA

- **ZEE da área de influência da rodovia BR-163 no Pará**

Adriano Venturieri - EMBRAPA Amazônia Oriental

Carmem Roseli Caldas Menezes - Secretaria de Projetos Estratégicos (SEPE) do Pará

- **Terras indígenas**

José Antônio de Sá - FUNAI

– **Encaminhamentos**

- **Encerramento**

4 - ENCAMINHAMENTOS:

Realização de reunião sobre o licenciamento ambiental dos assentamentos do INCRA na área de influência da BR 163 no Pará, com a SEMA/PA, INCRA, MDA, ITERPA/PA, ICMBIO e IBAMA. A reunião será marcada pela Casa Civil da Presidência da República, no período de 10 a 14 de agosto em Belém/PA.

Johaness Eck – Casa Civil da Presidência da República – Coordenação-Geral

Júlio Miragaya – Ministério da Integração Nacional – Secretaria-Executiva

ANEXO XIII

Ministério do Desenvolvimento Agrário

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA CONJUNTA Nº 10, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2004

Dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados nos municípios que menciona.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso de suas respectivas atribuições, resolvem:

Art. 1º As Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA na Amazônia Legal adotarão em relação aos imóveis rurais localizados nos municípios definidos no Anexo I, cuja declaração da situação jurídica contenha informação de posse por simples ocupação, os seguintes procedimentos:

I - as solicitações novas, de inclusão ou alteração de imóveis rurais, independente da sua dimensão, somente serão recepcionadas pelo INCRA se acompanhadas de documentação comprobatória, especialmente planta e memorial descritivo georeferenciado, elaborada de acordo com a norma técnica para georeferenciamento de imóveis rurais, editada pela Resolução INCRA/CD nº 10, de 17 de novembro de 2003, que permita verificar a sua superposição com terras públicas;

II - as exigências estabelecidas no inciso I aplicam-se igualmente para solicitações de inclusão ou alteração que estejam em curso, ficando suspensa a sua tramitação até que satisfeitas as exigências nele estabelecidas;

III - fica impedida a emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR se constatada a superposição do imóvel rural, como definido no caput deste artigo, com terras públicas federais, devendo ser cancelado o protocolo de recepção da documentação, providenciada baixa nos assentos cadastrais, devolvida a documentação ao interessado mediante comprovante de recebimento e encaminhada cópia de toda documentação à Procuradoria, para defesa dos interesses da União; e

Art. 2º A documentação de que trata o inciso I do art. 1º, em relação aos imóveis já cadastrados, localizados nos municípios relacionados no Anexo I deverá ser apresentada ao INCRA, nos seguintes prazos, a partir da data de publicação desta Portaria:

I - para imóveis com área superior a cem hectares e até quatrocentos hectares, cento e vinte dias;

II - para imóveis com área superior a quatrocentos hectares, sessenta dias;

III - o não atendimento do disposto no caput deste artigo implicará na Seleção/Inibição do imóvel, com o motivo "ANÁLISE CADASTRAL", até que sejam atendas as exigências mencionadas.

Parágrafo único. Ficam excluídos das exigências estabelecidas neste artigo os imóveis com área igual ou inferior a cem hectares.

Art. 3º Os pedidos de atualização e inclusão cadastral de imóvel rural, como definido no caput do Art. 1º, independentemente da sua dimensão, somente serão recepcionados e analisados na Superintendência Regional do INCRA na qual se localiza o imóvel rural, ficando expressamente proibida a recepção em outra Superintendência Regional ou em Unidades Municipais de Cadastramento.

Art. 4º Ficam as Superintendências Regionais do INCRA de que trata o art. 1º proibidas de expedir declaração de posse ou instrumentos similares sobre áreas rurais superiores a cem hectares, destinadas a fazer prova de ocupação ou exploração agrícola, pecuária ou florestal, para fins de regularização fundiária, plano de manejo, desmatamento e financiamento por instituições de crédito pública ou privada.

Art.5 As Superintendências Regionais do INCRA de que trata o art. 1º promoverão a disseminação da relação dos imóveis rurais que se encontram com o CCIR inibido e dos que tiveram cancelado seu protocolo de entrega de documentos, junto à Rede Bancária, ao IBAMA, Secretaria de Patrimônio da União, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e aos Serviços Notariais e Registrais.

Art. 6º O Comprovante de Entrega de Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - CE para os imóveis rurais de que trata esta Portaria, será fornecido conforme o modelo do Anexo II.

Art. 7º Os documentos cadastrais ou outros expedidos pelo INCRA, referentes a imóveis localizados em terras públicas federais não fazem prova de propriedade, posse de boa fé ou de direitos a elas relativos.

Art. 8º São considerados inválidos e de nenhum efeito quaisquer atos administrativos que infrinjam o disposto nesta Portaria e insubsistentes os documentos deles derivados, inclusive o CCIR porventura expedido.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO
Ministro de Estado

ROLF HACKBART
Presidente do INCRA

ANEXO XIV

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 239, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2005

Acrescenta artigo à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 22-A. O Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Poderá ser dado continuidade ao exercício de atividades em curso, na data de publicação do ato que decretar a limitação administrativa, que estejam de conformidade com a legislação em vigor, ressalvado o disposto no § 2o.

§ 2º Sem prejuízo da restrição constante do caput, na área submetida a limitações administrativas não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso de floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 3º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de seis meses, prorrogável por igual período, findo o qual fica extinta a limitação administrativa." (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de fevereiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Marina Silva

Fonte: Senado – Página 02 - Brasília, segunda-feira, 21 de fevereiro de 2005

ANEXO XV

PORTARIA/INCRA/P/Nº 284, DE 30 DE MAIO DE 2005.
(DOU Nº 102, de 31/5/2005).

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII, do artigo 18 da Estrutura Regimental deste Instituto, aprovada pelo Decreto n° 5.011, de 11 de março de 2004, publicado no Diário Oficial da União do dia 12 seguinte;

Considerando a inconteste exigência de uma presença mais atuante desta Autarquia, decorrente dos constantes conflitos agrários existentes no Estado do Pará;

Considerando a posição estratégica da Unidade Avançada de Santarém sediada no município de mesmo nome, bem como a infra-estrutura técnica e administrativa ali existente, resolve:

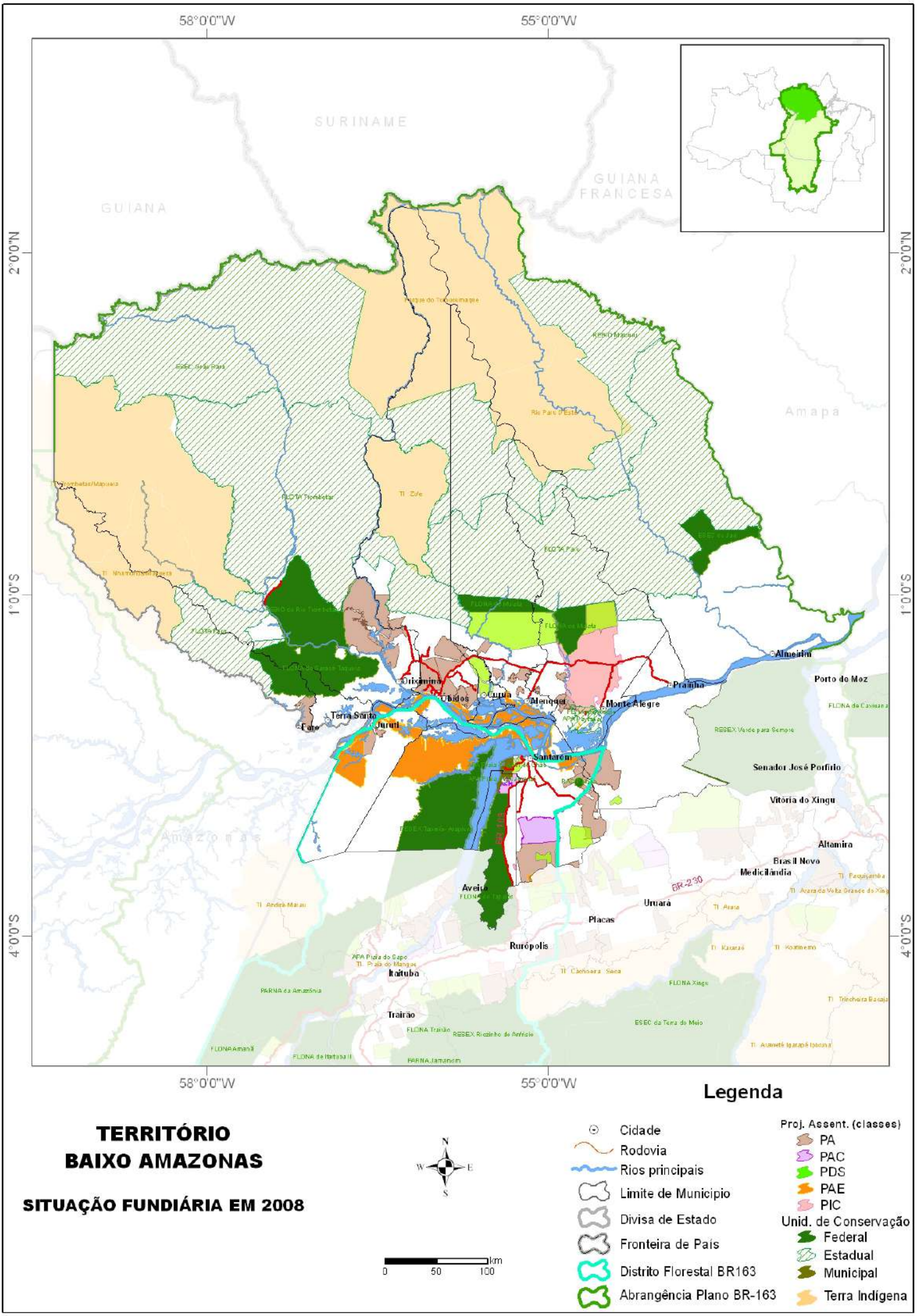
Art. 1º. Alterar "ad referendum" do Conselho Diretor, até ulterior deliberação, em caráter emergencial e transitório, pelo prazo de um ano, para Superintendência Regional, a estrutura atual da Unidade Avançada de Santarém, no Estado do Pará, que passa a denominar-se Superintendência Regional de Santarém - SR –30/E, com atuação nos municípios a serem posteriormente definidos pelo Conselho Diretor.

Art. 2º. Compete à Superintendência Regional de Santarém – SR-30/E, coordenar e executar as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos, na área de sua atuação.

Art. 3º. Atribuir a seu dirigente todas as competências de Superintendente Regional, incumbindo-lhe as práticas dos atos de que trata o artigo 34 do Regimento Interno do INCRA, bem assim as delegações de competências previstas para os demais titulares de Superintendências Regionais.

Art. 4º. Recomendar aos órgãos centrais da Autarquia a adoção imediata das providências julgadas necessárias, para a implementação das medidas decorrentes da deliberação ora adotada.

ROLF HACKBART



TERRITÓRIO BAIXO AMAZONAS

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA EM 2008

ANEXO XVII

DIÁRIO OFICIAL Nº. 31341 de 20/01/2009

GABINETE DA GOVERNADORA

L E I Nº 7.243, DE 9 DE JANEIRO DE 2009

Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência das Rodovias BR-163 (Cuiabá–Santarém) e BR-230 (Transamazônica) no Estado do Pará - Zona Oeste.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica aprovado o ZEE da área de influência das Rodovias Cuiabá/Santarém e Transamazônica, no Estado do Pará, nesta Lei referido como "ZEE - Zona Oeste", na escala de execução de 1:250.000, como instrumento para orientar o planejamento, a gestão e o ordenamento territorial para o desenvolvimento sustentável, a melhoria das condições socioeconômicas das populações locais e a manutenção e recuperação dos serviços ambientais dos ecossistemas naturais da região.

Parágrafo único. Os limites da área de influência referida no *caput* deste artigo estão definidos conforme o mapa de gestão territorial anexo a esta Lei.

Art. 2º O ZEE - Zona Oeste orienta-se pelos princípios constitucionais da função socioeconômica e ecológica da terra, da prevenção-precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo aos recursos naturais, da impessoalidade, da supremacia do interesse público e nacional, da eficiência no uso do solo e recursos naturais, e tem os seguintes objetivos:

I - ampliar o nível de conhecimento dos meios físico-biótico, socioeconômico e cultural da sua área de abrangência;

II - subsidiar a formulação de políticas de ordenamento territorial da sua área de abrangência;

III - orientar os diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico da Amazônia, em especial o Plano Amazônia Sustentável e a Política Estadual de Ordenamento Territorial do Pará;

IV - propor soluções de proteção ambiental e de desenvolvimento que considerem a melhoria da qualidade de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder público estadual exercerá, com base neste ZEE e na legislação ambiental e de ordenamento territorial vigente, em sua região de abrangência, as atividades de fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos do art. 174 da Constituição Federal.

Art. 3º O ZEE - Zona Oeste, tem como principal produto técnico o Mapa de Subsídios à Gestão Territorial, anexo a esta Lei, que agrega as informações indexadas do meio físico natural e do meio socioeconômico e define, com base na potencialidade social e na vulnerabilidade natural, as zonas ecológico-econômicas.

Parágrafo único. Para elaboração do Mapa de Subsídios à Gestão Territorial foram considerados, dentre outros, os seguintes elementos:

I - bacias e interbacias hidrográficas, uso múltiplo dos seus recursos hídricos, em especial potenciais hidroenergéticos e hidroviário;

II - áreas legalmente protegidas (unidades de conservação, territórios indígenas e quilombolas, áreas militares);

III - potencialidade social das unidades territoriais;

IV - vulnerabilidade natural à erosão;

V - oficinas de coleta de informações nos municípios pólos;

VI - eixos e sub-eixos de desenvolvimento;

VII - áreas de indução sob influência urbana;

VIII - informações e espacialização do uso atual do solo;

IX - reservas minerais/garimpeiras;

X - projetos de assentamentos (PA, PDS);

XI - legislação ambiental e fundiária;

XII - Lei do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará, Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005;

XIII - Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT;

XIV - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém).

CAPÍTULO II - ESTRUTURA DO ZEE

Art. 4º O ZEE - Zona Oeste está dividido nas seguintes sub-regiões:

I - Calha do Amazonas;

II - Baixo e Médio Tapajós;

III - Transamazônica Oriental;

IV - Vale do Jamanxim.

Parágrafo único. A delimitação das sub-regiões está estabelecida no Mapa de Subsídios à Gestão Territorial referido no art. 3º desta Lei.

Art. 5º O ZEE - Zona Oeste é composto por quatro unidades de gestão do território denominadas "Áreas de Gestão", subdivididas em "Zonas de Gestão" da seguinte forma e com as seguintes características gerais:

I - Áreas Produtivas: onde o uso dos recursos naturais pode garantir, mediante crescente incorporação de progresso técnico, melhor qualidade de vida à população, subdivididas nas seguintes Zonas de Gestão:

a) Zona de Consolidação das atividades econômicas: áreas com potencialidade socioeconômica considerada de média a alta, com contingente populacional compatível com o nível de suporte da área, cujo grau de desenvolvimento humano permite a opção pelo fortalecimento do potencial existente, com adensamento das cadeias produtivas, via consolidação das atividades que demonstrem capacidade competitiva de atendimento ao mercado interno e externo, com atenção ao desenvolvimento tecnológico e cuidados ambientais;

b) Zona de Expansão das atividades econômicas: áreas com elevada estabilidade natural de média a alta, mas que apresentam baixa potencialidade socioeconômica em função de deficiências de natureza social, técnico-produtiva, infra-estrutural e institucional, que indicam a necessidade de adensamento da estrutura produtiva, buscando maiores níveis de valor agregado e investimentos na infra-estrutura física e social para gerar e fortalecer cadeias produtivas compatíveis com seus potenciais naturais.

II - Áreas de Uso Controlado: áreas com possibilidade de uso dos recursos naturais, porém que apresentam fragilidades relevantes do ponto de vista social e/ou ambiental, subdivididas nas seguintes Zonas de Gestão:

a) Zona Ambientalmente Sensível: áreas de várzeas, igapó e manguezais, caracterizadas por fragilidade natural, porém passíveis de utilização mediante a adoção de tecnologias e intensidade de produção compatíveis com as condições ambientais, geralmente ligadas a sistemas tradicionais de exploração e uso sustentáveis de interesse social, que devem ser mantidos e estimulados, promovendo formas de sustentabilidade socioeconômica das populações existentes pela valoração dos sistemas de produção adotados;

b) Zona Socialmente Sensível: áreas marginais às terras indígenas e unidades de conservação, com potencial de conflito de uso, cujas atividades de uso do solo e dos recursos naturais estimuladas devem ser menos intensivas, socialmente equitativas e promover a conservação da biodiversidade.

III - Áreas Especiais: caracterizadas como "Zona de Conservação", são compostas pelas diversas categorias das áreas protegidas, existentes ou propostas, de uso sustentável ou de proteção integral, terras indígenas, territórios quilombolas e áreas militares, submetidas juridicamente a regime especial de proteção, assim como aquelas que por apresentarem elevada fragilidade natural, baixa potencialidade socioeconômica ou um alto valor ecológico necessitam ser adequadamente protegidas.

IV - Áreas Críticas: caracterizadas como "Zona de Recuperação" apresentam ou apresentaram algum tipo de alteração do meio ambiente, caracterizadas por elevada fragilidade natural, baixa potencialidade socioeconômica e que, submetidas a práticas de exploração intensiva, são suscetíveis à ação erosiva, encontrando-se, atualmente, em diversos estágios de degradação, necessitando de tecnologias adequadas para seu manejo.

§ 1º Nas zonas de consolidação e de expansão não são recomendadas atividades que impliquem em novos desmatamentos de vegetação primária ou secundária em estágios médios e avançados de regeneração.

§ 2º Nas zonas social ou ambientalmente sensíveis, o uso intensivo da terra deve ser desestimulado em favor de atividades que beneficiem as populações locais existentes e que não demandem a exploração intensiva dos recursos naturais ou a supressão da cobertura vegetal nativa.

§ 3º Qualquer alteração nos limites ou características aplicáveis às Áreas ou Zonas de Gestão deve ser submetida ao disposto no art. 13 desta Lei.

Art. 6º Os Tipos de Gestão Territorial caracterizam as diretrizes específicas do ZEE - Zona Oeste, de acordo com o mapa de Subsídios à Gestão Territorial, e destinam-se a indicar as atividades socioeconômicas adequadas às potencialidades e vulnerabilidades locais.

§ 1º Os Tipos de Gestão Territorial propostos para cada Sub-Região e zonas deste ZEE no Mapa de Subsídios à Gestão Territorial são indicativos para os particulares e vinculantes para o planejamento e a aplicação de incentivos e investimentos em obras ou programas e projetos públicos, não sendo excludentes entre si no caso da indicação de mais de um uso sobre a mesma unidade territorial.

§ 2º O Poder Executivo poderá, mediante aprovação do Comitê Supervisor do ZEE - PA, detalhar ou alterar as diretrizes específicas propostas para cada Tipo de Gestão Territorial deste Zoneamento mediante apresentação de relatório técnico atualizado, demonstrando a sua coerência com as diretrizes, características e vulnerabilidades relativas às respectivas Zonas de Gestão, com envio de cópia do relatório técnico para anuência prévia da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Estado do Pará.

CAPÍTULO III - IMPLEMENTAÇÃO DO ZEE

Art. 7º As políticas, planos, programas e projetos públicos federais, estaduais e municipais deverão considerar as indicações, diretrizes e limitações apresentadas neste ZEE.

§ 1º O Governo Estadual desenvolverá no âmbito da Política Estadual de Ordenamento Territorial o sistema e os mecanismos para integração, avaliação e monitoramento dos planos, programas e projetos de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º Incompatibilidades entre as diretrizes e categorias de uso do ZEE - Zona Oeste e de outros instrumentos federais de gestão e ordenamento territorial serão resolvidas pelo Comitê Supervisor do ZEE - PA, sendo ouvido o órgão federal interessado e respeitado o disposto no art. 13 desta Lei.

§ 3º Incompatibilidades que envolvam gestão de bens públicos da união, arrolados no art. 20 da Constituição Federal de 1988, serão dirimidas em comum acordo com o órgão federal responsável sobre a matéria, resguardado o regime jurídico específico de uso do referido bem público.

§ 4º Os municípios devem adequar seus planos diretores e zoneamentos locais ao disposto neste ZEE - Zona Oeste, no prazo de quatro anos a partir da entrada em vigor desta Lei, resguardadas as competências municipais para assuntos de natureza eminentemente local.

Art. 8º Nos imóveis rurais situados nas zonas de consolidação delimitadas no Mapa de Subsídios à Gestão do Território deste ZEE fica indicado o redimensionamento da reserva legal de 80% para até 50%, para fins de recomposição, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os detentores de imóvel rural interessados no redimensionamento da Reserva Legal, nos termos do *caput* deste artigo, deverão atender às seguintes condições:

I - apresentação de proposta de regularização ambiental do imóvel junto ao órgão estadual de meio ambiente mediante o seu ingresso no cadastro ambiental rural;

II - celebração de compromisso de recuperação (ou regeneração) integral das áreas de preservação permanente e de regularização da reserva legal nos prazos e termos do regulamento estadual.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo somente se aplica aos imóveis rurais com passivo florestal adquirido antes da entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, aprovado pela Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005.

§ 3º O disposto neste artigo se aplica também às posses rurais passíveis de regularização fundiária mediante a assinatura de termo de compromisso junto ao órgão ambiental estadual, nos termos do § 10 do art. 16 da Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965.

§ 4º Para fins de recomposição da reserva legal de áreas alteradas, equiparam-se as zonas de expansão e consolidação, nos termos do *caput* deste artigo.

§ 5º Os planos de manejo das unidades de conservação ou o respectivo ato de criação, nos termos do art. 25 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, poderão estabelecer restrição territorial ou condições especiais para a aplicação do disposto no *caput* deste artigo, no interior das respectivas zonas de amortecimento.

§ 6º A regularização da reserva legal de que trata o inciso II do § 1º deste artigo poderá contemplar as hipóteses de regeneração, compensação e desoneração de reservas legais previstas respectivamente nos incisos II e III e § 6º do art. 44 do Código Florestal, Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965, desde que atendidos os critérios e respeitadas as limitações previstas na referida Lei.

§ 7º Os imóveis onde tenham ocorrido desmatamentos após a data de entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, não serão beneficiados pelo disposto no *caput* deste artigo e estarão submetidos à restrição de crédito público até a sua regularização ambiental.

Art. 9º Os remanescentes florestais nativos existentes em área excedente ao percentual mínimo estabelecido pela legislação florestal e consolidado por este ZEE, averbados

como reserva legal ou servidão florestal, podem ser oferecidos como ativos florestais para fins da compensação de que trata o § 5º do art. 44 da Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965.

Parágrafo único. Em regulamento, o Poder Executivo Estadual estabelecerá os meios, critérios e procedimentos para a compensação florestal referida no *caput* deste artigo.

Art. 10. As florestas existentes nas unidades de conservação federais ou estaduais criadas no território paraense a partir da entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, aprovado pela Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005, serão preferencialmente utilizadas para fins de compensação de reserva legal de assentamentos de reforma agrária e propriedades ou posses rurais familiares, nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ressalvado o disposto no art. 18 da Lei do Macrozoneamento.

Art. 11. As florestas em áreas protegidas poderão ser consideradas em iniciativas do Estado, visando captação de doações ou de créditos, públicos ou privados, destinados à compensação pela redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação florestal e demais serviços ambientais nos termos do regulamento desta Lei.

Art. 12. Com base nos dados, informações e diretrizes deste ZEE e em cenários de planejamento da paisagem, o órgão ambiental poderá, mediante resolução, estabelecer critérios específicos para a regularização dos passivos florestais de imóveis rurais para cada unidade de gestão territorial ou sub-bacia hidrográfica considerando os seguintes elementos:

I - produtividade e capacidade de suporte do solo;

II - conectividade entre fragmentos florestais;

III - contigüidade com unidades de conservação, terras indígenas ou outras áreas protegidas;

IV - corredores de biodiversidade;

V - áreas de preservação permanente;

VI - outros instrumentos de planejamento do uso do solo, tais como planos diretores, planos de manejo de unidades de conservação, planos de bacia hidrográfica e planos locais de desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO IV - DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. Alterações no ZEE - Zona Oeste, somente serão possíveis no caso de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico como, por exemplo, o detalhamento na escala de execução ou com a finalidade de aprimorar as medidas de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável compatíveis com as potencialidades, vulnerabilidades e características intrínsecas das respectivas unidades territoriais.

§ 1º As alterações de que trata o *caput* somente poderão ser aprovadas após consulta pública e aprovação pelo Comitê Supervisor do ZEE-PA, mediante processo legislativo de iniciativa do Poder Executivo Estadual, na forma do regulamento.

§ 2º As atualizações ou aprimoramentos deste ZEE não poderão resultar em flexibilização de critérios para regularização ambiental de imóveis rurais onde tenham ocorrido novos desmatamentos após a entrada em vigor da Lei do Macrozoneamento do Pará.

§ 3º O Mapa de Subsídios à Gestão Territorial será atualizado a cada dois anos para incorporar as novas áreas protegidas criadas ou propostas, inclusive as municipais.

Art. 14. O ZEE - Zona Oeste, será encaminhado a exame e aprovação pela Comissão Nacional Coordenadora do ZEE e ao Conselho Nacional de Meio Ambiente, no âmbito do Governo Federal, conforme dispõe a legislação federal.

Art. 15. Todos os produtos deste ZEE, mapas, relatórios, base de dados e atas de reuniões do Comitê Supervisor do ZEE - PA, deverão estar disponíveis no sítio eletrônico do Governo do Estado do Pará na rede mundial de computadores *internet* para ampla divulgação e fácil acesso aos interessados.

Art. 16. O Comitê Supervisor do ZEE - PA, deverá zelar pela integração das políticas, planos e ações do Governo Estadual em coerência e adequação com o disposto neste ZEE e exercerá o monitoramento e a avaliação da sua implementação até a entrada em vigor do sistema e do mecanismo de que trata o § 1º do art. 7º desta Lei.

Art. 17. O ZEE - Zona Oeste, servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado, e orientará a iniciativa privada quanto à alocação de seus investimentos.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 9 de janeiro de 2009.

ANA JÚLIA CAREPA

Governadora do Estado