

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**ENTRE O SONHO E A REALIDADE:
DESAFIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA**

Mariana Oliveira Pinto

Orientadora: Doris Aleida Villamizar Sayago

Dissertação de Mestrado

Brasília /DF, Dezembro/2006

PINTO, MARIANA OLIVEIRA

Entre o sonho e a realidade: desafios da política ambiental na Amazônia, 170 p.
(UnB-CDS, Mestre, Política e Gestão Ambiental, 2006).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Políticas Públicas

2. Amazônia Legal

3. Direito Ambiental

4. Desenvolvimento Sustentável

5. Política Ambiental

I. UnB-CDS

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Mariana Oliveira Pinto

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ENTRE O SONHO E A REALIDADE:
DESAFIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA**

Mariana Oliveira Pinto

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção acadêmica.

Aprovada por:

Prof^a . Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora em Sociologia (UnB)
(Orientadora)

Prof. Fabiano Toni, Doutor em Ciência Política (Universidade da Flórida)
(Examinador Interno)

Prof. Sérgio Sauer, Doutor em Sociologia (UnB)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 20 de dezembro de 2006.

*Aos meus pais,
Maria das Graças e Baltazar,
que me deram o dom e a disciplina da escrita.*

AGRADECIMENTOS

À Doris Sayago, uma grande mestre, orientadora e mulher, pela amizade, pelo estímulo e por me despertar para horizontes até então desconhecidos.

Aos meus pais Baltazar e Maria das Graças, por todo amor e carinho, mesmo que à distância, e que sempre me incentivaram na vida acadêmica.

À irmã Carolina, pela grande amiga e conselheira, além dos inestimáveis apoios de informática.

Ao Professor Fabiano Toni, pela troca de idéias, sugestões e amizade.

Ao Professor Sérgio Sauer, pelas críticas e contribuições à pesquisa e pela gentileza.

A Elimar P. Nascimento e Marcel Bursztyl, grandes mestres, que me marcaram no Centro de Desenvolvimento Sustentável.

A todos os professores e amigos do CDS pelas discussões sobre as disciplinas e pelos bate-papos.

À Norma, Maurício, Antônio, Ana Paula, Willian, Thaíssa e Tana, que estavam sempre prontos a ajudar, com simpatia.

Aos entrevistados da comunidade de Castelo de Sonhos e de Brasília, que me receberam com cordialidade.

Ao Senhor José, pelo apoio e relatos fantásticos.

À Júlio Julio Flávio Gameiro Miragaya e à equipe da SDR/MI, que gentilmente me acolheram para a coleta de informações que foram essenciais para a pesquisa.

A todos os meus amigos e amigas que torceram por mim.

E, por último, mas não menos, a Danilo Marega Borges, companheiro de todas as horas, que soube me compreender e apoiar nesta jornada.

Nossas terras estão ermas, e as poucas que temos roteado são mal cultivadas, porque o são por braços indolentes e forçados; nossas numerosas minas, por falta de trabalhadores ativos e instruídos, estão desconhecidas ou mal aproveitadas; nossas preciosas matas vão desaparecendo, vítimas do fogo e do machado da ignorância e do egoísmo; nossos montes e encostas vão-se escalvando diariamente, e com o andar do tempo faltarão as chuvas fecundantes, que favorecem a vegetação e alimentam nossas fontes e rios, sem o que nosso belo Brasil, em menos de dois séculos, ficará reduzido aos páramos e desertos da Líbia. Virá então esse dia (dia terrível e fatal), em que a ultrajada natureza se ache vingada de tantos erros e crimes cometidos.[...]. Que defesa produziremos no Tribunal da Razão, quando os nossos netos nos acusarem de fatos tão culposos?

José Bonifácio de Andrada e Silva (1823, p.156)

RESUMO

A pesquisa estuda o dilema desenvolvimento-conservação na Amazônia, que envolve a implantação de grandes projetos de infra-estrutura, como a abertura da rodovia federal BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA). Essa rodovia, aberta nos anos 1970, pelo governo militar, gerou graves impactos sociais e ambientais na região. A partir de levantamento de dados e informações na literatura, em observações de campo, na aplicação de questionários, na realização de entrevistas, em consultas a documentos primários, além de registros fotográficos, verificou-se que a obra, que era vista como um “eixo de integração” do desenvolvimento, na verdade, tornou-se um eixo de “desintegração”. A maior parte do trecho paraense da estrada não foi, até hoje, asfaltada. O abandono da região pelo governo federal, na década seguinte, trouxe como efeito colateral o desmatamento, e criou um clima propício à instalação de um caos fundiário e de conflitos pela posse terra. Atualmente, a área de influência da BR-163 é, ainda, uma das florestas tropicais mais bem protegidas, mas é pressionada para a expansão do agronegócio. O setor pleiteia o asfaltamento do eixo, que se localiza em uma posição estratégica para o escoamento de seus produtos. Ao mesmo tempo, a pavimentação é reivindicada pela população local, para terem melhor acesso à infra-estrutura. Diante da necessidade de se melhorar a qualidade de vida da população e desenvolver a área, bem como proteger o ecossistema, o Governo Lula construiu um “Plano de Desenvolvimento Regional para a área de influência da BR-163”, que envolveu quatro eixos temáticos: (i) ordenamento territorial e gestão ambiental; (ii) inclusão social e cidadania; (iii) infra-estrutura para o desenvolvimento; e (iii) geração de emprego e renda. Esse Plano pode ser considerado um marco na forma de se conceber o planejamento para a Amazônia, constituindo-se em um modelo alternativo aos tradicionais projetos de asfaltamento de rodovia. Mas, parte das medidas ambientais adotadas (criação de áreas protegidas e de áreas de limitação administrativa provisória) não teve uma repercussão positiva localmente, pois não vieram acompanhadas das prometidas oportunidades de trabalho. A pesquisa de campo, em uma localidade chamada Castelo de Sonhos (Altamira/PA), revelou esse descontentamento da população urbana com a política ambiental. Ali, como grande parte da população da BR-163, é constituída de diversos migrantes que foram para lá, impulsionados pela abertura da estrada e pelos projetos de colonização. E, vivenciam a contradição das políticas de desenvolvimento “integradoras” da década de 1970 com as emergentes políticas ambientais. Assim, sentem-se “imobilizados” diante do “pacote ambiental”, que afetaram seus meios de subsistência. Reclamam, ainda, da parcialidade e comprometimento do poder público, nas raras vezes que suas instituições se fazem representar no distrito. Com isso, o tripé da política ambiental – arcabouço legal sólido, instituições públicas fortalecidas e legitimidade social – não se formam, comprometendo sua efetividade.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Amazônia Legal, Política Ambiental, Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This research studies the development-conservation dilemma in the Amazon region, which involves the implementation of large infrastructure projects such as the federal interstate road BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA). This road, built in the 1970s by the military government, produced serious social and environmental impacts in the region. Based on a survey of the literature, field observations, questionnaires, interviews, and the examination of primary documents and photographic records, the study found that the road, which was seen as an “axis of integration” of development, became in fact an axis of “disintegration.” Most of the section of the road in the state of Pará has not yet been paved. The abandonment of the region by the federal government during the following decade brought deforestation as a side effect and led to a situation of land-tenure chaos and conflicts over land. Although the area of influence of the BR-163 is still today one of the most well preserved tropical rain forests, it is suffering pressure from the expansion of agribusiness. This sector has been requesting the paving of the axis, which is located in a strategic position for the flow of its products. At the same time, the paving is also demanded by the local population in order to have better access to infrastructure. Given the need to improve the quality of life of the population and develop the area, as well as to protect the ecosystem, the government of President Lula developed the “Regional Sustainable Development Plan for the Area of Influence of the BR 163 Road,” which involves four thematic axes: (i) territorial planning and environmental management; (ii) social inclusion and citizenship; (iii) infrastructure for development; and (iv) generation of employment and income. This plan may be considered a landmark in the form of conceiving planning for the Amazon Region, representing an alternative model to the traditional road paving projects. But part of the environmental measures adopted (the creation of protected areas and areas of provisional administrative limitation) did not have a locally positive repercussion because they were not accompanied by the promised employment opportunities. The field research, in a location called Castelo de Sonhos (Altamira/PA), revealed this discontent of the urban population with the environmental policy. There, as in a large part of the BR-163 area, the population is made up of migrants, attracted by the construction of the road and by settlement projects, and has lived through the contradiction of the integrating development policies of the 1970s with the emerging environmental policies. This population therefore feels “immobilized” by the “environmental package” which affected their livelihood. They also complain about the partiality and commitment of the public authorities, in the rare occasions in which their institutions made themselves present in the district. Thus, the tripod of environmental policy – a sound legal framework, strengthened public institutions, and social legitimacy – was not formed, undermining its effectiveness.

Keywords: Public Policies, Legal Amazon, Environmental Policy, Sustainable Development.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Destino das Terras Públicas na Amazônia	28
Figura 2 – Comparação do Cenário Convencional do asfaltamento com um Cenário de Governança.....	55
Figura 3 - Mesorregiões e subáreas do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a área de influência da BR-163.....	64
Figura 4 – Áreas de Limitação Administrativa Provisória.....	77
Figura 5 – Localização de Castelo de Sonhos.....	84
Figura 6 – Vista aérea de Castelo de Sonhos.....	85
Figura 7 – Motivo pelo qual se mudou para Castelo de Sonhos.....	93
Figura 8 – Frentes de expansão	95
Figura 9 – Palavras associadas a Castelo de Sonhos	96
Figura 10 – Slogan da Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos.....	105
Figura 11 – Motivos para Emancipação de Castelo de Sonhos	111
Figuras 12 e 13 – Escola Municipal João Paulo II	126
Figura 14 – Diversão às margens do Rio Curuá	128
Figura 15 – Via pública em Castelo de Sonhos.....	129
Figura 16 – PDS Bartolomeu Dias	133
Figura 17 – Melhoras no setor ambiental.....	146
Figura 18 –Pioras no setor ambiental.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Localidades campeãs em quantidades de áreas que tiveram seu registro cancelado	30
Quadro 2 – Atitudes do Incra que favorecem a grilagem de terras	31
Quadro 3 – O caso “Carlos Medeiros”	33
Quadro 4 – Conflito de Terra, assassinatos e ameaçados de morte no Pará (1995-2005)	36
Quadro 5 – Mesorregiões e subáreas do Plano BR-163 Sustentável	63
Quadro 6 – Unidades de Conservação criadas na BR-163, no Oeste do Pará, no âmbito do “pacote ambiental”	76

Quadro 7 – Uma história sangrenta no garimpo	90
Quadro 8 – Região de nascimento dos entrevistados	92
Quadro 9 – Comparação da evolução populacional de Castelo de Sonhos	95
Quadro 10 – Terras Indígenas na área de Castelo de Sonhos	97
Quadro 11 – Indústrias em Castelo de Sonhos	116
Quadro 12 – Números da produção pecuária	118
Quadro 13 – Participação dos segmentos no melhoramento da BR-163, do Trecho de Castelo de Sonhos à divisa com Mato Grosso, nos anos de 2004 e 2005	124
Quadro 14 – Pessoas que conhecem o Plano BR-163 Sustentável.....	151
Quadro 15 – Principais atividades econômicas em Castelo de Sonhos e possíveis impactos socioambientais negativos	153

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADEPARÁ	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará
AID	Área de Influência Direta
AII	Área de Influência Indireta
ALAP	Área de Limitação Administrativa Provisória
APL's	Arranjos Produtivos Locais
ATPF	Autorização de Transporte de Produtos Florestais
BR-163	Rodovia Federal BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA)
Celpa	Centrais Elétricas do Pará
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens Adultos
Finam	Fundo de Investimento da Amazônia
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funai	Fundação Nacional do Índio
GESTAR BR-163	Plano de Gestão Ambiental Rural da BR-163
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental
GTA	Grupo de Trabalho da Amazônia
IAG	Grupo de Assessoria Internacional
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibama	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
ISA	Instituto Socioambiental
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional

MMA	Ministério do Meio Ambiente
NUPAUB	Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCG	Programa Grande Carajás
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
Petrobras	Petróleo Brasileiro S/A
PIN	Programa de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PP-G7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras
SDR/MI	Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional / Ministério da Integração
SECTAM	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará
SEFA	Secretaria Executiva de Estado da Fazenda
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TI	Terra indígena
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS
LISTA DE QUADROS
LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO	14
1 “AMAZÔNIA DAS ESTRADAS”: (DES) INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE AO LONGO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM	22
1.1 O contexto da formação da “Amazônia das Estradas”.....	22
1.2 O eixo paraense da Cuiabá-Santarém	26
1.3 Um pouco das conseqüências do modelo de ocupação da Cuiabá-Santarém	28
1.3.1 Situação fundiária caótica	29
1.3.2 Desmatamento	33
1.3.3 A violência no campo	35
1.3.4 A expansão do agronegócio	38
1.4 Considerações finais	39
2 “AMAZÔNIA SUSTENTADA”: A TRANSVERSALIDADE DA TEMÁTICA AMBIENTAL NO ASFALTAMENTO DA RODOVIA CUIABÁ/SANTARÉM	41
2.1 Desenvolvimento <i>versus</i> conservação no asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.....	41
2.2 Os atores sociais e sua expectativa sobre o asfaltamento da Cuiabá-Santarém.....	44
2.3 Novos planos para a velha BR-163.....	49
2.4 O Plano BR-163 Sustentável: em busca de um modelo alternativo de desenvolvimento	52
2.4.1 A pavimentação da estrada: o eixo norteador da nova geografia da Amazônia... 52	
2.4.2 A área de influência da Cuiabá-Santarém	62
2.4.3 O processo de construção do Plano BR-163 Sustentável	65
2.4.4 Estratégias de Ação do Plano BR-163 Sustentável	71
2.5 Avaliações preliminares das medidas emergenciais da seara ambiental na região da BR-163	73
2.6 Considerações finais	80
3 AMAZÔNIA “À PRÓPRIA SORTE”: CASTELO DE SONHOS ÀS MARGENS DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM	82
3.1 Aspectos gerais do distrito	83
3.1.1 Localização	83
3.1.2 Clima.....	86
3.1.3 Aspectos geomorfológicos.....	86
3.2 Novas territorialidades: histórico de ocupação de Castelos de Sonhos	87
3.3 A comunidade	91
3.4 Aspectos políticos-institucionais	100

3.4.1 Estrutura Administrativa	100
3.4.2 Justiça e Segurança Pública	101
3.4.3 A luta pela emancipação	105
3.5 A fronteira econômica.....	114
3.6 A rodovia Cuiabá-Santarém: via terrestre de comunicação ao distrito	122
3.7 O aspecto social: a desintegração e a exclusão social.....	125
3.8 Os conflitos de terra	131
3.9 Enfim, a questão ambiental.....	138
3.9.1 As repercussões das medidas ambientais do Plano BR-163 Sustentável em Castelo de Sonhos	138
3.9.2 A percepção ambiental da comunidade.....	139
3.9.3 Os desafios da política ambiental em Castelo de Sonhos	145
3.10 Considerações Finais	154
CONCLUSÕES.....	156
REFERÊNCIAS	161
ANEXOS	170
Anexo I. Ações Implementadas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável	170
Anexo II. Trechos de entrevistas em Castelo de Sonhos	174
Anexo III. Questionário aplicado em Castelo de Sonhos (Altamira/PA)	176

INTRODUÇÃO

A expansão da fronteira amazônica é um tema conflituoso. O dilema de conciliar a dinâmica econômica e a conservação do meio ambiente é uma questão antiga, especialmente no que diz respeito à implantação de estradas na Amazônia, como a BR-163, no trecho que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA).

Essa estrada foi aberta em meados da década de 1970, no contexto do Plano de Integração Nacional (PIN), durante o governo militar, como uma política de fomento à colonização e à produção agrícola na Amazônia. Ela atravessa o seio da floresta amazônica, em uma região importante sob o ponto de vista do potencial econômico e da sociobiodiversidade.

Contudo, nos anos 1980 e 1990, com o corte nos subsídios orçamentários, a BR-163 não foi pavimentada em sua totalidade e ficou, praticamente, em estado de abandono. Com isso, no período das chuvas (dezembro a junho), ela se torna intransitável.

Essa situação se tornou um obstáculo ao desenvolvimento econômico, já que essa rodovia é vista como um “corredor” estratégico de integração da Amazônia ao Centro-Sul do Brasil e também de escoamento da produção agrícola do Norte de Mato Grosso pelos portos de Miritituba (Itaituba) e Santarém, no Pará, ou dos produtos eletro-eletrônicos da Zona Franca de Manaus (AM), dentre outros, para o mercado do Centro-Sul do País.

Ao mesmo tempo, o abandono da rodovia e de outros projetos na região impediram a melhoria da qualidade de vida dos migrantes que, incentivados pelas políticas de ocupação da Amazônia, para lá foram em busca de novas oportunidades. E, também, afetaram as populações tradicionais, que sofreram com a perturbação de sua integridade territorial e cultural, por parte de muitos que se sentiam livres para agir em um lugar “sem lei”.

Diante desse quadro, considerando a reivindicação de diversos atores pela pavimentação da rodovia e pelo desenvolvimento da região, o Governo Federal (2002-2006), em parceria com a sociedade civil e os poderes públicos estadual e local, construiu um Plano de Desenvolvimento Regional para a Área de Influência da BR-163 (Plano BR-163 Sustentável), com o objetivo de minimizar os impactos socioambientais negativos que podem advir do asfaltamento da estrada sobre a região, promovendo o desenvolvimento sustentável na região. Dessa forma, a política ambiental assume, na concepção desse Plano, um caráter transversal, a partir de sua inter-relação com as dimensões social e econômica.

Porém, a implantação das políticas ambientais na Amazônia está longe do ideal e dessa transversalidade. Embora tenha havido uma desaceleração nas taxas de desmatamento nos

últimos anos, a criação de várias áreas protegidas na região norte e a elaboração de um aparato normativo, há, ainda, um longo caminho para se alcançar uma gestão racional de seus recursos naturais.

Assim, tem-se que, entre as concepções ideais de política ambiental para a Amazônia e a sua implementação, são muitos os desafios a serem pensados, dialogados, negociados, planejados e, finalmente, efetivados, uma vez que a dimensão ambiental se articula intimamente com os aspectos socioeconômicos. Daí decorre a importância de se analisar as políticas voltadas para a região, para buscar suas falhas e lacunas, com o intuito de aperfeiçoá-las.

A investigação encontra respaldo em pesquisa de campo realizada em uma localidade situada às margens da BR-163: o distrito de Castelo de Sonhos (Altamira/PA). Esse lugar contém alguns pontos comuns a outros lugares da área de influência, localizados no Estado do Pará:

1. O processo de povoamento com origem em atividades de garimpo, por volta da década de 70, que hoje se encontra em decadência, e recebe grande fluxo migratório nos últimos anos, com a expectativa de pavimentação da BR-163;
2. Como em outras fronteiras situadas na zona da BR-163, seu processo de ocupação vem avançando sobre a floresta de forma desordenada e depredatória;
3. É marcado pela insuficiente ou distorcida presença de instituições do poder público.

Além disso, o distrito de Castelo de Sonhos tem algumas peculiaridades. Ele vive, em parte do ano, em abandono e isolamento e está na “rota de uma frente de expansão [da agropecuária] que se move pela BR-163 a partir de Mato Grosso e do Norte do Pará” (BRASIL, 2006c). Isso ocorre porque o povoado se localiza na ponta da lança de expansão da fronteira que avança para o interior do Pará, em busca de novas frentes de exploração de madeira.

A escolha de estudo desse distrito deu-se justamente por essas características, aliada ao fato de ser um local pouco estudado. Na verdade, por ser a “última abóbora, lá na ponta do embarço”, como disse um morador, do qual todos se esquecem.

No contexto dessas preocupações, insere-se a presente pesquisa, que almeja estudar o dilema desenvolvimento-conservação na Amazônia e os desafios que se apresentam para uma política ambiental efetiva, tendo como enfoque de análise o projeto de asfaltamento da BR-163 (Cuiabá/MT – Santarém/PA). Para alcançar esse objetivo geral, foram feitas as seguintes perguntas:

- Em que contexto político ocorreu a abertura do eixo Cuiabá-Santarém e quais foram as principais conseqüências desse projeto sobre sua base natural?
- Como emergiu a preocupação da questão ambiental e como ela está ou não refletindo, hoje, no projeto de pavimentação da BR-163 e de desenvolvimento de sua área de influência?
- E, localmente, a partir das discussões anteriores e da pesquisa *in loco*, o que se pode dizer sobre o dilema desenvolvimento-conservação na Amazônia e que passos são necessários para se ter uma política ambiental efetiva?

A pesquisa tem como pressuposto que, para as políticas ambientais saírem do papel, é necessário que ela se fundamente no que Burzstyn e Burzstyn (2006) denominam de pilares ambientais: (i) legislação ambiental sólida; (ii) instituições públicas fortalecidas; (iii) legitimidade social.

A intenção desta pesquisa não é esgotar todos os desafios a serem enfrentados pela política ambiental na Amazônia. Na verdade, pretende-se discutir que, apesar do Brasil ter um arcabouço jus-ambiental eficaz, a dificuldade de coordenação e implementação desta legislação pelas instituições públicas, bem como a deficiência dos canais de diálogo do Estado com a sociedade civil e da falta do sentimento de co-responsabilidade desses mecanismos propostos, por parte da comunidade, são grandes desafios em matéria de política ambiental. Isso porque sem o fortalecimento institucional e a legitimidade social, não há efetividade dessa política. É com base na análise desses elementos, que este trabalho pretende se desenvolver.

Nessa perspectiva, o estudo consistiu em uma pesquisa qualitativa, em que foram adotadas várias técnicas de investigação que coadjuvaram a descoberta dos fenômenos e a compreensão do problema.

O meio empregado foi variando conforme as circunstâncias o exigiam para interpretar os fenômenos, de modo a conferir maior confiabilidade dos resultados e a possibilitar adequação a situações imprevistas. Dessa forma, o levantamento de dados e a organização das informações compreenderam buscas à literatura, a observações de campo, à aplicação de questionários, à realização de entrevistas, a consultas de documentos primários e a registros fotográficos, como detalham as linhas a seguir.

A pesquisa bibliográfica buscou apoio em diversas referências na literatura, sobretudo nas referentes às políticas públicas para a Amazônia, ao seu histórico de ocupação e à sua inserção no debate sobre o desenvolvimento sustentável, de modo a embasar a fundamentação teórica e a justificar os limites da pesquisa.

Foi realizada pesquisa de campo, entre os dias 29 de maio de 2006 a 5 de junho de 2006. Para se chegar ao distrito de Castelo de Sonhos, utilizou-se a via terrestre, partindo de Cuiabá/MT, em uma das três linhas comerciais de ônibus que fazem o trajeto da BR-163. Esse trajeto percorrido serviu como um pequeno registro etnográfico da realidade que a população local enfrenta para se deslocar na região. Foram pouco mais de 26 horas de viagem, incluindo as baldeações feitas em Santa Helena/MT e em Guarantã do Norte/MT. Por isso, a viagem foi considerada rápida, dadas as condições de trafegabilidade da rodovia – principalmente, a partir de Guarantã do Norte –, e a ausência de imprevistos no trajeto, como atoleiros, queda de pontes ou paradas para manutenção do ônibus.

Uma dificuldade ocorreu em virtude da pouca disponibilidade de informação sobre o distrito. Como se verá ao longo da pesquisa, Castelo de Sonhos ainda não foi oficialmente reconhecido pelo IBGE. Dessa forma, encontrar os dados sobre a localidade exigiu esforço, investigação profunda, além de análise e comparação pormenorizada. A maioria dos dados foi obtida ou confirmada no campo, sobretudo mediante coleta de informações junto à Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos. Outra parte significativa de informações foi obtida a partir do Plano BR-163 Sustentável ou de documentos consultados no Arquivo do GTI BR-163.

Todos os símbolos e signos vislumbrados no decorrer da elaboração da pesquisa foram anotados no caderno de campo, registrando dados e percepções interessantes, bem como os pontos contraditórios e/ou que deveriam ser investigados com maior profundidade. Sobretudo na pesquisa de campo, a observação assistemática¹ serviu de veículo de conhecimento e informação sobre a comunidade. Nas viagens de ônibus, nas entrevistas e entre as entrevistas, nas reflexões feitas à noite sobre as etapas de construção da pesquisa, enfim, em todos os momentos, o caderno de campo estava ao alcance para auxiliar no registro da memória de fatos relevantes para a pesquisa.

A observação e o registro dos signos materiais e discursivos (o formalizado, o narrativo e o interpretativo) foram importantes para revelar os significados sociais e ideológicos, ilustrando a percepção do espaço e as relações entre o ser humano e o meio ambiente, contribuindo para elucidar muitos detalhes da pesquisa e relembrar a memória.

¹ “A observação científica pode ser sistemática e assistemática. A observação assistemática, chamada também de ‘ocasional’, ‘simples’, ‘não-estruturada’, é a que se realiza sem planejamento e sem controle anteriormente elaborados, como decorrência de fenômenos que surgem de imprevisto” (RAMPAZZO, 2002, p.104). O observador pode ser ou não participante.

Durante a pesquisa de campo, foram aplicados 150 questionários². A intenção inicial era aplicar o dobro, entre os moradores de ruas escolhidas aleatoriamente. Porém, as estratégias acabaram mudando diante das circunstâncias encontradas no campo. Por isso, antes de falar especificamente da metodologia de aplicação dos questionários, convém mencionar a dificuldade de encontrar pessoas no local que pudessem aplicar o questionário, quer seja pela disponibilidade de tempo, quer seja pela pouca escolaridade, a qual poderia interferir na qualidade do estudo.

Diante disso, aplicaram-se, no total, 142 questionários, dos quais 47 a moradores escolhidos aleatoriamente nas casas das diversas vias públicas do distrito. A mesma metodologia foi empregada pela moradora Jeorgete Terezinha Contri, que auxiliou na pesquisa, com a aplicação de 25 questionários. Os demais questionários aplicados obedeceram a outra lógica: 45 deles foram respondidos por alunos de uma escola pública, do período noturno, pertencentes à turma do EJA (Educação de Jovens e Adultos); 25 foram entregues a alunos do ensino fundamental da escola particular, para serem preenchidos pelos pais; e em outra escola pública, mais afastada, os questionários foram deixados aos cuidados de oito professores.

A metodologia empregada nessa técnica permitiu atingir o objetivo a que se propôs: as 21 questões – das quais cinco eram abertas – possibilitaram apreender o que a comunidade pensa sobre o distrito, sobre a relação sede-distrito, e quais as principais dificuldades enfrentadas e compreender sua percepção sobre as questões ambientais. O questionário adotou, em parte, perguntas relacionadas à pesquisa de opinião para conhecer os pontos de vista da comunidade (como sua posição acerca da emancipação do distrito), e outras pesquisas de motivação (como buscar as razões pelas quais quer ou não a emancipação do distrito).

Vale registrar que a intenção do uso dessa técnica não era fazer análise estatística rígida. A intenção maior era realizar uma pesquisa qualitativa que pudesse dar uma compreensão mais profunda da dimensão dos fenômenos no campo.

Para esclarecer ou aprofundar alguns pontos da pesquisa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, em Castelo de Sonhos e em Brasília, com diversos atores. Os entrevistados foram selecionados por serem atores-chave em determinada questão. Mas, no campo, a entrevista, muitas vezes, realizou-se concomitantemente à aplicação dos questionários, quando o morador mostrou-se disponível a conversar e contar mais sobre a vida no lugar.

² No Anexo III, segue um modelo do questionário aplicado.

Nem todas as entrevistas foram gravadas, já que algumas pessoas não se sentiam à vontade para ter sua fala registrada. Isso ocorreu principalmente no trabalho de campo, onde houve, em certos momentos, uma desconfiança de a pesquisadora ser uma agente pública (polícia federal) ou jornalista, que pudesse prejudicá-los denunciando-os ao Ibama ou fazendo alguma reportagem depreciativa sobre o distrito.

Para a realização da pesquisa bibliográfica, foram consultados também vários registros e documentos. O arquivo disponibilizado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)³ foi precioso na investigação dos dados. Lá foram encontradas as atas das diversas consultas públicas relativas à construção do Plano BR-163 Sustentável, além de relatórios, ofícios, boletins informativos, memórias de reuniões e também correspondências, dentre outros, encaminhadas pela sociedade civil e pelos governos locais e estaduais ao GTI.

Na pesquisa de campo, alguns moradores também mostraram documentos emitidos pelo Incra, como Contrato de Promessa de Compra e Venda e respectivo recibo de quitação de seu valor, datados da década de 1990, para mostrar que, apesar de terem cumprido as cláusulas contratuais, o poder público, mais de uma década depois, não havia concedido-lhes os títulos definitivos, conforme era previsto na legislação vigente.

Esses documentos constituíram-se em uma fonte rica de informações, que possibilitaram melhor visão sobre o problema proposto, além de ilustrar e comprovar as afirmações científicas. E, por último, as fotografias foram outro recurso utilizado na pesquisa.

A Dissertação está estruturada em duas partes. A Parte I, dividida em dois capítulos, trata de uma discussão de cunho teórico, ligada aos projetos de infra-estrutura e impacto ambiental na Amazônia.

O *Capítulo 1* resgata o histórico de (re) ocupação e “integração” da Amazônia e, mais especificamente, ao longo da rodovia BR-163, que ocorreu a partir da década de 1970, no âmbito do Plano de Integração Nacional, do governo militar. Esse capítulo mostra que o megaprojeto de abertura da rodovia foi um modelo de desenvolvimento que ignorou a presença das populações nativas e as especificidades de uma das mais exuberantes florestas tropicais do mundo. Isso trouxe sérias consequências socioambientais para a Amazônia. Até hoje o trecho paraense da rodovia não foi pavimentado e o que deveria ser um eixo de desenvolvimento do País, tornou-se um cinturão de degradação ecológica, com altos índices de desmatamento, conhecido pelo caos fundiário e pela violência gerada pelas disputas da

³ O arquivo encontra-se na SDR/MI (Brasília) e as consultas foram feitas nos meses de julho e agosto de 2006.

terra. E, ainda, o coração da floresta amazônica é pressionado pela expansão da fronteira agrícola.

O *Capítulo 2* explica como a emergência da variável ambiental tem repercutido nas políticas de implantação de infra-estrutura na Amazônia, como no projeto de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. O estudo mostra a expectativa dos diversos atores sobre a pavimentação da estrada e seus diferentes entendimentos sobre a palavra “desenvolvimento”.

O capítulo trata, também, da retomada da promessa de asfaltamento da BR-163, feita pelo Governo Federal (2003-2006), dentro do contexto de uma análise de planejamento estratégico para Amazônia, denominada Plano Amazônia Sustentável (PAS), que levou à elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Este Plano, em linhas gerais, tem intenção de ser um modelo alternativo de desenvolvimento regional, no qual a pavimentação da estrada é colocada como o eixo norteador da nova geografia da Amazônia. O trabalho explica como a preocupação com o desenvolvimento está além do asfaltamento da estrada e mostra os critérios jus-ambientais que devem ser considerados em um projeto dessa envergadura. Relata, ainda, o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável, cuja idealização deve-se, em parte, à reivindicação e sugestão de ONGs e do movimento socioambiental que atuam na Amazônia, propondo um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar as atividades econômicas com a proteção dos recursos naturais e gerar bem-estar social.

Por último, o capítulo faz uma avaliação preliminar de algumas medidas ambientais que foram implantadas na região, no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, mostrando a forte relação dessas ações com os aspectos econômicos e sociais.

Então, segue a Parte II, constituída do Capítulo 3. Trata-se de um estudo de caso de uma localidade surgida espontaneamente às margens da BR-163: o distrito de Castelo de Sonhos (Altamira/PA). A partir de experiências de campo e estudos sobre a localidade, levantaram-se os dados gerais do distrito e recompôs-se a trajetória de ocupação dessa fronteira, que é um exemplo concreto das conseqüências negativas do modelo de ocupação da Amazônia, a partir dos anos 1970: desmatamento, insegurança, conflitos pela terra e desintegração social.

A pesquisa recupera os ciclos econômicos do distrito, que ocorreram à custa da degradação ambiental e social e da violência no campo. Retrata, também, a reivindicação da comunidade pela emancipação do distrito, que é esperada como um meio de desenvolvimento econômico e de melhoria da qualidade de vida – muito mais que o próprio asfaltamento da estrada.

A discussão desse capítulo permite apreender quais foram as repercussões locais das medidas ambientais adotadas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, mostrando o dilema desenvolvimento-conservação, intrínseco à política ambiental.

E, finalmente, a *Conclusão* apresenta um resumo dos principais pontos abordados na pesquisa e traz os comentários finais acerca dos resultados obtidos, dando realce nas contribuições da pesquisa para o aprimoramento das políticas ambientais na Amazônia.

1. “AMAZÔNIA DAS ESTRADAS”: (DES)INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE AO LONGO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM

A tentativa de implantação da cultura de outras regiões do Brasil em extenso território amazônico, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da “Amazônia das Estradas”, o fato dominante e mais rico em conseqüências.⁴

1.1. O CONTEXTO DA FORMAÇÃO DA “AMAZÔNIA DAS ESTRADAS”

Considerar a Amazônia uma região homogênea é um grande mito. É uma só floresta (embora esta também seja heterogênea), mas com uma diversidade de histórias, de culturas, de formas de “ocupação”, de dinâmicas econômicas e uma variedade de produções, bem como de aspectos sociais e ambientais.

Lourenço (2001) assinala que as diversidades da Amazônia podem ser separadas em seis dimensões: (i) a físico/cultural, formada pela composição de suas diferentes paisagens e ecossistemas; (ii) a biológica; (iii) a do povoamento, formada pela imposição “de fora para dentro”, em virtude da expulsão de parte de sua população nativa pela de outras regiões, e também pela intensa migração intra-regional de parte de seus habitantes; (iv) a cultural, fruto da heterogeneidade de povos da floresta e das populações históricas, somada à incorporação da forma de viver dos colonos; (v) a econômica, ampliada por causa dos projetos públicos e privados na região, pelas obras de infra-estrutura; e (vi) a social, produto dessas “crescentes e multifacetadas influências”.

É possível, ainda, falar na “Amazônia dos rios” ou na “Amazônia das estradas”. A primeira expressão é utilizada como referência ao circuito de produção tradicional na região, que se caracteriza pela relação estreita entre a economia local e os rios da Amazônia, que formam uma rede natural de comunicação. Esse foi o padrão que predominou desde o “descobrimento” do Brasil e que se alterou somente a partir da segunda metade do século XX, com o acréscimo de mais um padrão de comunicação: ao fluvial somou-se o terrestre (SAYAGO et al., 2004).

⁴ Paráfrase das palavras de Sérgio Buarque de Holanda (1995, p.31), na obra *Raízes do Brasil*. Trata-se do primeiro parágrafo de seu livro, cujo texto original é “A tentativa de implantação da cultura européia em extenso território, dotado de condições naturais e não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em conseqüências”.

Surge, assim, a expressão “Amazônia das Estradas”, que é utilizada como referência à fase de avanço da fronteira agrícola na Amazônia, iniciado pela abertura de rodovias e pelos projetos de colonização (SAYAGO et al., 2004).

Em geral, todas essas “Amazônias” tiveram um ponto em comum: a consideração da Amazônia como um espaço vazio, a ser “conquistado”, “ocupado”, “domesticado” e “civilizado”. Um pensamento, na verdade, fruto da formação colonial brasileira. Que padece dos males das “Raízes do Brasil”, como diria Buarque de Holanda⁵.

Essa visão expansionista da “civilização” foi incorporada pelas elites governamentais no Brasil e aplicada nas políticas nacionais, inclusive na formação territorial da Amazônia. Uma das maiores expressões dessa idéia pode ser constatada ao se conhecer um pouco sobre a história da “Amazônia das Estradas”.

Com fulcro nesse pensamento, o Estado foi – e ainda é – concebido como um gestor do território e o País é “visto como um espaço (e não como uma nação)”. O território amazônico é percebido principalmente em sua concepção política ou jurídica-política, ou seja, como “espaço delimitado e controlado que visa o exercício do poder”, sob o qual o Estado brasileiro exerce sua soberania (MORAES, 2003).

Esse Estado territorial se manifesta com suas políticas territoriais, normatizando o uso dos solos, regulando a propriedade fundiária, distribuindo a população e dotando espaços longínquos com infra-estrutura (MORAES, 2003). Esse pensamento foi bastante nítido a partir das políticas desenvolvimentistas das décadas de 1950 e 1960, na Amazônia. Essa região era considerada fornecedora de matérias-primas e que precisava ser integrada à economia do restante do País (LOURENÇO, 2001).

Permeado por esses ideais, em 1953, o governo federal criou a Superintendência para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a qual visava a construção de infra-estrutura, o desenvolvimento da produção agrícola e o aproveitamento dos recursos minerais. Sete anos mais tarde, a estrada Belém-Brasília foi aberta, ligando a Amazônia ao Centro-Sul do Brasil, o que provocou um fluxo migratório para as margens da rodovia (LOURENÇO, 2001).

Nesse mesmo período, o governo militar lançou a “Operação Amazônia”, que já denotava preocupações sobre a ocupação, o desenvolvimento e a integração do Norte ao Centro-Sul. Surgiram também nessa década a Superintendência de Desenvolvimento da

⁵ Sérgio Buarque de Holanda (1995) em sua obra *Raízes do Brasil*, analisa os fundamentos históricos nacionais desde o processo de colonização do Brasil e que levam à compreensão do Brasil e dos brasileiros.

Amazônia (Sudam), o Banco da Amazônia (Basa) e a Zona Franca de Manaus (sob supervisão da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa).

Em 9 de julho de 1970, foi criado também o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, mais conhecido como Incra, por meio do Decreto-lei nº. 1.110, com o objetivo geral de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União.

A criação do Incra foi importante naquele momento, em que mais do que a promoção de uma reforma agrária, pretendia-se a “colonização” do Norte. A instituição dessa autarquia coincide com o início do período de uma intervenção mais intensa do governo federal na região, onde o lema “integrar para não entregar” foi difundido pelos militares. “Colonizar a Amazônia” era uma medida necessária para coibir qualquer pretensão colonialista de outras nações sobre a área e, concomitantemente, “empurrar as fronteiras econômico-sociais” rumo ao norte, levando-lhe o desenvolvimento (REBELO, 1973).

Os anos 1970 caracterizaram-se como um período de amplas concessões de incentivos fiscais e isenções a empresários dos setores agrário e industrial (LOURENÇO, 2001; IANNI, 1979). O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1970/1974 apresentou dois instrumentos para a integração nacional: o Plano de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras (Proterra). O PIN, implementado pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, mediante o Decreto-Lei nº 1.106, de junho de 1970, foi uma das expressões dessas concepções integracionistas. Para concretizá-lo, foi proposta, em uma fase inicial, a abertura de duas rodovias federais: a Transamazônica (BR-230) e a Cuiabá-Santarém (BR-163). A primeira era um grande eixo transversal, no sentido Leste-Oeste, com o objetivo de ligar a Amazônia ao Nordeste. A segunda, como será tratada ao longo deste estudo, era um eixo longitudinal, que comunicaria o Centro-Sul – desenvolvido – ao Norte. O artigo 2º do referido Decreto-Lei ainda enfatizava que a construção das referidas vias deveria ser “imediate”.

No âmbito do PIN, o Decreto-Lei ainda previa um projeto de colonização. O parágrafo 1º do artigo 2º prescrevia que uma faixa de terra de até 100km às margens esquerda e direita das rodovias deveria ser reservada para colonização⁶ e reforma agrária. Assim, esses espaços seriam ocupados e teriam “adequada e produtiva exploração econômica”.

⁶ Segundo dispõe o Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966, “Colonização é toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à propriedade da terra e a promover seu aproveitamento econômico, mediante o exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais, através da divisão de lotes ou parcelas, dimensionados de acordo com as regiões definidas na regulamentação do Estatuto da Terra ou através das cooperativas de produção nela previstos”.

O Proterra tinha como objetivo ocupar a região para terminar com o isolamento do resto do País. Miranda Neto (1979) acreditava que as estratégias para essa ação eram apoiar o pequeno produtor – especialmente aquele desprovido de terra, ou o proprietário de minifúndio –, por meio da distribuição de terras, e também implantar projetos agrícolas empresariais com o escopo de expandir a empresa agrícola nas regiões norte e nordeste.

Na visão de Lourenço (2001, p.357), o Proterra era uma tentativa governamental de resolver a situação da população rural excedente e sem terra de outras partes do país, de forma a eliminar as tensões sociais que surgiam. Portanto, explica que o verdadeiro motivo para esse programa era “[...] a liberação do excedente de mão-de-obra pela modernização da agricultura no Centro-Sul” e também do Nordeste.

Em 1974, foi lançado outro programa: o Poloamazônia (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia). Ele previa quinze pólos de crescimento na região, onde seriam concentrados recursos públicos e privados, direcionados a projetos de pecuária, atividades madeireiras, mineração e projetos hidrelétricos.

Nota-se, assim, que a história do desenvolvimento na Amazônia é marcada pelas políticas de expansão territorial, a qual, como elucida Moraes (2003) é “despovoadora na perspectiva dos índios, povoadora na óptica do colonizador”. As terras eram – e ainda são – percebidas como uma riqueza a ser “conquistada” e “apropriada” para garantir o território, como se ele já não fosse habitado pela população nativa. E as florestas que as encobriam eram um obstáculo a ser derrubado para a instalação do progresso econômico. Tratava-se de um recurso natural abundante, considerado inesgotável. Mal tinha um valor de utilidade. Tampouco apresentava um valor em si mesma. Dessa maneira, como observa Póvoas (2003, p.268), acreditava-se que “[...] a riqueza se materializaria com a derrubada da mata e o cultivo de espécies habituais em outras regiões, paralelamente à substituição da cultura nativa”, pois esta seria “sinônimo de atraso”. Enfim, um aforismo antigo, conquanto ainda reinante para muitos.

Assim, na ocupação da Amazônia – especialmente nos projetos agropecuários—, além da falta de conhecimentos acerca das normas de uso daquele ecossistema, os próprio governo incentivava indiretamente o desmatamento, uma vez que o Incra considerava a derrubada da floresta e o plantio de pasto como benfeitorias, o que era importante para fins de legitimação da posse da terra (IANNI, 1978).

O fato é que com essas políticas muitos colonos se mudaram para a Amazônia, em busca do “Brasil Grande” e alimentados pelo sonho de terem suas próprias terras ou ampliarem as que tinham em outras regiões do País. Acreditavam que as novas fronteiras

dariam melhores oportunidades de vida para si e sua família. Por isso, muitos migraram do Sul e do Nordeste para a Amazônia Legal, incentivados ora pelos projetos de colonização pública, dirigidos pelo Incra; ora pelos projetos de colonização particular⁷; ou mesmo espontaneamente.

Contudo, com a crise do petróleo, em 1973, e a conseqüente retração econômica, o “milagre econômico” entrou em colapso e o governo federal, ainda em meados daquela década, parou de investir na região. Com isso, a “pulsante fronteira entrou em letargia” (SAYAGO; BURSZTYN, 2003). As prometidas rodovias, então já abertas, bem como as demais obras de infra-estrutura previstas, não foram totalmente concluídas ou sequer iniciadas. Com isso, a população ficou abandonada à própria sorte, em condições muito diversas daquelas de sua origem, como ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163).

Nessas circunstâncias, o que antes se imagina ser um “sonho amazônico” tornou-se um “inferno amazônico”: “Foi prometido o céu aos agricultores, mas o que sobrou foi nada mais que o inferno” (BRASIL: MI/PNUD, 1996). Por isso, muitos migrantes abandonaram os projetos de colonização em direção a outros rumos. Enquanto isso, os colonos que resistiram às dificuldades da vida na floresta, criaram sua própria identidade com o local. Como observa Sayago et al. (2004, p.22), “Com as novas gerações de atores, filhos de imigrantes vindos de outras regiões, começam a surgir identidades culturais nas áreas de fronteira de ocupação das últimas décadas”.

Foi, assim, nesse contexto político de integração do “mundo novo” – a nova fronteira amazônica – com a “velha civilização” – os migrantes de outras partes do País, sobretudo do Nordeste e Sul – que se foi consolidando a ocupação e formação da “Amazônia das Estradas”.

1.2. O EIXO PARAENSE DA CUIABÁ-SANTARÉM

Como visto alhures, a rodovia Cuiabá-Santarém foi aberta na década de 1970, atravessando o coração da floresta amazônica. Porém, depois de sua abertura, ela não passou por manutenções regulares. O trecho paraense tornou-se mais crítico, pois de cerca dos seus 800km, apenas um pequeno trecho que liga Santarém a Rurópolis, totalizando 98km, foi pavimentado.

⁷ Segundo Mariana Miranda (1990, p.48), “A colonização particular representava uma forma de o Estado atrair o empreendimento privado, criando condições para a expansão do capitalismo e a acumulação na fronteira”.

Com isso, o eixo torna-se praticamente intransitável na época das chuvas, pelos atoleiros que se formam e pelas precárias pontes de madeira, muitas vezes improvisadas com toras de madeira, pelos próprios transeuntes da estrada. E, na estação seca, levanta-se uma poeira interminável. Por isso, muito dos moradores da região a chamam de “estrada do inferno” (BRASIL, 2002b).

O eixo rodoviário não trouxe a integração almejada. As grandes distâncias entre os núcleos urbanos, o isolamento decorrente da descontinuidade da ocupação, da difícil comunicação e das péssimas vias de circulação, a migração desordenada, a carência de habitação e transporte e a dificuldade de acesso a trabalho, bens e serviços, principalmente na área de saúde e educação, resultaram em cenas de desintegração e aviltamento da dignidade da vida humana.

Além do abandono social, essa faixa tornou-se conhecida pela destruição de seu ecossistema. A abertura da estrada de integração Centro-Sul possibilitou uma rápida degradação da floresta, indo além da faixa de 100km às margens da rodovia⁸, em meio a conflitos ambientais e territoriais de luta pela apropriação da terra e pelo acesso aos recursos naturais, os quais foram favorecidos e intensificados pela pouca presença do Estado ou de sua própria inoperância.

Ao mesmo tempo, formaram-se novas estruturas regionais, conjugando os eixos fluviais e terrestres de comunicação. Explica Sayago et al. (2004, p.21) que “[...] as redes de transporte integram os eixos fluviais e rodoviários em sistemas multimodais, que permitem uma maior capilaridade na ocupação do território por atividades voltadas ao mercado”.

Nesse contexto, percebeu-se a posição estratégica da Amazônia no circuito da produção econômica (local, regional, nacional e internacional), pela possibilidade de articulação multimodal, o que corroborou – principalmente o mercado – para vê-la como uma área potencial de expansão das fronteiras agropecuárias.

Assim, o eixo Cuiabá-Santarém, depois de três décadas de abandono, voltou a ganhar destaque pela importância econômica, social e ambiental – não necessariamente nessa ordem – que representa para os diversos atores que compõem esse cenário, como será detalhado no capítulo seguinte. Mas, merecem destaque, de um lado, os representantes do agronegócio⁹ e os empresários da Zona Franca de Manaus, pressionando pelo asfaltamento e que se

⁸ A proposta inicial dos projetos de colonização era de que a faixa ocuparia apenas 100km de cada lado da rodovia; porém, a extensão da degradação foi muito além dessa previsão, particularmente no Mato Grosso.

⁹ Apesar de suas várias definições, neste trabalho, a palavra “agronegócio” é empregada como referência genérica ao grande produtor, representando o modelo agrário concentrador de terras e riquezas e também predador do meio ambiente.

ofereceram, até meados de 2005, para financiar parte considerável da obra¹⁰. E, de outro, o movimento socioambientalista, defendendo a sustentabilidade de um dos ecossistemas mais protegidos do Brasil e do mundo, bem como de comunidades tradicionais. Em resumo, a grande questão que se coloca é o conflito entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, cuja conciliação não é uma tarefa simples.

1.3. UM POUCO DAS CONSEQÜÊNCIAS DO MODELO DE INTEGRAÇÃO DA CUIABÁ-SANTARÉM

Nos dias atuais, assiste-se a uma diversidade de danos ecológicos na Amazônia e que foram desencadeados pelos projetos políticos do governo federal implantados, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX. Como diz Mello (2006), muitos problemas verificados atualmente têm como origem a relação histórica do uso do território nacional.

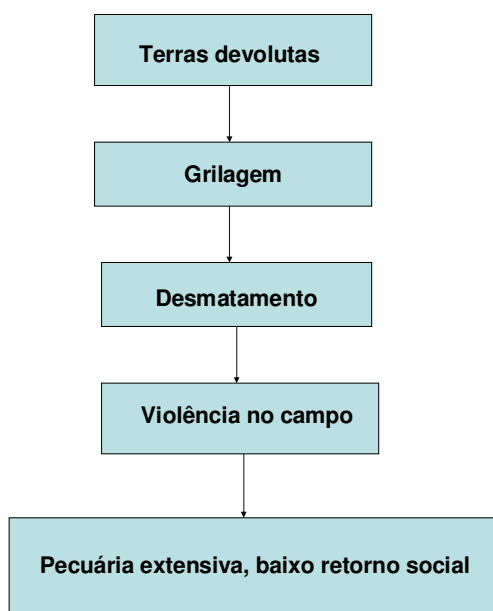


Figura 1 – Destino das Terras Públicas na Amazônia

Fonte: elaborado por PINTO (2006).

¹⁰ Até meados de 2005, o setor produtivo norte-matogrossense e da Zona Franca de Manaus demonstraram intenso interesse em formar um consórcio privado para patrocinar parte do asfaltamento da BR-163. Porém, com a queda dos lucros na produção agrícola em meados de 2005, somado às medidas ambientais e territoriais do Governo Federal, que vieram a estabelecer normas de controle no acesso à terra e aos recursos naturais na região da BR-163, e ainda com a demora do licenciamento ambiental, o setor ficou desmotivado em apoiar a obra.

Pode-se dizer que a ocupação das terras públicas na Amazônia, a partir desses projetos, costumam seguir, em geral, um ciclo comum (Figura 1). Tudo se inicia com a apropriação ilegal das terras devolutas¹¹, por meio da grilagem. As áreas são desordenadamente desmatadas, para garantir a propriedade daqueles que se apropriaram ilegalmente da terra. Esse processo, muitas vezes, é feito com a expulsão violenta de famílias de pequenos agricultores, de quilombolas e de ribeirinhos, ensejando um conflito entre esses atores. E, com a floresta aberta, abre-se espaço para as pastagens.

Para se ter uma noção maior de cada uma dessas principais conseqüências que resultaram do processo histórico de “civilização” do território amazônico, segue uma síntese de cada uma das características do ciclo das terras públicas ao longo da faixa da Cuiabá-Santarém, no trecho que atravessa o Estado do Pará, sem se prender a um detalhamento maior.

1.3.1. Situação fundiária caótica

A situação fundiária é uma das questões mais delicadas e complexas na Amazônia. A maioria das terras nessa região é de propriedade pública (federal, estadual e municipal); porém, não há um controle do governo sobre essas áreas, o que é fortalecido pela inexistência de um cadastro único entre as esferas governamentais e pela desarticulação que há entre elas. Ademais, os Estados que compõem a Amazônia, em geral, são extensos e o Poder Público se faz pouco presente nesses territórios. Tampouco, há fiscalização sobre os cartórios públicos das diversas comarcas – principalmente as do interior.

Muitas vezes, dentro da mesma esfera pública, essas terras ainda são administradas por órgãos diversos, que também não têm uma política de atuação conjunta e uniforme no trato das questões fundiárias. Um bom exemplo é o Governo Federal: o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é responsável pelas áreas das unidades de conservação federais, a Fundação Nacional do Índio (Funai) pelas áreas indígenas e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) pelas remanescentes.

Esse cenário de omissão e/ou conveniência do Estado na gestão territorial acabou por criar um ambiente propício à *grilagem*, isto é, para a apropriação privada de terras públicas, sem a autorização dos órgãos fundiários.

¹¹ O conceito de terras devolutas é residual. São devolutas todas “[...] aquelas que não estão destinadas a qualquer uso público nem incorporadas ao domínio privado” (ZANELLA, 2001, p.575).

A preocupação que emerge com esse processo é que a grilagem é mais do que uma mera apropriação ilegal de terras públicas. Ela ganha uma maior dimensão (política, sócio-econômica e ambiental), pois está intimamente ligada a outros problemas, como a posse e a concentração de terras no meio rural no Brasil. Está relacionada, também, com a violência, ou seja, a apropriação ilegal de terras é um fator para a defesa violenta da “propriedade”, no lugar de mecanismos legais para sua defesa.

Um levantamento da estrutura fundiária em todo o País, feito pelo Incra (2001), com o objetivo de localizar as fraudes e falsificações de títulos de propriedade imóveis, revelou que aproximadamente 100 milhões de hectares são terras griladas¹². Essa extensão corresponde a quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou o território da América Central mais México (INCRA, 2001).

A região norte é a campeã em extensão de áreas griladas. São mais de 43 milhões de hectares de território ilegalmente apropriados por particulares. O Pará ocupa o segundo lugar no *ranking* dos entes federativos com maior extensão de terras nessa situação irregular. Perde somente para o Estado do Mato Grosso (Quadro 1).

Quadro 1 – Localidades campeãs em quantidades de áreas que tiveram seu registro cancelado

LOCALIDADE	Nº DE IMÓVEIS	ÁREA (HA)
Mato Grosso	960	22.779.586
Pará	422	20.817.483
Amazonas	187	13.905.002
Região Norte	896	43.596.297
Brasil	3.065	93.620.587

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Incra (2001).

A grilagem, muitas vezes, ocorre em conluio ou com a conivência de representantes do Poder Público – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como dos Cartórios Públicos e do Incra (Quadro 2). Assim, a questão se agrava porque os próprios órgãos governamentais, que deveriam zelar pela proteção do patrimônio público e pela coibição de tais práticas ilícitas, participam desse processo, ainda que de forma indireta. É isso o que explica com maiores detalhes o relatório do Incra (2001, p.4):

¹² Trata-se do documento *Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*, o qual sintetiza as ações que o Ministério da Política Fundiária e o Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) estão desenvolvendo para reaver as terras públicas obtidas por particulares de forma irregular (INCRA, 2001).

Há também a conivência direta e indireta de órgãos governamentais, que admitem a titulação de terras devolutas estaduais ou federais a correligionários do poder, a laranjas ou mesmo a fantasmas – pessoas fictícias, nomes criados apenas para levar a fraude a cabo nos cartórios. Depois de obter o registro no cartório de títulos de imóveis, o fraudador repetia o mesmo procedimento no Instituto de Terras do Estado, no Cadastro do Incra e junto à Receita Federal. Seu objetivo era obter registros cruzados que dessem à fraude uma aparência de consistente legalidade.

Quadro 2 – Atitudes do Incra que favorecem a grilagem de terras

1. Superfaturamento na avaliação de terras e benfeitorias nos processos de aquisição e/ou desapropriação de propriedades;
2. Reconhecimento prematuro de títulos sem validade jurídica para fins de desapropriação;
3. Utilização de critérios questionáveis na distribuição de lotes e titulação de terras;
4. Falta de medidas para prevenir processos de concentração fundiária e especulação de terras em projetos oficiais de assentamentos, como, por exemplo, por meio da freqüente concessão de autorizações para transferências de imóveis titulados ainda sob a vigência do período do adquirente.

Fonte: GTA; Amigos da Terra, 1996, adaptado.

As denúncias de ocupação e exploração das terras públicas na Amazônia levaram à instauração da CPI da Ocupação das Terras Públicas na Amazônia, em 14 de março de 2000 pela Câmara dos Deputados. Em 29 de agosto de 2001, essa CPI divulgou um relatório sobre a questão fundiária na região amazônica, apontando que existem seis causas diretas que fortalecem a grilagem das terras públicas:

- (i) a existência de uma extensa quantidade de terras públicas matriculadas irregular e ilegalmente por particulares, favorecida pela atuação de Cartórios Públicos e pela cobertura de integrantes do próprio Poder Judiciário e dos Institutos de Terras estaduais e federais;
- (ii) a grande extensão territorial dos Estados Amazônicos e a falta de fiscalização, por parte do Poder Judiciário, que favorecem a falsificação e multiplicação de Registros de Imóveis Rurais com procedência ilegal ou fictícia e criam terreno propício a ilicitudes, como a duplicidade de registros e de proprietários;
- (iii) as certidões de terras outorgadas por autoridades estaduais, em violação aos documentos legais e legítimos;

- (iv) a prática de atos de Registro Público, que ocorre sem a presença das partes envolvidas. Isso facilita a fraude, por meio de registros demarcatórios, já que o interessado pode incluir áreas a mais que as originais, o que é favorecido pela ausência de normas e regras correccionais;
- (v) a criação, por meio de Certidões Vintenárias fraudulentas, de Cadeias Dominiais sem o lastro da origem legal e sem autenticidade que as comprovem;
- (vi) o não-cumprimento das sentenças judiciais que determinaram o cancelamento de matrículas de inúmeras glebas, abertas ou demarcadas indevidamente. Ou, quando cumpridas, abriram-se novas matrículas do mesmo imóvel em outros Livros do Cartório, “encobrimdo, manipulando e desobedecendo as sentenças, tornando inócua a ordem judicial”.

Fatores indiretos também foram mencionados pela CPI (BRASIL, 2002a) como um dos motivos que contribuem para o caos fundiário do patrimônio público. Foram enumerados os seguintes pontos como causas indiretas: (i) a falta de coragem em atacar e alterar as regras da política dos incentivos fiscais; (ii) a ausência de um zoneamento agro-ecológico capaz de direcionar a melhor ocupação das terras no Pará; (iii) a falta de uma política agrária e agrícola; e (iv) a omissão ou mesmo cumplicidade de membros do Poder Judiciário no exame e encaminhamento de processos referentes à grilagem de terras públicas.

No Estado do Pará, foram descobertos casos extraordinários de grilagem. Um deles é conhecido como o “fantasma Carlos Medeiros”. Na verdade, segundo a CPI (BRASIL, 2002a), tratava-se de uma quadrilha de grileiros que tomou para si 12 milhões de hectares de terras – o que corresponde a algo aproximado a 9,6% do território do Estado do Pará (125 milhões de ha), ou um por cento de todo o território brasileiro (ver maiores detalhes no Quadro 3). Esse “fantasma” possuía terras em mais de 83 municípios e “jamais foi localizado, nem mesmo pela polícia ou por seus próprios advogados, tendo ficado evidente tratar-se de pessoa fictícia” (Incra, 2001, p.14).

As terras ao longo da BR-163 são de propriedade da União, desde a desapropriação dos 100km às suas margens para serem destinadas aos projetos de colonização, no âmbito do PIN. A maioria destas áreas foi discriminada e arrecadada pelo Incra. Contudo, nem todas foram “afetadas”, ou seja, destinadas para um uso específico.

É de salientar que a maioria dos estabelecimentos agropecuários na região está com situação fundiária irregular. Mas, contraditoriamente, sua ocupação ocorreu de forma espontânea ou incentivada pelo próprio governo federal, como constatou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, a CPMI da Terra (2003-2005). Analisando os

documentos de fraude da Sudam, a CPMI da Terra verificou que a grilagem, ou a mera “produção de papéis” de supostas propriedades, era – e ainda é – utilizada como garantias a empréstimos de recursos públicos¹³.

Quadro 3 – O caso “Carlos Medeiros”

Esse foi um dos maiores casos de grilagem que já se conheceu no Pará. Esse fantasma, segundo estimativas do Iterpa, grilou mais de nove milhões de hectares – o que equivale a aproximadamente 8% da área do Estado do Pará ou um por cento de todo o território brasileiro – e foram alienadas a terceiros.

Essas terras lhe teriam sido transmitidas por "cessão onerosa de direitos hereditários", por dois portugueses, Manoel Joaquim Pereira e Manoel Fernandes de Souza, hoje falecidos.

Nem os próprios advogados de Carlos Medeiros sabiam seu paradeiro, havendo fortes indícios de se tratar de uma pessoa fictícia, com fundadas dúvidas da existência, inclusive, de seus antecessores.

Fonte: Elaborado a partir de dados da CPI da ocupação das Terras Públicas na Amazônia (2001).

A grilagem de terras públicas está também relacionada às violações aos direitos humanos na Amazônia, em geral. Sauer (2005) explica que a propriedade “possessória” gera a violação de direitos econômicos, sociais e culturais. Por isso, esse processo está fortemente associado à perda de território pelas populações tradicionais, trabalhadores rurais e posseiros. Sauer acredita ainda que uma infinidade de violações a direitos humanos está ligada à grilagem de terras: as práticas de trabalho escravo, a extração ilícita de recursos naturais, os assassinatos de trabalhadores e lideranças, a expulsão violenta de comunidades tradicionais e pequenos posseiros e a negação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante dessas circunstâncias, a adoção de políticas fundiárias pelo Poder Público, nas três esferas e de forma conjunta e coordenada entre si, torna-se uma medida urgente para não acentuar o conflito fundiário nem ocasionar maiores devastações da floresta.

1.3.2. Desmatamento

Muitas foram as degradações ambientais que decorreram do processo de ocupação na Amazônica. Podem-se citar os desequilíbrios ecológicos causados pela poluição dos rios e

¹³ Fonte: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComCPI.asp?com=1177>. Acesso em: 11 de novembro de 2006.

solos por mercúrio, o desperdício de matérias-primas e a poluição do ar pelas queimadas das florestas. Porém, dentre elas, destaca-se o desmatamento. Segundo a Agenda 21 Brasileira (2000), esse é o maior problema da região, o qual é fruto da dinâmica de expansão da fronteira agropecuária, com a abertura da floresta para ceder espaço às pastagens, à lavoura, em conjunto com as atividades madeireiras.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial (MARGULIS, 2003) levantou as principais causas do desmatamento recente em várias regiões da Amazônia. Entre as três maiores foram mencionadas a conversão de floresta em pastagens para pecuária; o corte e as queimadas de floresta para agricultura familiar; e a expansão das atividades de agroindústria.

A pecuária foi apontada como o agente preponderante do desmatamento. Segundo a pesquisa, o processo do desflorestamento se inicia com a chegada de pequenos agentes nas novas áreas, produzindo pequenas aberturas na floresta. Assim, eles teriam a função de “esquentar” a posse da terra. Margulis (2003, p.59) argumenta que, se a pecuária não fosse economicamente viável, o desmatamento e a abertura de estradas vicinais não ocorreriam com tamanha intensidade, “porque os agentes iniciais sequer cobririam seus custos de ocupação, desmatamentos e preparo do solo”.

Muito embora a dinâmica do desmatamento tenha apresentado um refluxo nos índices de 2004/2005 e 2005/2006, o desmatamento continua avançado sobre a floresta amazônica. Até os anos 1980, a área total desmatada era de aproximadamente 300 mil Km², o que equivale a 6,0% do território da região. Na década de oitenta, somou-se a essa estatística cerca de 130 mil Km² e, na década seguinte, foram desmatados outros 150 mil Km² (BRASIL, 2006c).

No início deste século, a dinâmica do desflorestamento intensificou-se. Aos 580 mil Km² verificados na virada do milênio acrescentaram-se mais 120 mil Km² de desmatamento, em pouco mais de quatro anos, totalizando 14% de todo o território da Amazônia Legal (BRASIL, 2006b).

Becker (2004) explica que o revigoramento do ritmo do desflorestamento está ligado à competitividade da soja no mercado, à expectativa da implantação de novos eixos de circulação e, provavelmente, à retomada do valor da terra diante das incertezas econômicas em nível nacional e mundial.

Diegues (2005) acredita que a aceleração do desmatamento está intimamente vinculada à ausência de titulação das propriedades e à oposição ao processo de reforma agrária. Lembra que grandes latifundiários queimaram parte das áreas de florestania com o intuito de, por esse mecanismo, demonstrarem o uso produtivo da terra. O autor recorda que a estratégia de

“civilização” da fronteira amazônica foi acompanhada por vários incentivos fiscais à agropecuária, em detrimento de atividades extrativistas tradicionais, como a produção de látex e a coleta de castanhas, consideradas “atrasadas” pelos novos colonizadores.

Brasil Júnior (2003) identificou que o desmatamento raso na Amazônia é encontrado em três formas:

- (i) radial polarizado – é o corte da floresta ocorre de forma radial, a partir de um pólo local. Ao redor dele são abertas vicinais, estabelecendo um acesso do pólo até as fazendas;
- (ii) pulverizado – é o desmatamento que ocorre em áreas relativamente isoladas, por indução de uma política ou atividade local. A estrutura de transporte nessas áreas caracteriza-se pela precariedade; e
- (iii) ao longo dos eixos rodoviários – é a forma mais comum de desmatamento na região, uma vez que ele ocorre nas bordas das estradas e das vicinais.

Hoje, a BR-163 e pontos de sua área de influência – mais especificamente o norte mato-grossense, o quadrilátero Santarém-Itaituba, Altamira-Almerim, e São Félix do Xingu (PA) – são uma das frentes de expansão do povoamento e da agropecuária, tornando-a um grande foco de desmatamento¹⁴. Vários madeireiros e pecuaristas mudaram para a região motivados pela expectativa de valorização das terras com a pavimentação da rodovia.

1.3.3. A violência no campo

Outra anomalia comum na região Amazônica, resultante de seu processo de ocupação é a violência no campo, a qual também está intimamente ligada ao desmatamento e à grilagem das terras públicas.

As histórias de conflito e violência no campo são conhecidas nacional e internacionalmente, tendo como principais vítimas líderes sindicais, trabalhadores rurais, religiosos, advogados, ambientalistas, parlamentares, além de outros defensores dos direitos humanos (SAUER, 2005), que denunciaram políticos corruptos, ameaças de latifundiários e exploração ilegal de madeira.

Sauer (2005) pondera que os conflitos de terras em regiões de fronteira podem se entendidos a partir da sobreposição entre duas economias antagônicas: terra para trabalho

¹⁴ Segundo Becker (2004), a expansão das fronteiras compreende, além da Cuiabá-Santarém e de pontos de sua áreas de influência, a rodovia Porto Velho-Manaus e Buriti (RO).

(camponeses) *versus* terra de exploração (empresários e fazendeiros). O conflito, muitas vezes, ocorre sob a conveniência e tolerância do Estado, que permite que milícias privadas sejam criadas para garantir a posse e a defesa da terra na Amazônia. O autor relata que esses conflitos são acompanhados da pistolagem – decorrente da repartição do poder estatal, com os defensores e prepostos do grande capital, que se instalou na região amazônica a partir dos anos 1970 –, que acontece obedecendo aos seguintes passos:

O pistoleiro surge na região para proteger de “invasão” (por parte de posseiros) as grandes extensões de terras adquiridas por latifundiários, mas ociosas ou improdutivas. Um pistoleiro pode ser contatado para expulsar camponeses de terras ocupadas, para assassinar lideranças e sindicalistas, ou ainda para “ajudar” nas ações policiais de despejo de posseiros. Como o contingente policial era, e ainda é, insuficiente para executar despejos forçados, fazendeiros contrataram pistoleiros para reforçar os contingentes policiais encarregados da expulsão (SAUER, 2005, p.31-32).

O Pará é um dos estados líderes nesse tipo de violência. Nos últimos dez anos, houve 985 conflitos de terra, que resultaram na morte de 177 pessoas (Quadro 4). Esse caos deve-se, em parte, à "federalização das terras amazônicas", que ocorreu em 1971, por meio do Decreto Federal nº 1164, do Governo Federal¹⁵.

Quadro 4 – Conflito de Terra, assassinatos e ameaçados de morte no Pará (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Conflitos de terra	38	63	60	37	86	53	115	110	136	104	183	985
Assassinatos	14	33	12	12	9	5	8	20	33	15	16	177
Ameaçados de morte	54	24	11	11	36	17	46	78	61	103	96	537

Fonte: Setor de Documentação da Comissão Pastoral da Terra¹⁶.

Em 1987, foi revogado o Decreto nº 1164, mas mantiveram-se as situações já consolidadas. Com isso, as áreas então federalizadas não foram devolvidas ao Estado do Pará

¹⁵ O Decreto-lei nº 1.164/71 trata-se do mesmo decreto que estabeleceu a abertura das rodovias federais Transamazônica e BR-163 e retirou dos estados as terras situadas dentro de uma faixa de 100 km de cada lado dessas estradas. O Pará, por ter sido o estado mais cortado pelas vias, foi intensamente penalizado, pois restou sob sua jurisdição apenas 30% das terras do seu Estado (LOUREIRO, PINTO, 2005). Além do Decreto-lei nº 1.164/71, vieram outros decretos nos anos 1980 que também tinham o objetivo de transferir as terras na Amazônia para o domínio federal ou mesmo a iniciativa privada, como no caso do Programa Grande Carajás.

¹⁶ Disponível em <<http://www.cptnac.com.br/pub/publicacoes/649d92964f417efce1f83597d1a01f39.pdf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2006.

e o Governo Federal simplesmente abandonou as terras. Nessa situação, o Pará não podia ingerir nessas áreas que não eram de seu domínio, criando uma confusão documental e cadastral sem precedentes. O resultado dessa “patologia fundiária” teve um alto preço, ainda pago com a vida de muitos trabalhadores e sem-terra:

A indiferença do poder público à má sorte dos trabalhadores sem-terra, a aliança e a tolerância do Estado com os abusos do capital, da elite ou dos desclassificados sociais que se instalaram na região, geraram a concentração de terras, a exclusão social, a desigualdade, a descrença no poder público e fomentaram os conflitos e a violência hoje existentes na região (LOREIRO, PINTO, 2005).

Uma das vítimas mais recentes desse conflito na fronteira paraense foi Dorothy Stang, americana naturalizada brasileira, que era missionária da Congregação Notre Dame e trabalhava no Pará, desde fins da década de 1960, como defensora das causas ambientais e dos direitos humanos, em geral. Foi assassinada com seis tiros, em Anapu (PA), em 12 de fevereiro de 2005, aos 73 anos, por denunciar a atuação de fazendeiros e madeireiros que buscavam ampliar a apropriação ilegal das terras públicas e realizar o desmatamento descontrolado e agiam contra os direitos trabalhistas dos moradores locais.

A notícia do episódio causou grande impacto na opinião pública, extrapolando as fronteiras nacionais e ganhando dimensão internacional e Dorothy se tornou uma mártir da luta no campo. O fato levou à instalação da “Comissão externa para acompanhar as investigações relativas ao assassinato da missionária Dorothy Stang”, no senado Federal, por meio do Ato nº08, de 2005.

A principal característica da violência na fronteira paraense é a impunidade dos autores do crime (SCHOLZ et al. 2004; SAUER, 2005), que ocorre sob o olhar conivente e tolerante do poder público. As autoridades toleraram, por muitos anos, a pistolagem e a existência das milícias privadas para defender os políticos beneficiados com terras, “tapando os olhos” para as flagrantes violações aos direitos humanos. Essa prática acabou por se enraizar nas relações sociais e políticas da região (LOUREIRO, PINTO, 2005).

Entretanto, a solução desse conflito, que poderia ocorrer com a reforma agrária, foi negada diversas vezes, sendo abortada em muitos momentos nos quais essa medida parecia estar institucionalmente conformada (DIEGUES, 2005). Recentemente, o Governo Lula – sobretudo após a pressão gerada pelo assassinato da irmã Dorothy Stang – procura retomar o domínio dessa situação, mas tem dificuldade em controlar esse caos que ele mesmo permitiu se desenvolver.

1.3.4. A expansão do agronegócio

A região da BR-163 oferece em sua área de influência um alto potencial agropecuário. No norte do Mato Grosso, há uma presença massiva de áreas ocupadas pela soja, representando mais de 70% da área cultivada total. Já na faixa paraense, praticamente não se encontra essa lavoura, a não ser nos arredores de Santarém e Belterra (PA), próximo à calha do rio Amazonas, mas representa 10% da área total cultivada e sinaliza que, em curto prazo, pode vir a ser a produção de grãos predominante na região (BRASIL, 2005b).

Alencar et al. (2004) verificaram que o avanço da soja na Amazônia Legal está atrelado a vários fatores: ao aumento da demanda externa, à desvalorização do real, aos investimentos em infra-estrutura de transporte, às grandes áreas propícias para a agricultura mecanizada e à introdução de variedades de soja adaptadas às condições climáticas dos trópicos.

Sauer (2005, p.22) observa que a expansão das novas fronteiras e o reativamento das antigas seguem uma “lógica de investimentos na escala produtiva que se alinha com a política agropecuária nacional, centrada na grande produção para exportação”.

Nesse sentido, Moraes (2003, p.82) também observa que a história do Brasil continua permeada pelas pressões externas:

[...] as economias periféricas são estruturalmente “áreas de ajuste” que necessitam de tempos em tempos adequar sua produção às inovações empreendidas, como centro do sistema mundial. Cada redefinição das matrizes produzidas nos países hegemônicos reverbera nos territórios da periferia, estimulando ou contendo fluxos, direcionando explorações, intensificando ou estagnando atividades. Tais ajustes se manifestam como vagas modernizantes que periodicamente emergem na formação brasileira.

De fato, a análise dos caminhos de produção da soja no território amazônico tem importância não apenas nacional, mas também internacional, uma vez que faz parte de um complexo processo extra-local. Seu crescimento é incentivado, em grande parte, pela demanda do mercado internacional, mais especificamente pelos grandes consumidores globais de soja – EUA, Europa e países com economia em crescimento, como Índia e China –, que absorvem cerca de 70% da produção interna. Por isso, possuem interesse na consolidação dessa tendência, para abastecimento interno de seu país (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2005b).

Becker (1990) sinaliza que a capitalização da agricultura é uma das expressões da inserção de um país no capitalismo global. Dessa forma, o agronegócio, com a articulação com a indústria, pode ser viabilizado pelo Estado tanto pela integração vertical – com

subsídios à produtividade – como pela integração horizontal – com subsídios à ocupação da fronteira.

Nesse contexto, a pavimentação da BR-163 e a instalação de infra-estrutura portuária em Santarém possibilitarão uma maior facilidade de escoamento da produção do agronegócio, reforçando o transporte multimodal bem como a unidade geográfica da região Amazônica. O escoamento da produção matogrossense, que atualmente é feita pelo Porto de Paranaguá (PR) ou de Santos (SP), poderá ser feito pelo Porto da Cargil, em Santarém (PA), ficando cerca de 600 quilômetros mais perto que aqueles, tornando economicamente mais atrativa a expansão da soja para a região, em virtude de facilidades de transporte da produção. Com isso, segundo o EIA/RIMA (BRASIL, 2002b), estima-se que, com essa alternativa de escoamento, o custo de transporte de soja do norte do Mato Grosso até Santarém possa diminuir em aproximadamente R\$ 20,00 por tonelada. Além disso, há indícios de que o Grupo Maggi instale uma estrutura portuária em Miritituba (distrito de Itaituba/PA), às margens do Rio Tapajós, tornando ainda mais curto o trajeto.

A concretização da obra adquire, portanto, uma importância não apenas por permitir às populações locais e aos produtores de soja o uso da infra-estrutura, mas também por consolidar uma cadeia produtiva da indústria e do comércio de alimentos com encadeamentos mundiais. Com o asfaltamento da Cuiabá-Santarém, o alto custo do escoamento da produção – principal barreira à expansão da soja no Mato Grosso – encontra uma saída para o problema (BRASIL, 2006a).

1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou o histórico da recente (re) ocupação da Amazônia, a partir da segunda metade do século XX e os efeitos desse processo, dito civilizador e integrador, sobre a seara ambiental, com ênfase no eixo paraense da BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA).

O Estado, com suas políticas para a Amazônia, em busca da incorporação de terras novas dentro do próprio território, alterou a forma de ocupação da região: criou a circulação pelas rodovias – o novo eixo de circulação, como a BR-163 (Cuiabá/MT – Santarém/PA).

A (re) ocupação da faixa da Cuiabá-Santarém ocorreu, portanto, a partir de iniciativas externas, que consideravam as “florestas virgens” um conjunto de terras ociosas, à espera do desbravamento. Os grandes projetos foram implantados na região amazônica sem maiores

preocupações com os impactos ambientais e sobre as populações tradicionais que lá habitavam.

Com isso, o que pretendia ser a “integração” do Norte ao Centro-Sul do País tornou-se um fator de “desintegração”, especialmente ambiental e cultural dessa região da Amazônia.

Como decorrência de um modelo de desenvolvimento predatório, desencadeou-se uma proliferação da grilagem, transferências fraudulentas, esbulho de terras indígenas, invasões e destruição de áreas de preservação ambiental. E hoje, o desmatamento é o protagonista dos problemas ambientais, em meio às preocupações sobre a expansão da fronteira do agronegócio além do norte mato-grossense e à demanda por infra-estrutura pelos diversos atores regionais.

Então, todo esse quadro revelou-se insustentável. Assim, a partir dos anos 1990, com a inserção da questão ambiental nas pautas das políticas, nacional e internacional, passou-se a questionar o modelo convencional de desenvolvimento proposto para a Amazônia, buscando-se uma nova modelagem, em bases sustentáveis, como será analisado no próximo capítulo.

2. “AMAZÔNIA SUSTENTADA”: A TRANSVERSALIDADE DA TEMÁTICA AMBIENTAL NO ASFALTAMENTO DA RODOVIA CUIABÁ/SANTARÉM

“O desenvolvimento sustentável é um desafio viável e uma exigência do mundo nesta virada de milênio” (BUARQUE, 2004, p.79)

2.1. DESENVOLVIMENTO *VERSUS* CONSERVAÇÃO NO ASFALTAMENTO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM

Nos anos 1990, sob o efeito da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e mais conhecida como ECO-92, a variável ambiental ganhou força nos debates e na definição das políticas públicas.

O conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como o desenvolvimento que busca conciliar as atividades econômicas com a proteção ambiental e a justiça social, passou a ser – ao menos no discurso – o ponto de referência para o planejamento do desenvolvimento no País e no exterior.

É de se ressaltar que a emergência da questão ambiental não ocorreu apenas no País, mas globalmente, em um movimento de uma nova geopolítica mundial, que não mais visava à apropriação direta dos territórios, mas à ingerência na decisão dos países sobre o uso de seus recursos naturais, compondo uma “geopolítica ambiental” (BECKER, 2004).

No Brasil, a observância dos critérios ambientais foi colocada como um requisito para a obtenção de recursos financeiros e tecnológicos. Em meio a essas pressões ecológicas, os organismos financiadores, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que outrora haviam concedido empréstimos para a construção de estradas e outros grandes projetos na Amazônia, passaram a condicionar os financiamentos às exigências de realização de avaliações de impacto ambiental ou a restringir sua liberação, caso ela pudesse agredir o meio ambiente (LOURENÇO, 2001; BECKER, 2004, MELLO, THÉRY, 2003).

Concomitantemente a essa mudança, surgiram financiamentos a fundo perdido ou investimentos no setor ambiental, como no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PP-G7). Esse Programa, considerado o maior programa de cooperação

internacional, com doações oriundas de países do G7¹⁷ e da União Europeia, com a contrapartida do governo brasileiro, apóia projetos e iniciativas promissoras de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável, para contrabalançar as ameaças às florestas tropicais do Brasil.

Esse período coincide com a proliferação e/ou estruturação de organizações não-governamentais (ONGs) na Amazônia, assumindo a função de *advocacy*, isto é, de um grupo de ação em prol da manutenção, sustentação, preservação de direitos ou conquistas legítimas. As ONGs passaram a ser um contraponto às políticas desenvolvimentistas tradicionais que vinham sendo empreendidas na floresta. Suas estratégias e formas de articulação as consolidaram como instâncias representativas da sociedade civil organizada e seus representantes se tornaram atores influentes na negociação e formulação de políticas públicas (FERREIRA, PINTO, 2006).

Nesse contexto, a implantação de grandes projetos na Amazônia – a hiléia verde – ganhou resistência pela pressão internacional e nacional pela proteção ambiental. Neste trabalho, a questão maior diz respeito aos problemas socioambientais encontrados em grandes projetos, a exemplo da faixa da Cuiabá-Santarém, os quais, como visto no capítulo anterior, podem se agravar com o advento do empreendimento. Crê-se que o asfaltamento da estrada pode levar a uma “diluição da capacidade do Estado” e dos centros urbanos regionais, pela ampliação e facilitação de acesso à fronteira, sem o acompanhamento da melhora do poder institucional, estimulando a extração predatória da floresta e a especulação da terra (CAPOBIANCO, 2001).

A simples promessa do asfaltamento contribuiu para a expansão dos agronegócios, da pecuária e das atividades madeireiras, por grandes latifundiários, ocasionando ou intensificando violentos conflitos pela posse da terra e gerando o desmatamento. Isso inclusive é o mesmo processo que ocorre no oeste do Pará, com as promessas feitas de asfaltamento da BR-163, no âmbito do Programa *Avança Brasil*¹⁸ do Governo FHC. A mera expectativa da pavimentação da BR-163, prevista nesse programa, foi suficiente para gerar ondas de movimentos migratórios repentinos para a região, que resultaram em saques

¹⁷ O Grupo dos Sete (G7) trata-se de um grupo formado pelos sete países mais industrializados do mundo com o fim de coordenar as políticas econômica e monetária no mundo. É integrado pela Alemanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Japão, Itália, Canadá e, desde 1997, pelo oitavo país, a Federação Russa.

¹⁸ O Programa *Avança Brasil* é o nome-fantasia para o Plano Plurianual de 2000-2003, do Governo Fernando Henrique Cardoso, que previu um “mega-projeto de desenvolvimento” para a região amazônica. A BR-163 foi considerada como uma das obras prioritárias do então governo.

generalizados dos recursos naturais e pressão sobre a população tradicional¹⁹ (PP-G7/IAG, 2003; VERÍSSIMO, ARIMA, 2002).

Há um fundado receio de que a pavimentação da BR-163, ao cortar a região ao meio do sul para o norte até o rio Amazonas, estenderia o arco do desmatamento, formando, assim, um ‘W’ de desmatamento, ao invés de um arco (FEARNSIDE, 2004). O temor procede porque já se notou que o padrão de pavimentação de estradas na Amazônia possui baixa adoção de normas ambientais e representa um novo foco de desmatamento, aumentando a oferta de madeira, por um lado, e, por outro, provocando a redução do seu preço. Conseqüentemente, gera uma competição injusta com os madeireiros que investem no manejo florestal (VERÍSSIMO, ARIMA, 2002; SCHOLZ, 2004; ALENCAR, 2004).

Ao mesmo tempo em que sobressaem as preocupações com a proteção da floresta, a população regional e os segmentos do agronegócio reivindicavam o melhoramento da estrada, embora com interesses diversos. O pleito é uma demanda legítima para essas pessoas – essencialmente para as que vivem no oeste do Pará –, em lugares remotos, de difícil acesso, sem infra-estrutura e com baixa qualidade de vida (VERÍSSIMO; ARIMA, 2002). A implantação da estrada traria melhoras na qualidade dos serviços e proporcionaria um crescimento econômico local, pelo menos temporário.

Diante desse quadro e buscando alternativas à ocupação predatória, os olhares do movimento socioambiental, das ONGs, de pesquisadores e de parte de representantes do Poder Público sobre a pressão dos sojicultores mato-grossenses pela pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém passaram a ir além do asfalto, para incorporar também elementos sociais e ambientais. Partiu-se da premissa de que, se a obra vier acompanhada de apoio governamental em outras áreas, além da infra-estrutura, é possível minimizar os impactos socioambientais.

Assim, afluíram-se a premência do planejamento ter uma abordagem diferenciada, segundo cada tipo de fronteira, valorizando a gestão eficiente dos recursos naturais, com os benefícios sociais. Para ordenar o território na Amazônia e conter o desflorestamento desordenado e proporcionar melhorias nas condições das pessoas, colocou-se a necessidade de um planejamento territorial sustentável, envolvendo o governo e a sociedade civil, para

¹⁹ O Relatório da XIX Reunião do IAG, de 21 de julho a 1 de agosto de 2003, após visitas a campo, verificou que “[...] o mero anúncio de obras cuja realização não está garantida – nem em termos de recursos, nem em termos de licenciamento – é suficiente para desencadear ou exacerbar tendências de ocupação do território e de grilagem. Em muitos casos o fator tempo representa um agravante: obras para os quais se mantêm vivas, ao longo de muitos anos, expectativas de realização acabam alterando profundamente (mesmo sem ter sido sequer iniciadas) o quadro social e fundiário dentro de sua região de abrangência. Sobra nesses casos para o Estado (e portanto para o contribuinte) o ônus de arcar com os prejuízos e passivos.”

formar uma aliança do poder público com a sociedade (ALENCAR et al., 2004; NEPSTAD *et al.*, 1999).

A participação pública, desde a gênese das políticas públicas, passou a ser um novo elemento – pelo menos no discurso – dos planos e programas para a região, incorporando as recomendações de que a sustentabilidade deve ser operada em bases participativas. Mas, antes de adentrarmos no estudo específico sobre o novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, convém mapear os atores da região e seus principais interesses.

2.2. OS ATORES SOCIAIS E SUA EXPECTATIVA SOBRE O ASFALTAMENTO DA CUIABÁ-SANTARÉM

Existem vários atores interessados no asfaltamento. Apresentaremos aqui os mais relevantes, que foram identificados a partir de uma adaptação de um estudo do Banco Mundial (2004) sobre a área de influência da BR-163:

Agronegócio: os produtores de *commodities* do Estado do Mato Grosso – sobretudo os do norte-matogrossense e a *trading* Cargill – anseiam pela redução dos custos de escoamento da produção pela cidade de Santarém. Segundo o RIMA, a alteração dessa rota do Porto de Paranaguá para Santarém, diminuiria em R\$20,00/saca da soja. Mas, o interesse é menor para aqueles que usam a BR-364 (Porto Velho), o porto instalado em Porto Velho ou Itacoatiara. Há ainda outros que esperam pela instalação da ferrovia Ferro Norte (portos do Sul-Sudeste) ou ainda pela rodovia Marabá e São Luis.

Nesse segmento, os pecuaristas, particularmente, têm interesse em expandir a fronteira agropecuária para o norte de Mato Grosso e para o Pará. Por isso, possuem interesse em adquirir terras ao longo da estrada para assegurar futuras pastagens.

No que tange aos madeireiros, acredita-se que a instalação de indústrias madeireiras no sudoeste do Pará, no final dos anos 1990, foi impulsionada sobretudo pela necessidade de expansão de “novas áreas de reserva”, com o declínio dos estoques de madeira na “fronteira velha” no norte matogrossense e no leste e sul do Pará. Com a estrada asfaltada, esse grupo tem a expectativa da redução do custo de transporte, do aumento da área economicamente explorável e da oferta de madeira dela resultante.

Indústrias da Zona Franca de Manaus: o pólo industrial de Manaus almeja a redução de custo e tempo de transporte de Manaus para o Centro-Sul do País. Além disso, a Petrobrás, também poderia transportar os combustíveis refinados na capital amazonense, por meio de Santarém e da BR-163 até o norte do Estado de Mato Grosso.

Mineradores: a área de influência da BR-163 caracteriza-se pela riqueza de recursos minerais. São comuns os garimpos clandestinos na região. Há ainda algumas empresas, associações e cooperativas de mineração instaladas na região e outras interessadas em se instalar, que esperam que a execução da obra demande parte de sua produção. Após o asfaltamento da rodovia, poderão utilizar a estrada como eixo de escoamento para o Centro-Sul do País. Esse segmento também tem a expectativa de que a pavimentação da estrada desencadeie a implantação de outras obras de infra-estrutura na região (construção de estradas vicinais, abastecimento de energia elétrica etc.), atraindo investimentos na industrialização de minérios.

População urbana e rural: o asfaltamento da BR-163 é associado ao progresso social e econômico das populações lindeiras à estrada. Porém, é de se salientar que os impactos sociais da obra são de difícil previsão e podem variar entre os vários grupos sociais.

Populações tradicionais: de um lado, elas correm o risco de perder parte de suas terras por especuladores e fazendeiros nelas interessados. Mas, de outro, podem ganhar com eventual melhoria de serviços básicos e de acesso a mercados para seus produtos.

ONGs e movimentos socioambientais: em geral, esses dois segmentos – com algumas exceções – têm interesse tanto na proteção ambiental e no uso sustentável da floresta, como na melhoria da infra-estrutura, dos serviços sociais e comerciais, e no aumento de emprego e renda na produção familiar. Enfim, em um desenvolvimento operado com bases sustentáveis. Entretanto, acredita-se que as organizações da sociedade civil, interessadas no asfaltamento da Transamazônica (BR-230) entre Marabá e Rurópolis, demonstram maior preocupação na provisão de infra-estrutura e serviços desse eixo do que no asfaltamento da BR-163, “pelo menos quanto aos recursos escassos para infra-estrutura e serviços sociais e produtivos” (BANCO MUNDIAL, 2004).

Grandes empresas construtoras: também possuem interesse no asfaltamento, pela possibilidade de execução de obras, e estão dispostas a participar no consórcio privado de construção e operação do empreendimento.

Países doadores que apóiam o PP-G7: esse segmento analisa a “capacidade do país de conter impactos adversos de grandes obras de infra-estrutura nas florestas tropicais”. As experiências positivas dos projetos pilotos “representam um dos mais importantes capitais e insumos do governo para a efetiva construção do PAS e do Plano BR-163 Sustentável” (PP-G7/ IAG, XXI Reunião, 2004).

Governos estaduais: o governo de Mato Grosso adota uma política de estímulo à produção de *commodities* agroindustriais. Por isso, defende o asfaltamento da BR-163 como

uma alternativa para redução dos custos de transporte e ampliação da economia do estado²⁰. Porém, os interesses do governo paraense no empreendimento não estão claramente definidos, já que os 100 km ao longo das margens esquerda e direita da estrada são de propriedade da União. Ressalte-se ainda que o asfaltamento pode ocasionar problemas e custos adicionais (infra-estrutura e serviços) para o Estado do Pará. Assim, “O atual governo estadual [Pará] parece preferir concentrar seus investimentos na ‘fronteira consolidada’ (a desmatada)” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.11).

Enfim, a totalidade desses segmentos, de uma forma geral, tem como denominador comum o apoio ao asfaltamento. Isso ocorre porque todos os atores regionais – inclusive as populações tradicionais e os pequenos produtores – querem se desenvolver. Deve-se salientar inclusive que houve mudanças na posição de alguns atores, ao longo das discussões do Plano – particularmente por parte de ONGs e das organizações de base –, que avaliaram que grande parte do dano ambiental já havia sido realizado e que as comunidades instaladas na região precisam da estrada pavimentada para melhorar suas condições. A diferença está no que cada um deles entende como desenvolvimento e nos seus interesses, já demonstrados anteriormente.

Para aqueles atores ligados ao setor produtivo (grandes agricultores, pecuaristas, madeireiros, mineradores, industriais, empresas construtoras), o desenvolvimento, na maioria das vezes, está fortemente ligado ao ideal de crescimento econômico e de progresso. Acreditam nas possibilidades de expansão intensiva da produção, valendo-se do progresso científico e tecnológico. O desenvolvimento sustentável é visto sob a ótica da economia convencional, apresentando-se como “capital total constante”. Daí decorre a expressão sustentabilidade “fraca”, o que significa que a diminuição do estoque de recursos naturais

²⁰ O Plano Plurianual 2004-2007, do Estado do Mato Grosso, foi denominado pelo Governador Blairo Maggi de “Mãos à Obra”, o que já transmite explicita a prioridade política quanto ao crescimento econômico e de construção de empreendimentos de infra-estrutura no Estado. O PPA diz que “O desenvolvimento econômico, a expansão produtiva e a integração regional têm no transporte multimodal um dos principais gargalos. A mesma infra-estrutura que, ao lado das tecnologias que permitiram a conquista do Cerrado, viabilizou a ocupação e a expansão agropecuária em fronteiras do território local a partir de investimentos realizados nos anos 60/70 (PIN, POLOAMAZONIA, POLOCENTRO, POLONOROESTE) hoje está a limitar a continuidade dessa expansão. [...] Os principais fatores limitantes estão relacionados à precariedade dos principais troncos rodoviários existentes, representados sobretudo pelas BR’s 163, 364, 174 e 070; à baixa integração do sistema de transporte e seu limitado alcance regional, considerando-se as dimensões territoriais do Estado. O sistema de transporte projetado para o Estado compreende sete corredores multimodais. Inserido neste contexto, Mato Grosso tem as maiores fronteiras agrícolas do mundo a serem desenvolvidas. A cada ano crescemos em produção e produtividade, pois o potencial agrícola tem capacidade de responder com velocidade aos investimentos e incentivos que recebe, mas para tanto, é necessário que sejam resolvidos os gargalos que há muito vem emperrando a expansão e distribuição do crescimento no Estado” (p. 27 a 29). Há grandes possibilidades dessa ser a diretriz no próximo quinquênio já que Blairo Maggi foi reeleito governador nas eleições de 2006, em primeiro turno.

(capital natural) deve ser progressivamente compensada por acréscimos proporcionais no capital manufaturado (MOTA, 2001; VEIGA, 2006).

Para as populações tradicionais – urbanas e rurais –, para as ONGs, para os movimentos sociais e para os países que apóiam o PP-G7, o desenvolvimento, via de regra, é entendido em um sentido mais amplo que o mero aspecto quantitativo. O desenvolvimento deve ser qualitativo, passando pela melhoria dos serviços básicos essenciais, como saúde e educação, e pelo fortalecimento das comunidades locais. A qualidade de vida, em um ambiente sadio e equilibrado é também um requisito fundamental. Isso significa que o desenvolvimento necessita de harmonia dos fatores econômicos com os sociais.

Finalmente, a concepção de desenvolvimento para o poder público não é uniforme. Ela pode assumir uma ou outra dessas duas linhas, conforme a esfera de competência material do órgão público ou mesmo a política de governo. Por exemplo, o Governo Blairo Maggi (2003-2006), do Estado de Mato Grosso, e reeleito para o próximo mandato, segue a linha do setor produtivo²¹. Sua política incentiva a expansão do agronegócio e o crescimento econômico do Estado, considerado o maior celeiro de soja do Brasil. Com isso, ele pressiona a abertura de floresta, para novas frentes agrícolas. Posição diferente é adotada pelo Ministério do Meio Ambiente, que atribui ao desenvolvimento um enfoque socioambiental, de valorização dos recursos naturais e de apoio às comunidades tradicionais e fortalecimento de sua cultura.

Essa noção de desenvolvimento se aproxima da defendida nos Relatórios de Desenvolvimento Humano, que diz que seu objetivo básico é “alargar as liberdades humanas”. Como afirma Veiga (2006, p.136), “O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos”. Só há desenvolvimento quando as benesses do crescimento econômico propiciam a ampliação das capacidades humanas, isto é, sua possibilidade de ter uma vida longa e saudável, ter conhecimento, acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e participação na vida da comunidade.

Essa discussão é importante para mostrar que a pavimentação da BR-163, em si mesma, sem a implementação das demais ações previstas no Plano BR-163, não significa o amplo desenvolvimento, tal como concebido nos Relatórios de Desenvolvimento Humano, pois uma gama de atores poderia ter a sua “liberdade humana” restringida.

²¹ O apoio do Governo Maggi ao setor produtivo é explicável pelo fato de que ele é considerado um dos maiores produtores individuais de soja mundialmente, o que significa que as defesas vão além dos “meros interesse do estado”.

O relatório final do PNUMA (BRASIL, 2006a) sobre a “Avaliação e Planejamento Integrado no Contexto do Plano BR-163 Sustentável” identificou dois grupos de atores: os dos beneficiários e o dos perdedores do asfaltamento, caso este não venha acompanhado das ações ambientais, territoriais e sociais, previstas no Plano.

Entre os beneficiários, o estudo detectou os segmentos que possuem “maior capacidade de adaptação a situações competitivas”, nos quais se incluem, de uma forma geral, os “setores econômicos rurais e urbanos com capacidade de aquisição de terras, especialmente as tituladas”²². São ganhadores, também, “os setores menos capazes e ou menos interessados em se adaptar ao novo marco legal de gestão dos recursos naturais e do território e menos dispostos a pagar os custos de modernização das atividades”²³.

O relatório elenca que os maiores perdedores serão “as parcelas da população que estarão desterritorializadas” e aqueles que não conseguirem se inserir e se adequar à competitividade do novo mercado. Entre eles estarão (i) as comunidades indígenas e quilombolas, que podem vir a perder a integridade territorial e cultural; (ii) os agricultores familiares estabelecidos em áreas regularizadas ou com perspectivas de titulação, que podem perder a acessibilidade à terra, o seu espaço de reprodução social e a capacidade de inserção/inclusão social, cultural e econômica, com a expulsão da terra; (iii) os pecuaristas que não conseguirem agregar tecnologias de criação mais intensiva, que podem vir a perder o espaço de reprodução dos sistemas extensivos e a competitividade dos que chegam com maior poder tecnológico; (iv) as empresas madeireiras que não se modernizaram no sentido de adequação ao aparato legal; (v) os trabalhadores de baixa qualificação profissional; (vi) os trabalhadores rurais sem-terra, que podem vir a perder oportunidade de ocupação de espaços com maior proximidade ao mercado e aos lugares dotados de infra-estrutura; e (vii) as populações urbanas locais, que poderão ter vários prejuízos, como o aumento da insegurança pública, a insuficiência de infra-estrutura urbana, a intensificação da favelização, além de perda de condições de aquisição de terras e moradias urbanas pelo aumento dos valores dos imóveis (BRASIL, 2006a). Em suma, corre o risco perder os que sempre perdem.

²² O estudo arrolou como ganhador o complexo agroindustrial da soja, elites locais, os comerciantes exportadores, os produtores e cooperativas agrícolas, o setor de serviços vinculados ao agronegócio, as associações de pequenos produtores que agregaram eficiência organizativa e produtiva, além de agricultores familiares, mais próximos aos centros dinâmicos consumidores.

²³ Nesse setor incluem-se os pecuaristas, as empresas madeireiras ilegais, os detentores de terras rurais e urbanas, os que vivem da economia ilegal, as redes de corrupção nos órgãos públicos, os transportadores fluviais e os políticos ligados à economia agrária.

2.3. NOVOS PLANOS PARA A VELHA BR-163

De uma forma geral, a elaboração de políticas públicas para a Amazônia, ao longo da história, tinha uma concepção de planejamento, que desconsiderava seus aspectos naturais e culturais. Na verdade, a Amazônia quase nunca estruturou seus próprios interesses, pois estes ocupavam uma posição periférica diante do rol de prioridades do governo federal. A observação abaixo traduz, sinteticamente, essas mazelas das políticas públicas na região:

As políticas públicas para a Amazônia têm carecido, ao longo de décadas, de referência institucional com capacidade de articular e integrar os esforços necessários para reverter as contradições e as desordens socioambientais acumuladas pelos diferentes ciclos de ocupação. Além das limitações institucionais, as restrições orçamentárias e o alcance limitado dos serviços e instrumentos econômicos oficiais diminuem o efeito de políticas, mesmo quando bem formuladas (BRASIL, 2006a, p.25).

Esse ponto de vista de planejamento regional e de implementação de obras de infraestrutura não foram exclusividade do governo militar, mas, uma constante nos vários projetos. Mesmo as políticas recentes deram prioridade ao viés econômico, em detrimento do social e do ambiental, como o Programa *Avança Brasil (2000-2003)* do Governo Fernando Henrique Cardoso. Ele tratava-se de um “mega-projeto de desenvolvimento”, que apresentou um pacote de medidas que compreendiam basicamente (i) a integração internacional do norte; (ii) a logística na região do Madeira-Amazonas; (iii) a logística no Brasil Central; e (iv) a geração de energia hidrelétrica e linhas de transmissão. O Programa foi, então, concebido apenas em termos de crescimento econômico, sem maiores preocupações com as vertentes social e econômica. Como nos programas anteriores, não houve mudança para o desenvolvimento sustentável (KOHLHEPP, 2002; PAGNOCCHESCHI, BERNARDO, 2006).

A pavimentação da BR-163 era contemplada nesse Programa e referida como um “eixo nacional de integração e desenvolvimento” e um importante “corredor econômico”. Essa abordagem se assemelhava à concepção do Programa de Integração Nacional (PIN), proposto pelo governo militar, nos anos 1970, e que levou à abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, para ligar o Norte ao Centro-Sul do País (KOHLHEPP, 2002).

Em meio à emergência das discussões sobre política ambiental e à estruturação das ONG's na região amazônica, o Programa *Avança Brasil* apresentou-se indigesto pela sua estratégia de implementação “de cima para baixo”, indiferentemente às questões ecológicas e às demandas sociais básicas. Dele, “restou, basicamente, o desgaste governamental de ter

construído uma pauta de investimentos para a atração do capital privado, desprovida de cuidados ambientais adequados e carente de marco legal que permitisse sua implementação” (PAGNOCCHESCHI, BERNARDO, 2006, p. 117).

No Governo Lula, a pavimentação da BR-163 voltou à pauta de prioridade política. O Plano Plurianual (PPA)²⁴ 2004-2007, chamado de Plano Brasil de Todos, previu orçamentos para a pavimentação da BR-163²⁵. Investimentos em infra-estrutura foram colocados como medidas necessárias para “eliminar os principais gargalos do setor produtivo e reduzir os custos de logística, e no setor exportador, para sustentar a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional”. Isso seria alcançado por meio do portfólio de projetos estruturantes, desenvolvidos com base na macrorregião em que estão inseridos, visando a alcançar a integração das regiões do País entre si e com a América do Sul, e a fortalecer as vantagens competitivas (BRASIL, 2003).

Até aí, o Plano Brasil de Todos, do ponto de vista teórico, aproxima-se bastante do que era apresentado no Avança Brasil. A diferença está na insistência da abordagem teórica de uma concepção de planejamento estratégico para a Amazônia, caracterizada pelo discurso da ação transversal e integrada de órgãos de governo, particularmente no que diz respeito à estrutura de tratamento da questão ambiental, para se alcançar a sustentabilidade. Essa idealização da transversalidade pode ser facilmente apreendida, como no trecho abaixo:

O esforço da atual gestão do Governo Federal [Lula], liderado pelo MMA, sinaliza no sentido de buscar uma ação integrada “transversal”, para reduzir as contradições das políticas públicas e otimizar os meios disponíveis. Com este propósito a área ambiental do Governo Federal vem utilizando as lições aprendidas e as experiências-piloto que a cooperação internacional proporcionou, principalmente através do programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PP-G7), para rever as atuações dominantes, e com o suporte da Casa Civil da Presidência da República, mobilizar os meios para implementação dos programas descritos acima. (BRASIL, 2006a, p.25).

Nessa perspectiva da transversalidade e diálogo, o governo federal traçou outros planos e programas para a Amazônia. Embora com objetivos gerais distintos, muitas das ações previstas para a Amazônia no PPA 2004-2007 se sobrepõem espacialmente, atribuindo um

²⁴ O PPA, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, consiste em um instrumento de planejamento estratégico do governo federal que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal nos investimentos, nas inversões financeiras e na transferência de capital e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. “Elaborar o PPA é decidir quais são os investimentos mais importantes dentro de um projeto de desenvolvimento que a nação brasileira ainda busca definir, com prazo que ultrapasse os períodos de quatro anos de governo” (FERREIRA, PINTO, 2006, p. 317).

²⁵ No orçamento de 2007, há em torno de R\$100 milhões de reais previstos para a pavimentação da BR-163, que foi inclusive uma promessa de campanha política do governo federal para o período de 2007-2010. Há uma pretensão de se realizar a obra por meio de uma Parceria Público-Privada (PPPs).

leque de responsabilidades a diversos órgãos e esferas de governo. A concretização dessa transversalidade da questão ambiental exigirá um verdadeiro esforço do Governo Federal, diante dos diversos interesses que existem “na e para a região”. No âmbito do poder público federal, essa visão, na verdade, é restrita a poucos órgãos, como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional.

Esses Ministérios são exatamente os órgãos principais que são responsáveis pela elaboração das ações previstas no PPA 2204-2007. São elas o Programa Amazônia Sustentável, o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal e o Plano BR-163 Sustentável.

1. Programa Amazônia Sustentável (PAS)

O PAS é um conjunto de diretrizes, estratégias e linhas de ação, estabelecidas pelo governo federal em parceria com os Estados da Amazônia Legal e que se intitula como a “primeira iniciativa de articular as ações de vários ministérios em torno de uma estratégia compartilhada de desenvolvimento para a Amazônia”²⁶ (BRASIL, 2006b, p.5).

Tem como base de modelo de desenvolvimento a integração de cinco eixos temáticos:

- (i) gestão ambiental e ordenamento territorial;
- (ii) produção sustentável com inovação e competitividade;
- (iii) inclusão social e cidadania;
- (iv) infra-estrutura para o desenvolvimento; e
- (v) novo padrão de financiamento para a região.

2. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

Diante das altas taxas de desmatamento, o governo federal, por meio do Decreto de 03 de julho de 2003, criou um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), integrado por 13 órgãos²⁷, coordenados pela Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de propor um conjunto de ações visando à diminuição das taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Tem como diretrizes básicas a valorização da floresta, o ordenamento fundiário e territorial, o planejamento estratégico da infra-estrutura, o monitoramento e controle ambiental e o melhor uso das áreas desmatadas.

²⁶ O PAS tem como coordenação institucional os seguintes órgãos: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil da Presidência da República.

²⁷ Fazem parte do GPTI os seguintes ministérios: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Integração, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério de Minas e Energia, Ministério dos Transportes, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério das Relações Exteriores.

Parte significativa das ações propostas no Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal tem como área geográfica de atuação a região de influência da Cuiabá-Santarém.

3. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), mais conhecido como Plano BR-163 Sustentável

No âmbito do PAS, foi desenvolvida uma experiência pioneira de planejamento e desenvolvimento – o Plano BR-163 Sustentável –, com o objetivo de planejar o desenvolvimento territorial na faixa da Cuiabá-Santarém, mediante a minimização dos impactos socioambientais que podem advir com a pavimentação da rodovia, propondo um modelo de desenvolvimento sustentável para a região, como detalharemos nas próximas linhas.

2.4. O PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL: EM BUSCA DE UM MODELO ALTERNATIVO DE DESENVOLVIMENTO

2.4.1. A pavimentação da estrada: o eixo norteador da nova geografia da Amazônia

A implantação de infra-estrutura viária foi colocada como um elemento crucial no PPA 2004-2007 e vital para todos os atores. Nacionalmente, ela é imprescindível para “reduzir o custo Brasil” e, regionalmente, o melhoramento de vicinais e de redes de energia são essenciais às populações locais e à integração continental. Mas, a otimização dos benefícios proporcionados pelas obras somente será alcançada se os eixos de circulação e a energia servirem, também, como instrumentos de ordenamento do território, no lugar de meio exclusivo de degradação ambiental (PP-G7/IAG, 2003).

Nesse sentido, a recuperação e a pavimentação de trechos da Cuiabá-Santarém deixou de ser uma proposta de empreendimento isolado e fechado, como nos tradicionais modelos de implantação de grandes obras de infra-estrutura na Amazônia, passando a ser discutida e analisada no contexto de um novo modo de desenvolvimento regional.

O PAS apresentou o Plano BR-163 Sustentável como um conjunto de políticas públicas estruturantes, baseado na premissa de que é possível conciliar o crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Mas isso, desde que o asfaltamento da rodovia esteja inserido em um plano mais amplo, compreendendo ações de ordenamento do território, infra-estrutura, fomento a

atividades econômicas sustentáveis, melhoria dos serviços públicos e outras medidas voltadas à inclusão social e ao fortalecimento da cidadania. O Plano BR-163 apresentou a seguinte justificativa para a realização do asfaltamento:

O estado precário das rodovias na região tem sido um grave obstáculo para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida de sua população. Por essa razão, a pavimentação dessa rodovia tem sido longamente reclamada pelos segmentos sociais e empresariais que dela necessitam para o escoamento dos seus produtos e para o atendimento às suas demandas básicas. Essa reivindicação de mais de três décadas é agora uma das prioridades do Governo Federal para a Amazônia, inseridas no Plano Plurianual (PPA) para o período de 2004-2007. A percepção das vantagens de escoar a crescente produção agrícola do Norte de Mato Grosso, pelos portos de Miritituba (próximo à Itaituba) ou Santarém, tornou o asfaltamento da BR-163 uma obra estratégica para o desenvolvimento regional e nacional. Estima-se uma expressiva redução nos custos de transporte da safra agrícola por essa via, em comparação com as principais rotas atualmente utilizadas, que se destinam aos portos de Paranaguá e Santos (BRASIL, 2006c, p. 3-4).

Dentro desse prisma, a pavimentação da BR-163 tornou-se um instrumento dos desígnios do Estado para implementar um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, em bases sustentáveis, indo além das exigências legais de um empreendimento desse porte, para incorporar outras políticas públicas na região.

Uma preocupação além do asfalto

Tendo em vista as tendências históricas de ocupação territorial, de uso dos recursos naturais e da incipiente presença do poder público na região da BR-163, o debate sobre governança despontou-se como um conceito central na regulação social. A governança é aqui entendida de acordo com a concepção apresentada pela Comissão sobre Governança Global (1995), que traz a seguinte definição:

É a soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa encetada. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais que pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebam ser de seu interesse.

Nota-se que a governança não se trata de uma ingerência exclusiva do Poder Público na administração comum. Ela pressupõe a atuação permanente e contínua de vários atores – pessoas físicas e jurídicas, públicos e privados – que, por meio de diálogo, gerenciam

interesses diversos, conflitantes ou não, com vistas a compor arranjos entre as diferentes opiniões em prol de uma ação coordenada.

O entendimento sobre governança apresenta-se como um importante passo na análise da elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável. A dimensão da área de influência da rodovia Cuiabá/Santarém, onde a presença do Estado é insuficiente, explica por si só a impossibilidade do poder público “governar sozinho” a área, por meio da imposição da obediência às legislações e da fiscalização de seu cumprimento.

A existência de diversos atores na região – com interesses vários e contraditórios – é, outrossim, um dos pontos que permite compreender a relevância de se ter instituições da sociedade civil organizada e indivíduos fazendo articulações e arranjos para compor os interesses e colaborar para o alcance dos objetivos comuns.

Nessa perspectiva, desenharam-se vários cenários para o futuro da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, considerando a influência da “intensidade da governança” no desenvolvimento sustentável da Amazônia (Figura 2). Nas simulações com o Cenário de “Governança Forte”, os impactos ambientais e sociais também ocorreriam; porém, com uma intensidade bem menor que no “Cenário Convencional”, já que esses fenômenos seriam melhores monitorados pelos diversos órgãos do poder público (federal, estadual e municipal), que atuariam em articulação com a sociedade civil.

O Plano BR-163 Sustentável incorporou essa metodologia e apresentou dois cenários, tendo como principais variáveis “a pavimentação da BR-163 e o nível de governança, associado à implantação de políticas de desenvolvimento local e regional”.

No *Cenário 1 – pavimentação da BR-163 com baixa governança* –, o asfaltamento da rodovia, por um lado, proporcionaria importantes benefícios socioeconômicos, contudo, permaneceria a precária infra-estrutura de transportes, tanto a rodoviária como a fluvial. Ao mesmo tempo, a fraca presença do poder público intensificaria os conflitos agrários e de acesso aos recursos naturais, provocando a desterritorialização das populações tradicionais, além do agravamento de outros problemas socioambientais. Além disso, nesse cenário, o processo de urbanização tenderia ao aceleração repentino, indo além da capacidade de atendimento às demandas de novos migrantes.

No *Cenário 2 – pavimentação da rodovia com elevada governança* –, a pavimentação da estrada ocorreria com a otimização dos aspectos positivos das searas ambiental, econômica e social, de modo a alcançar um desenvolvimento sustentável:

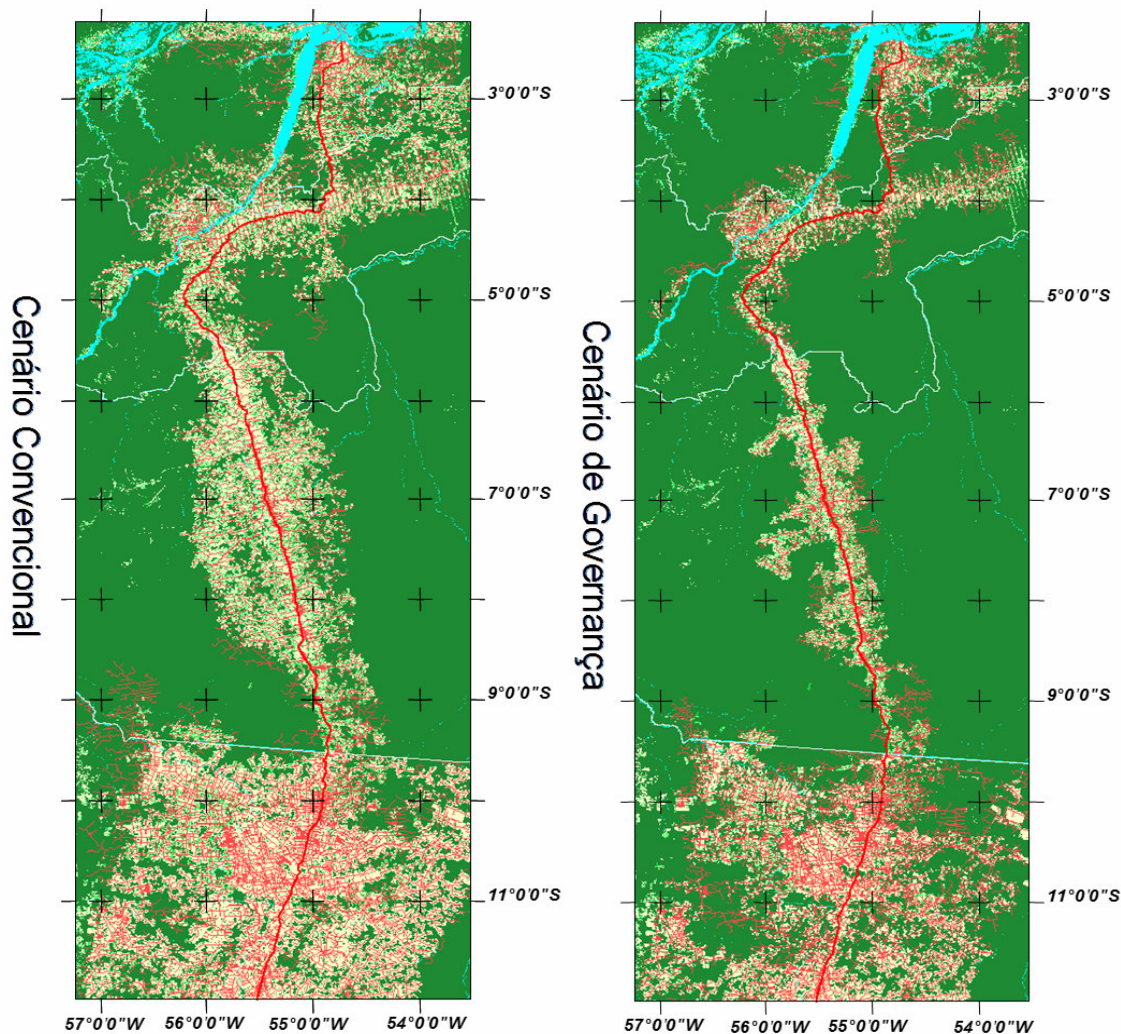


Figura 2 – Comparação do Cenário Conventional do asfaltamento com um Cenário de Governança

Fonte: IPAM (2003)

A pavimentação da rodovia ocorreria num contexto de planejamento integrado para o desenvolvimento local e regional, envolvendo a implementação de um conjunto de políticas de ordenamento territorial e ambiental, fomento às atividades produtivas sustentáveis, fortalecimento de políticas de inclusão social (saúde, educação e segurança pública) e melhorias na logística de infra-estrutura sócio-econômica (transportes, comunicações e energia). Nesse cenário, haveria condições de prevenir e mitigar problemas socioambientais relacionados à pavimentação da estrada, e de criar gradativamente condições estruturantes para o desenvolvimento local e regional, com geração de emprego e renda, redução da pobreza e o uso sustentável dos recursos naturais. Tal cenário exigiria esforços de fortalecimento das instituições públicas, de parcerias entre as três esferas de governo e de mecanismos de gestão participativa das políticas públicas (BRASIL, 2006c).

As diretrizes e estratégias previstas no Plano BR-163 foram desenhadas com vistas ao atendimento da implementação do segundo cenário, de modo a construir um “novo modelo de desenvolvimento na Amazônia”, respaldado no tripé da sustentabilidade (BRASIL, 2006c):

1. socialmente justo, à medida que “voltado para a inclusão social com a redução das desigualdades socioeconômicas e o respeito à diversidade cultural”;

2. economicamente viável, para permitir “a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas que gerem emprego e renda”;

3. ecologicamente correto, possibilitando “o uso sustentável dos recursos naturais, com a valorização da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio ecológico desse enorme patrimônio brasileiro”.

Apesar da preocupação de se ter uma “governança forte” na região para conter os impactos negativos da obra, o Plano não está imune a críticas. Fearnside (2004) verifica que têm sido apresentados vários estudos comparativos de cenários para a região da Cuiabá-Santarém. Porém, estranha que eles têm se restringido a cenário “com e sem” governança, sempre com a suposição de que a rodovia está pavimentada, sem incluir, para comparação de impactos, o cenário sem a pavimentação da rodovia.

O autor reconhece a importância do melhoramento do transporte, mas lembra que o outro lado da moeda é a destruição rápida da floresta, inclusive pelas queimadas. O asfaltamento pode afetar o clima, tornando-o mais seco e, conseqüentemente, facilitando a entrada de fogo na floresta. Além disso, a inflamabilidade da floresta pode aumentar com a exploração madeireira, que está em expansão ao longo de todo o eixo. Com isso, acredita-se que, com o empreendimento, uma maior área de floresta venha a ser destruída pelo incremento do fogo na região.

Fearnside (2004) reconhece que a governança é essencial para a faixa da BR-163 e que, teoricamente, nesse cenário, o desmatamento procederá em menor ritmo. Porém, inquieta-se com os mecanismos de concretização dessa estratégia e com as garantias de que os pronunciamentos públicos podem ser considerados indicativos de governança na fronteira:

Como uma área notoriamente sem lei vai ser transformada em um exemplo de obediência a regulamentos ambientais? Marina Silva, a Ministra do Meio Ambiente, descreveu o futuro da BR-163 como um ‘corredor de desenvolvimento sustentável’ (palestra de abertura do Congresso Científico do LBA, Brasília, 27 de julho de 2004), mas a sucessão de eventos no chão dão pouco apoio a esta predição (FEARNSIDE, 2004, p.4 e 5).

A reflexão feita é bastante lúcida. Tem-se que considerar que o contexto amazônico lida com a complexidade de dois problemas básicos e cruciais: (i) a crônica deficiência entre o corpo legal-institucional e a prática das políticas públicas; e (ii) o fracasso das condutas de vinculação entre as práticas desenvolvimentistas e a questão ambiental (NEDER, 1994).

O primeiro problema – o abismo entre o que dispõe a legislação e o que é concretizado pelas políticas públicas – decorre de vários outros fatores: (i) a assimetria de poder; (ii) os interesses sociais contraditórios; e (iii) a falta de capacitação técnico-gerencial. A origem do segundo problema está, identicamente, atrelada a um conjunto de outros aspectos: (i) os interesses sociais contraditórios; (ii) os limites político-institucionais; (iii) a ausência de um modelo descentralizado de gerenciamento ambiental; e (iv) os limites das políticas regulamentadoras ou de controle direto (NEDER, 1994).

Diante desse conjunto de aspectos, é de se indagar se as suposições dos cenários, em que o alto nível de governança aparece como elemento-chave para o novo modelo de desenvolvimento, são condizentes com a realidade social da BR-163 e com a capacidade das instituições públicas – federal, estadual e municipal – implementarem suas políticas. E, mais especificamente, dos órgãos ambientais e fundiários exercerem sua função fiscalizadora em um território tão extenso, sem recursos financeiros, estruturais e humanos adequados, enfim, de uma forma despreparada para controlar os céleres e constantes processos de ocupação e desmatamento da floresta.

O certo é que a faixa da Cuiabá-Santarém, para se tornar um corredor de desenvolvimento sustentável, necessita de mudança profunda que implique a presença do Estado de Direito e a vontade da população de viver sob um estado de lei (FEARNSIDE, 2004). E tudo começa pelas exigências legais mínimas: o cumprimento da legislação ambiental no próprio asfaltamento da BR-163.

Os aspectos jus-ambiental da pavimentação

Para a realização de um empreendimento de grande porte, como o asfaltamento de uma rodovia, a legislação ambiental exige que, no processo de licenciamento da obra, seja realizado um estudo de impacto ambiental, com seu respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA)²⁸.

O EIA trata-se de um estudo que realiza um diagnóstico ambiental da área, analisa seus impactos ambientais e sociais, diretos e indiretos e apresenta medidas para minimizá-los e programas para acompanhá-los e monitorá-los.

²⁸ As principais legislações sobre impacto e licenciamento ambiental estão previstas na Resolução Conama nº 01/1986 (que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o RIMA), na Resolução Conama nº 06/1986 (que dispõe sobre a aprovação de modelos para publicação de pedidos de licenciamento), na Resolução nº 09/1987 (que dispõe sobre a questão de audiências públicas) e na Resolução 237/1997 (que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente).

A empresa Ecoplan Engenharia foi a responsável pela elaboração do EIA/RIMA relativo ao projeto de pavimentação da rodovia, entregue em outubro de 2002. O estudo compreendeu o trecho paraense da BR-163, abrangendo desde a divisa do MT/PA a Rurópolis, e um trecho de 32,20km da BR – 230 (Transamazônica), do entroncamento da BR-163 a Miritituba (Itaituba/PA).

Em 2004, aconteceram as audiências públicas sobre o EIA/RIMA. Mais do que uma exigência legal, as audiências públicas são importantes formas de consulta à sociedade no que diz respeito à tomada de decisões públicas. Nesse momento, o poder público informa às populações locais e a outras partes interessadas, como as ONGs e os órgãos públicos, sobre o almejado projeto, suas vantagens e desvantagens e ouve o que elas têm para dizer a seu respeito. As audiências são, portanto, *conditio sine qua non* para uma governança forte, à medida que a sociedade civil terá mais a contribuir, discordar e propor alternativas, quanto mais informada estiver sobre os riscos e as oportunidades dos projetos, podendo fazer suas próprias escolhas ou mudanças.

O EIA/RIMA da BR-163 não ficou imune a críticas. Como já ocorreu em vários outros projetos, quando o estudo foi elaborado, a decisão pelo empreendimento já havia sido tomada. A audiência pública, então, aparentou ser uma mera “legitimação” da obra, reforçando o receio da população de participar dos processos, mas não terem suas decisões e reivindicações consideradas pelo poder público.

Várias falhas podem ser apontadas. Sem querer ser exaustiva, podem-se assinalar as deficiências mais visíveis. A primeira deficiência diz respeito à ausência de alternativas tecnológicas e locacionais ao projeto, contrariando o que dispõe a legislação ambiental²⁹. Ora, não há escolha a ser feita diante da ausência de proposição de alternativa à pavimentação.

Fearnside (2004, p.12) acredita que foi feito “[...] um esforço para suprimir qualquer discussão de possibilidade de não pavimentar a rodovia como planejado, assim permitindo só sugestões sobre como mitigar ou minimizar os impactos do projeto, não para a avaliação de se o projeto deveria ir adiante”. E completa: “A discussão de impactos invariavelmente começa da suposição que a pavimentação da rodovia é inevitável”.

Desse modo, tornou-se impossível que a população fizesse uma comparação de alternativas. A propósito, para se ter uma dimensão real de impacto ambiental é preciso haver

²⁹ O artigo 5º da Resolução Conama nº 01/1986 dispõe que “O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não-execução do projeto [...]”.

uma comparação da qualidade ambiental existente ao momento anterior à ação proposta, com a qualidade futura, sem a ação e, por fim, com o prognóstico da qualidade após a ação (FERNANDES, 2005).

Percebe-se, também, que houve uma prevalência dos aspectos econômicos sobre os ambientais na conclusão do estudo, como se extrai do seguinte trecho final do RIMA (BRASIL, 2002b, p.72):

Avalia-se que o prognóstico realizado aponta para a viabilidade ambiental do projeto, considerando, principalmente, que os principais processos que resultam em degradação ambiental e da qualidade de vida das populações residentes já estão instalados atualmente e que a obra, em si, pouco irá contribuir diretamente para a introdução de novos processos de degradação. Porém, a acessibilidade que a rodovia irá incrementar tornará disponível para as comunidades e grupos interessados na região recursos para a orientação sustentável de seu desenvolvimento.

A conclusão do EIA/RIMA é, pois, contraditória com os vários estudos já levantados por Alencar, Veríssimo, Arima, Fearnside, dentre vários outros, que verificaram que a simples promessa de asfaltamento já contribuiu “significativamente” para o agravamento da degradação ambiental e social e não apenas um “pouco”, como consta do RIMA.

Outro ponto levantado como insatisfatório foi a delimitação das áreas de influência – direta e indireta – do empreendimento. A área de influência direta (AID) foi definida como uma pequena faixa de dois quilômetros para cada lado da estrada, compreendendo somente o campo diretamente afetado pelo empreendimento. Já a área de influência indireta (AII) foi definida numa faixa de 50 quilômetros às margens esquerda e direita da estrada, utilizando-se como critério a extensão já desmatada.

Essas áreas de influência foram consideradas insuficientes diante da dimensão e conexão dos impactos, que vão além do alcance das terras já desflorestadas. Primeiramente, porque a Resolução Conama nº 01/86 dispõe que a bacia hidrográfica no qual se localiza o projeto deve ser considerado, o que não foi o parâmetro utilizado. Em segundo, porque como estabelece a pesquisa *Deficiências em estudos de impacto ambiental*, do Ministério Público da União (2004, p.17), “essa delimitação não pode ter como único referencial as obras de infraestrutura definitivas e projetadas, mas sim a abrangência provável de todos os impactos significativos decorrentes das intervenções ambientais, em todas as fases do projeto”. A área de influência indireta do empreendimento, entretanto, não foi alicerçada nas características e vulnerabilidades dos ambientes naturais e nas realidades sociais regionais.

Nas audiências públicas para análise dos EIA/RIMAs, em geral, os participantes, muitas vezes, sentem-se frustrados pela linguagem técnica do RIMA, pelo curto prazo para

conhecimento dos problemas, pelos procedimentos de audiências inadequadas, bem como pelo pequeno tempo de duração da audiência e pela fragilidade delas frente a determinados empreendimentos (FERNANDES, 2005).

Algumas dessas deficiências foram levantadas no EIA/RIMA da BR-163, como arrolou a Frente em Defesa da Amazônia³⁰:

- O prazo de elaboração do EIA/RIMA foi pequeno, totalizando apenas 150 dias, sendo que deveria ser de pelo menos um ano para “obra dessa envergadura/complexidade”;
- O período de queimadas não foi contemplado/mencionado no estudo;
- Quanto à geração de emprego, o RIMA “não levanta, não dimensiona, não faz nenhum diagnóstico concreto que preveja a migração de pessoas atraídas pelo asfaltamento”, o que indubitavelmente ocorrerá.

A metodologia dos mecanismos de participação pública também foi questionada pelos participantes, conforme se verifica dos trechos abaixo transcritos³¹:

- “A sociedade civil não teve acesso antecipado, pois não foi informado o endereço eletrônico e nem foi divulgado o material para os movimentos sociais que normalmente não tem esse tipo de acesso, mas foram convidados para o evento e por falta de conhecimento do estudo tiveram participação prejudicada”;
- “Devido ao espaço muito grande na exposição dos resultados das pesquisas preliminares, as entidades da sociedade civil, não tiveram espaço para debater e propor livremente, dada também a burocracia estabelecida inicialmente”;
- “Segundo membros do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, as entidades representativas dos movimentos sociais locais não foram consultadas pela pesquisa sobre o estudo de impacto ambiental da pavimentação da BR-163”.

Em outra ponta, o setor produtivo do trecho paraense demonstrava preocupação com a não-pavimentação da rodovia, em decorrência dos “óbices e empecilhos” ambientais. Atribuía a culpa pela degradação da floresta à própria inoperância ou atuação desviada do órgão ambiental competente e não ao projeto de asfaltamento:

³⁰ Críticas retiradas de Correspondência encaminhada ao representante do Órgão Licenciador do Projeto BR-163-230, pela Frente em Defesa da Amazônia, a qual foi formada pelo Grupo de Defesa da Amazônia (GDA); Centro de pesquisa e Assistência Comunitária (CEAPAC); Centro de Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFT-Bam); Pastoral Social; Grupo Consciência Indígena; Comissão de Justiça e Paz, em Santarém (PA), no dia 06 de agosto de 2004. Fonte: Documento encontrado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI.

³¹ Trechos da correspondência encaminhada ao diretor de licenciamento e qualidade ambiental do IBAMA/DF, pelos membros do Conselho Deliberativo do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 – PA, em 19 de agosto de 2004. Fonte: Documento encontrado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI.

O ciclo repetitivo ‘estrada-desflorestamento’ que sempre tem ocorrido nas estradas brasileiras não pode mais servir de argumento, nos dias de hoje, para aqueles que são contrários à pavimentação da rodovia BR-163. Primeiramente, porque as ações de desmatamento já vêm ocorrendo há cerca de trinta anos, independentemente do asfaltamento da rodovia. Em seguida, temos que levar em conta que os mecanismos de controle que hoje estão disponibilizados são incomparavelmente superiores aos existentes há uns poucos anos. [...]

O Estudo deixa bem claro que esse problema tem muito mais a ver com a atuação do IBAMA, órgão responsável pela fiscalização ambiental, do que com a questão do asfaltamento da rodovia. O asfaltamento seria, inclusive, muito mais benéfico do que maléfico para esse tipo de problema [desmatamento], pois facilitaria o rápido acesso das unidades de fiscalização aos locais de ocorrência.³²

A possibilidade da pavimentação ocorrer sem o acompanhamento das ações mitigadoras dos impactos socioambientais tornou-se uma preocupação, em virtude da “defasagem entre o lento ritmo das ações do Estado e a aceleração das dinâmicas de ocupação” (PP-G7, IAG, 2004). Por isso, uma das reivindicações colocadas nas audiências públicas por parte de segmentos da sociedade civil foi que as medidas emergenciais do Plano BR-163 Sustentável, sobretudo do ordenamento territorial e de governança na região, devem ocorrer prévia ou concomitantemente ao asfaltamento, de forma que o lapso de atuação do poder público, acumulado desde o anúncio da obra, não continue aumentando³³.

Porém, não há mecanismos objetivos de vinculação do Plano BR-163 Sustentável às etapas de licenciamento ambiental³⁴. Isso significa que o empreendimento pode ocorrer sem que o Plano seja efetivamente implementado, a menos que haja uma forte pressão dos atores interessados em um projeto de infra-estrutura amplo e inovador. Dessa maneira, unir os dois processos, para serem concretizados de forma concomitante, torna-se um grande desafio.

³² Trecho de manifesto de apoio ao asfaltamento da rodovia BR-163, encaminhado durante as audiências do EIA/RIMA e assinado pela Prefeitura Municipal de Santarém, pela Câmara Municipal de Santarém, Associação Comercial e Empresarial de Santarém, Clube de Diretores Lojistas de Santarém, Sindicato do Comércio Lojista de Santarém, Sindicato Rural de Santarém, Associação das Indústrias Madeireiras de Santarém e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Santarém. Fonte: Documento encontrado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI.

³³ A Frente em Defesa da Amazônia reivindicou: “Que antes do início efetivo do projeto, sejam implementadas, as medidas emergenciais, amplamente discutidas com a sociedade civil organizada, constante do Plano BR-163 Sustentável para a Área de Influência da BR-163”. No mesmo sentido reiterou o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163: “Vemos que o ordenamento fundiário e o combate à violência devem ser ações prioritárias para começar a se estabelecer um processo de governabilidade e o Estado de Direito na região, antes de iniciar a obra de pavimentação da BR-163, que provavelmente vai aumentar ainda mais a violência no campo”. Fonte: Documento encontrado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI.

³⁴ Há quem entenda que há vinculação entre o licenciamento da obra e o Plano. Para Alencar et al. (2005, p.15), “Fica claro também, apesar de não ter sido suficientemente explicitado pelo Governo, o vínculo existente entre as ações de governança (Plano BR-163 Sustentável) e a licitação da obra. Neste sentido, o Plano BR-163 Sustentável pode ser interpretado como uma estratégia visando reverter ou compensar parte dos danos socioambientais acumulados com o anúncio prematuro da obra. Além disso, este Plano corresponde amplamente ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional proposto no EIA/RIMA da obra, o que evidencia a relação estreita entre o Plano e a obra”.

2.4.2. A área de influência da Cuiabá-Santarém

O lócus de incidência do Plano BR-163 Sustentável possui uma área de influência bem extensa. Para se chegar a esses limites, houve uma preocupação de considerar a rodovia não de modo isolado, mas de forma conectada à realidade e dinâmica socioeconômica das atividades humanas. O impacto da realização da obra não se restringe à faixa de desmatamento, a cada lado da rodovia, como previsto no EIA/RIMA. A influência do empreendimento pode repercutir até mesmo em locais remotos, por meio de “teleconexões”, semelhantes àsquelas observadas na climatologia, em que eventos ocorridos no Brasil (a exemplo do desmatamento) podem influenciar no clima de outro País (FEARNSIDE, 2004). Diante disso, a definição do território de alcance dos efeitos da pavimentação, para efeitos de aplicação do Plano BR-163 Sustentável, baseou-se em três critérios:

- (i) o impacto real exercido pela rodovia. Isso significa que a área de influência está além dos impactos previstos no EIA/RIMA da rodovia, que definiu como AII apenas os 50Km de cada lado da rodovia. Essa nova demarcação, abrangendo um território maior que os eixos paralelos à rodovia, levou em consideração a possibilidade de expansão da escala de ocupação territorial e do uso dos recursos naturais, bem como da velocidade com que poderiam ocorrer esses movimentos;
- (ii) o estudo considerou também a presença de estradas (arteriais e vicinais), as quais estão ligadas aos fluxos demográficos e às relações econômicas, ou seja, ponderou que esses fatos alteram as dinâmicas socioeconômicas em áreas próximas e adjacentes a todo o entorno da rodovia;
- (iii) a delimitação da área utilizou ainda como critério a nova modelagem do planejamento, que prevê a “concertação das políticas setoriais” no território.

A área de abrangência inclui 1.232 mil km², o que corresponde a 14,47% do território nacional, incluindo parte dos Estados do Pará (828.619 mil km² ou 66,41% do território estadual), Mato Grosso (280.550 km² ou 31,06% do Estado) e Amazonas (122.624 km² ou 7,81% do Estado). Esta área compreende 73 municípios: 28 no Estado do Pará, 39 no Estado do Mato Grosso (dois criados em 2005) e seis no Estado do Amazonas.

A área delimitada para a incidência da política pública é caracterizada pela heterogeneidade de seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Assim, com o intuito de realizar o diagnóstico da área e planejar as ações, a área de influência da BR-163 foi delimitada em três mesorregiões e oito sub-áreas (Quadro 5 e Figura 3).

1. *Mesorregião Norte* (Calha do Rio Amazonas e Transamazônica Oriental): é formada pela Calha do Rio Amazonas e pela faixa da Transamazônica entre Altamira/Anapu e Itaituba (PA). Possui uma economia baseada na produção agropecuária familiar, além da pesca, dos extrativismos madeireiro e não-madeireiro e da extração mineral. Quanto ao aspecto ambiental, possui uma densa cobertura vegetal, abrigando diversas áreas protegidas, como terras indígenas, unidades de conservação, além de terras de remanescentes de quilombos. É composta pelas subáreas Baixo Tapajós, Calha do Amazonas e Transamazônica Oriental.

2. *Mesorregião Central* (Médio Xingu e Médio Tapajós): é formada pelo Médio Xingu e Médio Tapajós, com pouco habitantes por quilômetro quadrado. Possui uma estrutura fundiária altamente concentrada e abriga várias áreas indígenas e unidades de conservação. Sua infra-estrutura é a mais precária de toda a área de influência, com várias estradas clandestinas. É dividida nas subáreas Médio Xingu/Terra do Meio, Transamazônica Central e Vale do Jamanxim.

3. *Mesorregião Sul* (Norte Matogrossense): é formado pelo Extremo Norte e Centro-Norte do Mato Grosso. É a parte mais urbanizada e mais bem dotada de infra-estrutura da área de influência. Sua ocupação está vinculada à própria abertura da BR-163 e aos projetos de colonização privada, a partir da década de 1970. Hoje, sua economia gravita em torno da agropecuária, sendo que possui a maior produção de soja do País. É dividida nas subáreas Centro Norte Matogrossense e Extremo Norte Matogrossense.

Quadro 5 – Mesorregiões e subáreas do Plano BR-163 Sustentável

MESORREGIÃO/SUB-ÁREA	ÁREA (KM ²)
Calha do Amazonas e da Transamazônica (Mesorregião Norte)	519.326
1. Calha do rio Amazonas	359.240
2. Baixo Tapajós	63.127
3. Transamazônica Oriental	96.959
Médio Xingu/Tapajós (Mesorregião Central)	461.812
4. Médio Xingu – Terra do Meio	219.212
5. Vale do Jamanxim	80.162
6. Transamazônica Central	162.438
Norte Matogrossense (Mesorregião Sul)	250.655
7. Extremo-norte matogrossense	84.616
8. Centro-norte matogrossense	166.039
TOTAL	1.231.793

Fonte: Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006C).

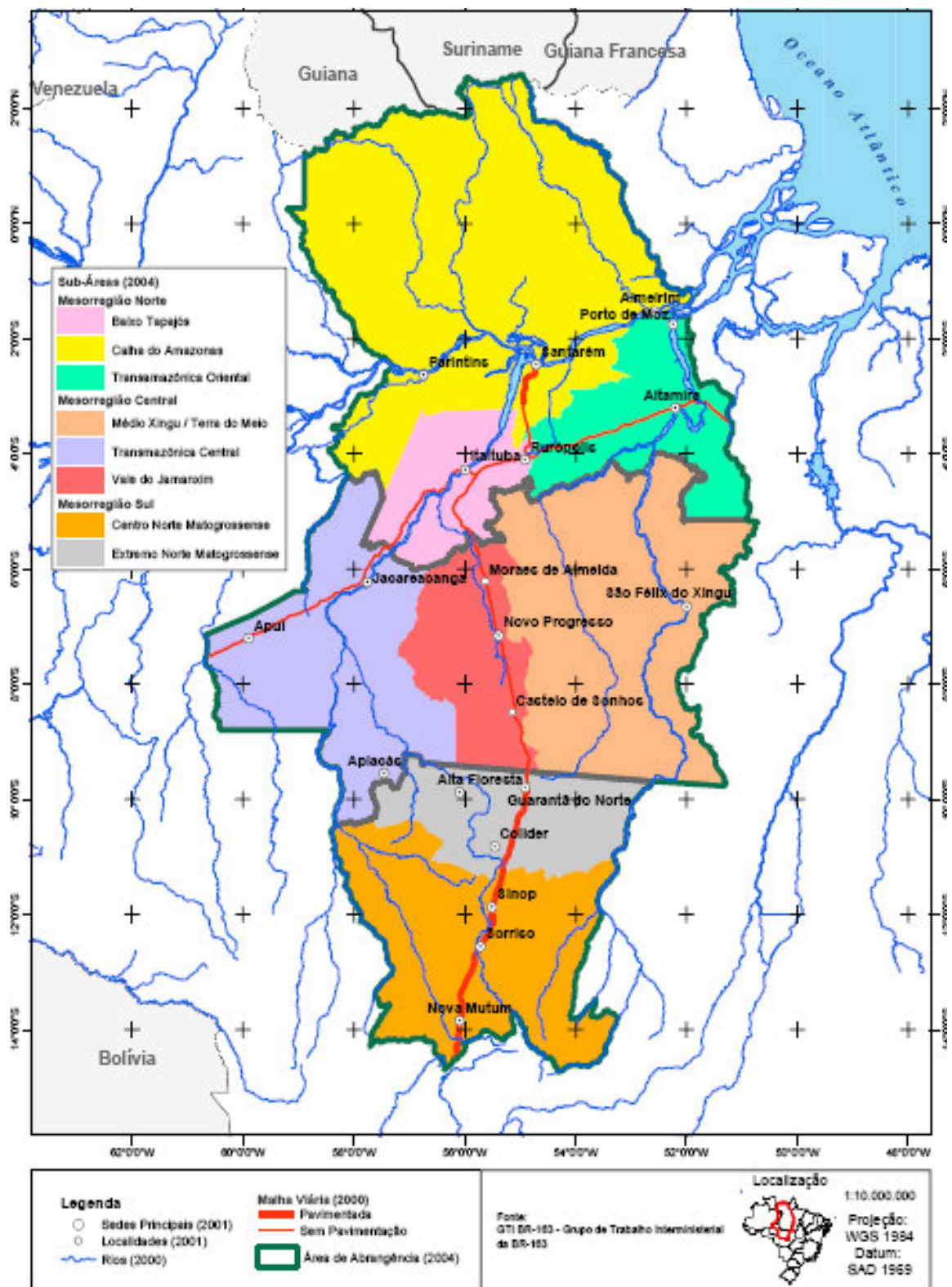


Figura 3 – Mesorregiões e sub-áreas do Plano BR-163 Sustentável

Fonte: Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c)

2.4.3. O processo de construção do Plano BR-163 Sustentável

No mesmo dia em que o Governo Federal lançava o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, ele instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), pelo Decreto de 15 de março de 2004, com o escopo de coordenar a elaboração e a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163.

O GTI é integrado por vinte órgãos federais (Ministérios e Órgãos da Presidência da República)³⁵, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. A elaboração do Plano BR-163 Sustentável é considerada uma iniciativa pioneira nos modelos de gestão pública, já que pela primeira vez a temática ambiental é incorporada de forma transversal a outras políticas, com a reunião de vários órgãos do poder público federal, em parceria com os governos estaduais e municipais e com a sociedade civil, para planejar o desenvolvimento sustentável de uma parte do território amazônico.

O Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c) destacou o processo de elaboração participativo, “por meio do diálogo e da negociação, a construção de acordos socialmente legitimados”. Este pode ser citado como um dos pontos centrais do Plano e seu diferencial com relação a outras políticas regionais.

De fato, o planejamento participativo é um elemento importante da própria concepção do desenvolvimento sustentável, que defende a participação social na tomada das decisões políticas e a democratização do poder. As políticas públicas adotadas autoritariamente, para um público-alvo, não mais se justificam no campo da sustentabilidade.

Nessa perspectiva, a gênese e a implementação das decisões públicas têm seguido uma abordagem compartilhada de planejamento entre o Estado e a sociedade, por meio da construção de pactos e compromissos, com o intuito de promover a construção social (STEINBEGGER, 2006).

Essa também é a visão de Buarque (2004, p.90), segundo o qual, “O processo participativo tende a quebrar as estruturas centralizadas e verticalizadas de decisão e gestão,

³⁵ Inicialmente, o GTI era integrado por 14 Ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Cidades; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; e Ministério dos Transportes. Posteriormente, também se incorporaram ao GTI os seguintes órgãos: Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura e Ministério de Minas e Energia.

levando os atores sociais a se posicionarem como parceiros e cooperadores, e não como subordinados e dependentes”.

Esse processo participativo adquire um contorno especial na Amazônia, onde até recentemente os atores regionais não tinham oportunidade, nem voz, para se posicionar em relação aos projetos e planos de desenvolvimento, quase sempre feitos para atender a interesses não comungados pela população local.

No limiar deste século, esse cenário passa por um repensar – embora ainda pequeno – reduzindo o espaço das políticas adotadas de “cima para baixo”, à medida que parte da sociedade regional conscientiza-se da importância de se organizar e permanecer em constante estado de vigilância, pronta para o embate no campo das idéias, como explicam Ferreira e Pinto (2006, p.315):

A Amazônia brasileira, no limiar do novo século, possui condições de partida e vantagens comparativas que projetam uma outra condição de inserção da base institucional local no processo de tomada de decisão e na definição de políticas públicas orientadas à região. Multiplicam-se as organizações de defesa de grupos minoritários, de profissionais liberais, de empreendedores locais, de monitoramento de ações originadas dentro e fora do território amazônico, de interesses legítimos – e de outros nem tanto –, enfim, florescem iniciativas que resultam em maior e melhor organização de atores em torno de interesses comuns e tipicamente regionais.

A sociedade civil organizada teve um papel essencial na mudança da discussão sobre modelo do planejamento para a Amazônia, consubstanciado no Plano BR-163 Sustentável, merecendo destaque o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163³⁶. Os representantes desse Fórum, reunidos em Santarém, entre os dias 29 a 31 de março de 2004, durante o encontro “O Desenvolvimento que queremos: ordenamento territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu”, redigiram uma carta ao governo federal contendo o resultado dos debates e das propostas para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163, a qual ficou conhecida como Carta de Santarém.

³⁶ O Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 é formado pelas seguintes instituições: Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas – CEFTBAM; Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP; Grupo de Trabalho Amazônico – 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 Emílio Goeldi- MPEG; Fórum da Amazônia Oriental - FAOR; Federação de Órgãos para a Assistência 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 Única dos Trabalhadores.

Essa Carta contém a síntese de várias discussões surgidas em encontros regionais ocorridos no Pará, nas cidades de Altamira³⁷, Itaituba³⁸ e Santarém³⁹, e no Mato Grosso, em Sinop⁴⁰, ao longo de 2003, e que foram organizados por esse Fórum. Via de regra, todos esses encontros visavam debater sobre os problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que o asfaltamento pode gerar e/ou agravar, caso a obra não venha acompanhada de uma “ação governamental concertada”. Ademais, almejavam propor à pauta governamental sugestões e estratégias de desenvolvimento sustentável para a região. A Carta de Santarém já apresentava as linhas de estratégia que viriam a ser a base do Plano foram apresentadas: infra-estrutura e serviços básicos, ordenamento fundiário e combate à violência, estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais, fortalecimentos social e cultural das populações locais, gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas.

As organizações sociais integrantes do Fórum oficializaram a importância do asfaltamento da BR-163 e a necessidade de reivindicá-lo ao governo federal. Ao mesmo tempo, mostraram-se preocupadas com o modelo convencional de construção e operação dos grandes empreendimentos, que se desenvolviam alheios aos impactos socioeconômicos e ambientais. Diante disso, defenderam que a pavimentação da BR-163 não poderia ocorrer de forma isolada, ou seja, deveria vir acompanhada da implementação de outras ações integradas do poder público (federal, estadual e municipal) e da sociedade, para garantir o desenvolvimento da região em base sustentável.

Dessa forma, atendo-se a essa abordagem participativa, deu-se início à construção do Plano BR-163 Sustentável. Em julho de 2004, a versão inicial do Plano, batizada como “Oficina de Consulta à Sociedade Local”, foi apresentada para discussão pública em uma primeira rodada de consultas às populações. Elas realizaram-se em seis cidades da área de abrangência: Sorriso e Guarantã do Norte (MT), Altamira, Novo Progresso e Santarém (PA) e Apuí (AM).

Com as contribuições de parte das sugestões apresentadas na primeira rodada de consultas públicas e de diálogos entre os órgãos do governo federal, em articulação com os governos estaduais, bem como de propostas advindas das audiências públicas do EIA-RIMA – a respeito da pavimentação da rodovia –, além de observações apresentadas por

³⁷ Em outubro de 2003, ocorreu em Altamira a Conferência Popular Regional “O Desenvolvimento do Território da Transamazônica e Xingu e Santarém-Cuiabá”.

³⁸ Em Itaituba, de 10 a 12 de dezembro de 2003, teve palco o “Encontro Regional da Produção Familiar ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém”.

³⁹ Trata-se do Encontro em “Defesa da Sustentabilidade Territorial do Baixo-Amazonas e BR-163”, ocorrido de 05 a 07 de dezembro de 2003.

⁴⁰ Entre os dias 18 a 20 de novembro de 2003, Sinop sediou o “Encontro BR-163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém”.

especialistas no tema, elaborou-se a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, publicada em março de 2005⁴¹.

A segunda versão foi novamente apresentada aos atores interessados, em outra rodada de consultas públicas, que ocorreram em abril de 2005. Dessa vez, o evento ocorreu em oito cidades: Itaituba, Altamira, Novo Progresso, São Félix do Xingu e Santarém, no Pará; Sorriso e Guarantã do Norte em Mato Grosso, e Apuí, no Amazonas.

As contribuições dadas nesta segunda consulta e aquelas encaminhadas ao GTI, a partir do diálogo surgido na consulta, foram analisadas para a construção do Plano BR-163. Assim, em 5 de junho de 2006, foi lançada a versão definitiva do Plano, pela Ministra do Meio Ambiente Marina Silva.

Em certa medida, a abordagem participativa de construção do Plano BR-163 Sustentável representa um marco na forma de elaboração de políticas públicas para a Amazônia. A aproximação do governo federal, com os atores regionais e locais, para identificar os problemas e traçar soluções sustentáveis é digna de encômios, por permitir um diálogo entre os tomadores de decisões e aqueles que sofrem ou necessitam dessas medidas. A idéia que surge desse processo é que a sociedade civil e os governos estaduais e municipais não são meros receptáculos das decisões do governo de fora, mas os próprios protagonistas da construção de seu futuro.

Ressalta-se que, ao longo desse processo, o Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 continuou tendo uma participação no processo, levando à formação do Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 – Condessa.

Para o Banco Mundial (2004, p.08), o Plano da BR-163 “[...] representa a primeira vez que uma grande obra de infra-estrutura na Amazônia é sujeita a um planejamento amplo, interministerial e multi-setorial, e sendo amplamente discutida com a sociedade civil, inclusive com a participação de altos representantes dos Governos Federal e Estaduais”.

⁴¹ O *folder* da 1ª rodada de consultas públicas à sociedade local dizia que o objetivo geral do evento era “apresentar aos diversos setores organizados da sociedade local a proposta do governo federal para a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento da área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém”. Os objetivos específicos eram:

- “Escutar estes setores acerca do documento inicial da proposta, de modo a obter dos participantes a sua visão respeito à realidade socio-econômico-institucional da região objeto do Plano;
- Procurar uma forma de gestão participativa da elaboração e implementação do Plano, que assegure a representatividade dos setores convidados ao evento;
- Identificar aspectos não abordados da proposta inicial, com vistas a sua incorporação na versão final a ser elaborada pelo Governo Federal;
- Elaborar um modelo operacional para os passos seguintes ao evento, que permita identificar responsabilidades, cronogramas e resultados, de forma a assegurar o sucesso deste esforço conjunto entre as três esferas de poder da república e da sociedade civil aqui representada”.

Entretanto, o otimismo do Banco Mundial merece ser ponderado, pois é necessário tecer algumas considerações sobre a representatividade e a qualidade da participação dos atores e da metodologia adotada para realizar as consultas à sociedade. De fato, o PNUMA (BRASIL, 2006a) fez um balanço positivo da experiência participativa do Plano, junto a alguns atores que participaram dos eventos. Porém, também levantou vários pontos que poderiam ter prejudicado a participação efetiva da sociedade. Dentre eles foram criticados:

- a preparação e funcionamento dos eventos (pouca divulgação, metodologia amarrada e um tempo de duração pequeno diante da diversidade e profundidade do tema);
- a linguagem do plano (técnica e inacessível a muitos);
- as questões de organização (falta de definição mais clara do papel da comissão local e um retorno mais rápido da consolidação das discussões e sugestões);
- o nível de participação (considerado baixo e que foi corroborado pela pequena ou superficial compreensão do que se tratava o Plano e pelo difícil acesso aos locais do evento, dada a dimensão da área delimitada).

Outras críticas também poderiam ser levantadas, como a representatividade, já que o Plano optou por seguir uma representatividade institucional, ou seja, foram convidadas para as consultas representantes das instituições que atuam na região⁴². Com isso, atores que não têm seus interesses defendidos pelas instituições foram deixados à parte. Além disso, a falta de segurança assegurada aos participantes no processo consultivo foi outro empecilho à participação universal, pois aqueles que vivem sob constantes ameaças de morte por alguns grandes fazendeiros e madeireiros locais sentiram-se intimidados a não-participarem ou a participarem com “limitações” do evento. Frente a essa situação, nas áreas de maior conflito, tornou-se difícil a representação de todos os atores locais. O depoimento de um entrevistado que participou da consulta pública ilustra esses pontos levantados:

Está sendo criada uma nova forma de aliança na região. Por exemplo, o sindicato dos trabalhadores rurais fez uma parceria com o sindicatos dos produtores rurais, em Guarantã. O acordo é que as propriedades com até 2.500 hectares serão regularizadas e aqueles com maior quantidade, irão ceder uma parcela para a reforma agrária.

⁴² O *folder* da 1ª Rodada de Consultas Públicas dizia que “Os participantes das consultas são os representantes designados pelos governos municipais, governos estaduais e pela sociedade civil organizada, após convite efetuado pela Presidência da República e está limitado a um número específico para cada consulta em razão da metodologia de trabalho a ser empregada (pequenos grupos)”.

Atualmente todas as entidades estão mais próximas com relação ao asfaltamento. Isso não significa que sejam aliadas em outras questões, como a ambiental e o acesso a terra e etc.

Os atores estão mais interessados no processo agora porque não estão satisfeitos com os consórcios formados.

Estamos mais participantes agora por causa da crise do setor agrícola. Se diálogo for chamado de interlocução, sim aumentou o diálogo. Houve muita atividade paralela durante a segunda consulta.

A consulta veio dirigida para os temas de interesse do governo. Erraram porque não foi evidenciado o conflito, foram discutidos bastante temas consensuais. O discurso do setor privado foi mais maquiado, ajeitado. Eles estão tentando se fazer entender pelo PT.

Houve um avanço com relação às ONG's, que anteriormente eram contra o asfaltamento e agora já estão começando a entender a necessidade e a importância disso para a região.

A segunda Consulta Pública, da qual participei, teve como referência de discussão um documento muito amplo e genérico, que não refletia a diversidade, heterogeneidade e especificidades das realidades locais, já que foi elaborado sem a participação dos outros níveis de governo, que também possuem suas políticas e ações em curso.

Como a região vem tendo problemas com a produção agrícola, sobretudo comercialização e escoamento, esses atores [sojicultores] estão mais propensos a participar das discussões sobre os planos e programas de desenvolvimento regional. (apud BARTHOLO et al., 2006, p.77).

Outra fragilidade diagnosticada foi a incipiente presença dos governos estaduais e municipais nas consultas públicas (TONI et al., 2006). Tal questão não foi colocada explicitamente na metodologia de elaboração do Plano, mas ele próprio registra que “os entes da federação precisam ser convencidos e incentivados a participar do desenvolvimento de políticas públicas, em regime de cooperação” (BRASIL, 2006c, p. 130).

Então, a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, em certa medida, foi uma iniciativa inovadora e com boas perspectivas. Porém, a sua legitimação social pode ser questionada. Há ainda um hiato entre a retórica e a prática no que tange à participação ampla de atores em ações que exigem consenso e convergência de propósitos (FERREIRA, PINTO, 2006).

Com certeza, há divergências de interesses entre os diversos atores locais – sobretudo, a respeito das medidas de acesso aos recursos naturais e à utilização do solo –, o que não é apresentado no Plano e que raramente transparece na sistematização das rodadas de consultas públicas. Mas, “isso não significa que tais parte da opinião pública foi ‘filtrada’ durante a elaboração dessas sistematizações, apenas reflete a maior capacidade de mobilização e de articulação de um grupo de organizações de base e ONGs atuantes na área” (TONI et al., 2006, p.25).

Houve, portanto, um avanço no tocante à mobilização dos atores – ainda que pequena – e à criação de espaços institucionais voltados para ouvir os locais sobre as estratégias de desenvolvimento regional a serem adotadas. As reivindicações do movimento social e das ONGs, bem como o diálogo delas com o governo federal, foram fundamentais para essa mudança de pensamento. Como observaram Toni et al. (2006, p.22), “a riqueza das ações prioritárias para cada mesorregião do Plano se deve à participação destas organizações, que têm grande capilaridade na região – ainda que se possa questionar o quanto de fato elas representam a opinião e a vontade da maioria da população local”. Mas não se pode considerar que o mesmo estreitamento tenha sido alcançado pelo governo federal com relação aos governos estaduais e locais.

Dessa forma, na teoria, o Plano contém boas intenções. Todavia, pairam dúvidas sobre como serão, de fato, executadas as ações, principalmente, a pauta de reivindicações contraditórias entre os atores. Não se sabe ao certo se os atores, cujos interesses foram contrariados – muito embora ilegítimos e ilegais –, criarão obstáculos para dificultar a implementação do Plano. Indaga-se, ainda, se haverá recursos orçamentários para concretizar a série de ações contidas no Plano, envolvendo, inclusive, o repasse aos municípios para investir no território local. Afirmam Toni et. al. (2006, p. 25) que “esse é certamente outro grande ponto fraco do Plano, pois as ações são listadas de maneira muito vaga, sem indicativos de como serão implementadas e custeadas. Parte do que se propõe são ações já em andamento, que não trazem grandes novidades à região. Outra parte maior, carece de respaldo orçamentário.”

Esse fato reacende a esperança de uma governança forte na Amazônia, mas não se pode tapar os olhos para os caminhos que ainda devem ser trilhados na execução do Plano, já que a percepção histórica no Brasil leva a acreditar que a exploração predatória e o agronegócio podem ser os maiores beneficiados (SAUER, 2005).

2.4.4. Estratégias de Ação do Plano BR-163 Sustentável

O Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c) definiu quatro eixos temáticos para serem trabalhados:

1. Ordenamento territorial e gestão ambiental: esse eixo propõe o planejamento do uso do território e da destinação de terras públicas; o esclarecimento dos direitos de acesso aos

recursos naturais; a adoção de ações emergenciais de prevenção e mitigação de problemas que podem se intensificar com a pavimentação; a consolidação em bases sustentáveis das áreas de ocupação antiga; a priorização de medidas de ordenamento territorial, respaldo na proteção e uso sustentável da floresta.

2. *Fomento a atividades produtivas*: tem como tripé de sustentação a possibilidade de conciliação do desenvolvimento econômico com a proteção da floresta. Para isso, possui diretrizes que se norteiam pelo fortalecimento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais; pelo incentivo no manejo de recursos naturais; pelo uso de áreas já desmatadas; pela valorização da diversidade sócio-cultural; e pelo apoio de projetos de incentivo à produção agrícola sustentável.

3. *Inclusão social e cidadania*: esse eixo compreende a difusão e o aperfeiçoamento de políticas ligadas à construção da cidadania e de combate à pobreza, abrangendo temas universais como educação, saúde e segurança pública. Tem como uma de suas diretrizes evitar os impactos sociais negativos que a pavimentação da BR-163 possa causar aos grupos vulneráveis.

4. *Infra-estrutura para o desenvolvimento*: propõe os investimentos em infra-estrutura na área de transportes, energia, comunicação e armazenamento, para promover a integração e o desenvolvimento regional sustentável e melhorar as condições de vida das comunidades.

Esses eixos articularam as dimensões da sustentabilidade propostas por Sachs (2002), reconhecendo a inteiração do aspecto ambiental, com os aspectos sociais, econômicos, culturais, territoriais e políticos. A interação dos eixos do Plano significa também uma visão estratégica de desenvolvimento do espaço amazônico, buscando valorizar as aptidões do território, delimitando áreas a serem conservadas e outras onde devem ser desenvolvidas atividades econômicas, dentro de uma perspectiva de interdependência social e integridade territorial e ecológica.

Porém, transpareceram várias preocupações sobre como implantar esse conjunto de ações, em um lugar onde, até recentemente, o poder público era praticamente ausente ou com presença insuficiente e/ou corrompida. Em outras palavras, uma das principais inquietações iniciais era como implementar uma série de políticas públicas e aplicar uma série de legislações em uma “terra sem lei”.

Nessa conjuntura, aflorou a necessidade de assegurar imediatas condições, consideradas *sine qua non* para estabelecer “um mínimo de controle” sobre os impactos citados no capítulo 1, que dificilmente poderiam retomar o rumo do desenvolvimento sustentável no futuro, sem

o atendimento desses critérios na atualidade. Essas ações compreenderam o atendimento a quatro elementos (BANCO MUNDIAL, 2004):

- Governança, participação e transparência;
- Situação fundiária e destinação das terras públicas;
- Cobertura florestal (desmatamento);
- Integridade de áreas protegidas e terras indígenas.

No período compreendido entre 2003 a 2006, foram adotadas várias medidas emergenciais e estruturantes do Plano BR-163 Sustentável (Anexo I). As atuações do governo federal que tiveram maior repercussão na faixa da Cuiabá-Santarém, por serem consideradas essenciais para a concretização das demais medidas, estão relacionadas às ações de cunho ambiental e territorial, que foram adotadas paralelamente à construção do Plano. Por vezes, essas ações se confundiam ou se complementavam com o Plano Amazônia Sustentável (PAS) ou com o Plano de Controle e Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal. Dentre elas, destacam-se as seguintes:

- Expedição da Portaria Conjunta nº 10 do Incra/MDA, de 1/12/04, que cria mecanismos de promoção do ordenamento fundiário e inibe práticas de “grilagem” em terras públicas;
- Instituição das áreas sob Limitação Administrativa Provisória, no entorno das rodovias BR-163 e BR-319, com o intuito de realizar estudos para a definição da melhor destinação das terras públicas;
- Criação do Distrito Florestal Sustentável e de novas unidades de conservação federais na Amazônia.

O ordenamento territorial e a gestão ambiental assumem uma feição essencial para a concretização da política ambiental na Amazônia. A solução fundiária é um fator primordial para a viabilidade ambiental da obra e a proteção da biodiversidade amazônica. Dada a complexidade dessa temática, elas serão abordadas à parte, no tópico subsequente.

2.5. AVALIAÇÕES PRELIMINARES DAS MEDIDAS EMERGENCIAIS DA SEARA AMBIENTAL NA REGIÃO DA BR-163

Durante a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, foi executada, paralelamente, uma série de medidas territoriais e ambientais, com caráter “emergencial”, para dar guarida às demais ações do Plano. A escolha dessas ações deu-se pela sua natureza preliminar e

condicionante de um extenso rol de medidas relacionadas com a prevenção dos impactos da pavimentação.

A relevância desses dois elementos – ambiental e territorial – já vinha sendo levantada há muito tempo pelas ONGs, por representantes do poder público e por pesquisadores ligados às questões ambientais, como uma medida essencial para a proteção das florestas tropicais e para assegurar o direito das comunidades tradicionais que lá habitam.

A Carta de Santarém, elaborada pelo Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, em 2004, expressava que “o ordenamento fundiário e o combate à violência devem ser ações prioritárias para iniciar o processo de governabilidade e o Estado de Direito na região”. O documento também previa a necessidade de se elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), além de regularizar, criar e consolidar várias áreas protegidas (terras indígenas, unidades de conservação, dentre outras), na área de influência da BR-163, as quais já vinham sendo estudadas pelas ONGs e por pesquisadores.

Uma das primeiras ações adotadas para coibir a grilagem de terras na Amazônia e o conseqüente desmatamento veio com a promulgação da Portaria Conjunta nº 10, do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), de 1 dezembro de 2004. É preciso lembrar que o Incra, até então, concedia freqüentemente declarações de posse ou outros instrumentos para fazer prova de ocupação ou exploração agrícola, pecuária ou florestal, ou ainda para fins de regularização fundiária, plano de manejo, desmatamento e financiamento por instituições de crédito pública ou privada. A medida acabava, então, por regularizar a situação fundiária dos grileiros.

Nesse quadro, para coibir a continuação do caos fundiário e os mecanismos de “revestimento de aspectos de legalidade” da grilagem das terras, a Portaria Conjunta nº 10 proibiu o Incra de expedir qualquer declaração de posse ou instrumentos similares em terras rurais superiores a cem hectares. A Portaria ainda dispôs que os documentos cadastrais 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”.

No início de 2005, o assassinato da freira missionária Dorothy Stang foi a “gota d’água” que fez o governo federal precipitar um “pacote ambiental”, acelerando a implementação das propostas que vinham sendo discutidas, não apenas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, mas também do PAS e do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento, dentre as quais a criação de um mosaico de unidades de conservação.

Entretanto, com o receio de que as propostas de implantação de unidades de conservação levassem a população a intensificar, propositalmente, o processo de

desmatamento na área, com o intuito de descaracterizar seus atributos ambientais e destruir o caráter ecológico que levaram a propor sua criação, o governo federal criou uma nova figura jurídica: as Áreas de Limitações Administrativas Provisórias (ALAP's).

As ALAP's foram instituídas em regime de urgência, por meio da Medida Provisória nº239, de 18 de fevereiro de 2005, encaminhada à Presidência da República pelo MMA. A Ministra de Estado do Meio Ambiente na Exposição de Motivos da Medida Provisória⁴³ trazia as seguintes explicações:

[...] faz-se necessário que com urgência o ordenamento jurídico brasileiro contemple mediante decreto do Poder Executivo a imposição de limitação administrativa provisória, para o exercício de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para a criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. Na área submetida a limitação administrativa poderá ser dada continuidade ao exercício das atividades já praticadas na data da publicação do ato que decretar a limitação administrativa, não sendo permitido a realização de atividades que importem em exploração a corte raso de floresta e demais formas de vegetação nativa. A destinação final da área submetida à limitação administrativa deverá ser definida em um prazo máximo de seis meses, prorrogável por igual período, findos os quais a limitação administrativa perderá os seus efeitos.

A Medida Provisória nº 239/2005 foi, posteriormente, convertida na Lei 11.132, de 4 de julho de 2005. As ALPA's restringiram o uso de cerca de 8,2 milhões de hectares no Oeste do Pará, com o objetivo de estudar as melhores propostas de destino das terras na região – das quais a maioria são públicas – para se planejar uma solução para o caos fundiário e a devastação ambiental, bem como promover o desenvolvimento econômico regional e a melhoria da qualidade de vida da população.

Na verdade, as ALAP's não foram criadas unicamente para a região da BR-163. Foi instituída como uma norma genérica, acrescentada à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.885/00)⁴⁴, dispendo que o poder público poderá decretar as ALAP's em regiões onde estão sendo implantados empreendimentos efetiva ou

⁴³ Trata-se da Exposição de Motivos Nº 15/MMA/2005, de 18 de fevereiro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-015-MMA.htm. Acesso em: 20 de outubro de 2006.

⁴⁴ A Lei 11.132/2005 acrescentou o Art.22-A à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000:

"Art. 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 de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do 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."

potencialmente causadores de degradação ambiental, para que ali se realizem estudos com vistas à criação de Unidade de Conservação.

Pode-se dizer, então, que as ALAP's são uma nova modalidade das Limitações Administrativas que já eram previstas pelo Direito Administrativo. Zanella (2001, p. 126) conceitua as Limitações Administrativas como “medidas de caráter geral, impostas com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social”.

As ALAP's são, portanto, restrições impostas a propriedades indeterminadas (públicas ou privadas), de caráter geral e abstrato, impondo uma obrigação de fazer ou não-fazer ao proprietário, sem ensejar-lhe direito à indenização, com o propósito de satisfazer interesses coletivos. No caso das ALAP's, o interesse da coletividade é proteger a floresta e seus recursos naturais, de modo a assegurar um direito ecologicamente equilibrado, já que a instituição de áreas protegidas visa garantir a própria qualidade do meio ambiente no qual vive a sociedade. O interesse da coletividade – a conservação ambiental e a garantia da qualidade de vida – se sobrepõe, pois, ao dos particulares, que querem o uso imediato e predatório dos recursos naturais.

Quadro 6 – Unidades de Conservação criadas na BR-163, no Oeste do Pará, no âmbito do “pacote ambiental”

Unidade de Conservação	Municípios	Área aprox.
Proteção Integral		1.565.188
Parque Nacional do Rio Novo	Itaituba e Novo Progresso	537.757
Parque Nacional do Jamanxim	Itaituba e Trairão	859.722
Ampliação do Parque Nacional da Amazônia	Itaituba e Aveiro	167.863
Uso Sustentável		4.899.176
Floresta Nacional do Trairão	Itaituba, Rurópolis e Trairão	257.482
Floresta Nacional Amaná	Itaituba e Jacareacanga	540.417
Floresta Nacional do Crepori	Jacareacanga	740.661
Floresta Nacional do Jamanxim	Novo Progresso	1.301.120
Área de Proteção Ambiental do Tapajós	Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão	2.059.496
Total		6.465.175

Fonte: MMA (2006).

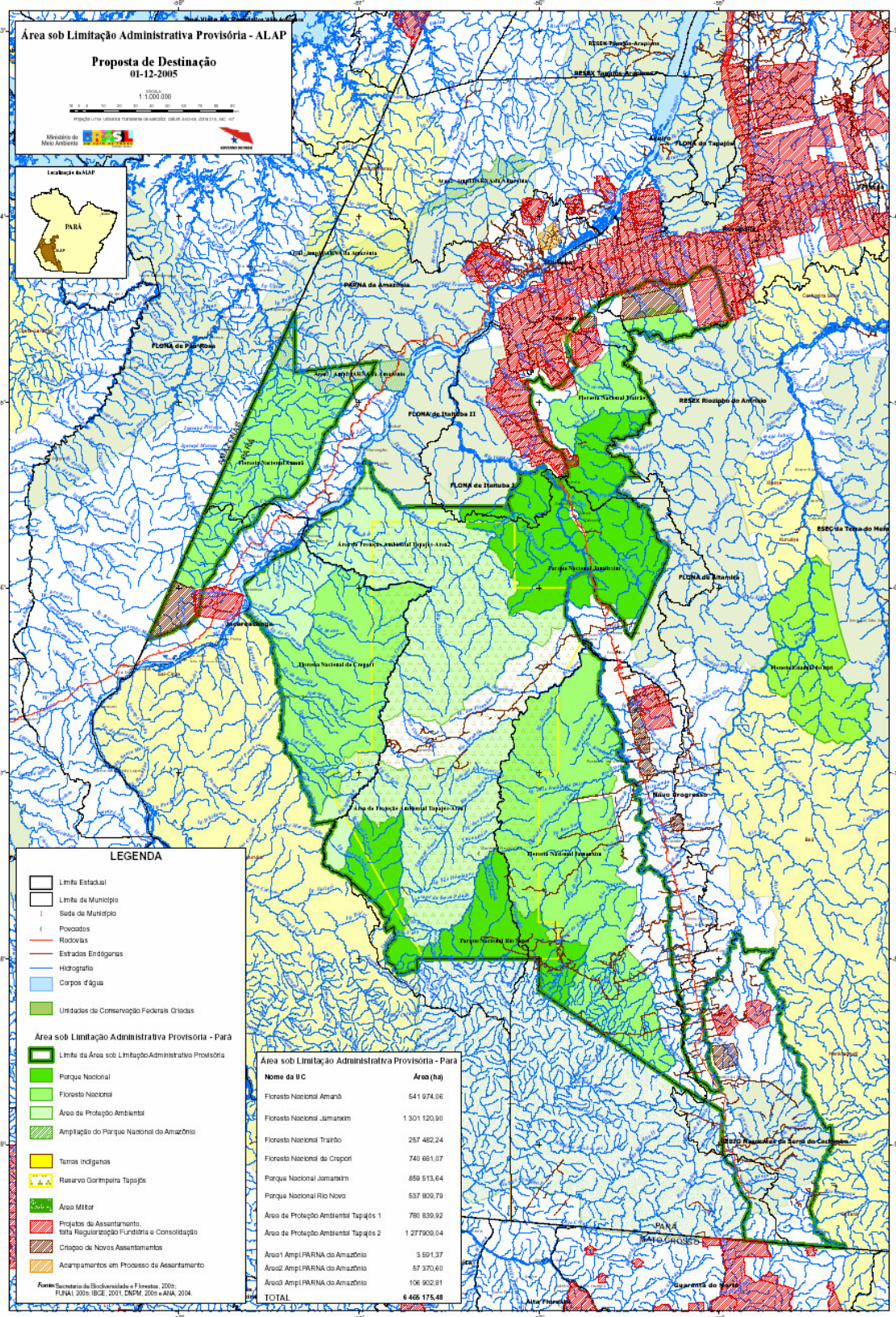


Figura 4 – Áreas de Limitação Administrativa Provisória

Fonte: MMA (2006)

Assim, a edição das ALAP's veio como um instrumento para coibir a imediata ocupação e destruição das áreas enquanto eram concluídos os estudos técnicos e a realização de consultas públicas para a criação das Unidades de Conservação. E, em 13 de fevereiro de 2006, foi decretada, no oeste paraense, a criação de oito unidades de conservação, tanto as do grupo de proteção integral – que permite somente o uso indireto dos recursos naturais – como as do grupo de uso sustentável – em que é possível manejar sustentavelmente os recursos (Quadro 6). Essas áreas compuseram um mosaico de unidades de conservação, de diferentes usos, formando uma “barreira” de proteção ao avanço da expansão da fronteira sobre a floresta.

O mesmo Decreto de 13 de fevereiro de 2006 criou o Distrito Florestal da BR-163, que o estabeleceu como um “complexo geoeconômico e social”, com a finalidade de definir territórios onde serão implantadas políticas públicas de estímulo à produção florestal sustentável. O complexo florestal faz parte do Programa Nacional de Florestas do Ministério do Meio Ambiente e abrange uma área de 19 milhões de hectares na região oeste do Estado do Pará, nos municípios⁴⁵ da área de influência da BR-163, desde Castelo de Sonhos até Santarém (Figura 4).

Quase 11 milhões de hectares da área do Distrito Florestal são formados por Unidades de Conservação, dos quais 8,2 milhões são do grupo de Uso Sustentável. A maior parte dessas áreas protegidas foi criada no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, entre 2005 e 2006.

A definição do complexo florestal baseou-se em três critérios: (i) potencial florestal, ou seja, a presença de recursos florestais para manejo, especialmente de florestas públicas; (ii) vocação florestal da população, para manejar sustentavelmente os recursos florestais e trabalhar com as cadeias produtivas associadas; (iii) condições logísticas e de infra-estrutura compatíveis com o mínimo necessário para o desenvolvimento de atividades florestais.

O Ministério do Meio Ambiente defende o Distrito Florestal como um meio de agregação de várias políticas interministeriais para a promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia⁴⁶. Segundo o MMA, ali serão desenvolvidas “ações coordenadas de políticas públicas dos diversos setores do governo para fomentar a atividade florestal em bases sustentáveis, incluindo política fundiária, de infra-estrutura, de desenvolvimento industrial, de gestão de áreas públicas, assistência técnica e de educação, entre outros”.

⁴⁵ O Distrito Florestal compreende áreas do município de Altamira, Aveiro, Belterra, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Placas, Rurópolis, Santarém e Trairão.

⁴⁶ Fonte: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=5&idMenu=3228>>. Acesso em: 08 de outubro de 2006.

Em 2 de março de 2006, outro passo foi dado para a proteção das florestas e solução para o caos fundiário: a promulgação da Lei 11.284, mais conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas. De um modo geral, pode-se dizer que a Lei de Gestão de Florestas Públicas tem dois objetivos implícitos: regular a gestão das florestas públicas, de forma que esse uso assegure a conservação da floresta, e garantir que ela permaneça como de domínio público.

Assim sendo, essa Lei foi a proposta apresentada para tentar resolver a situação de exploração ilegal de muitas florestas localizadas em áreas públicas, sobretudo na Amazônia, onde esse percentual é de aproximadamente 75%. Ali, como o Estado não possui um aparato institucional suficiente e adequado para exercer a fiscalização constante sobre essas terras, elas acabam sujeitas à mercê de posseiros e grileiros, que se apossam de grandes áreas da floresta para a prática de atividades predatórias.

Para buscar solução a esse problema, a Lei definiu três modalidades de gestão das florestas localizadas em terras públicas: (i) criação de Florestas nacionais, estaduais e municipais, isto é, de uma categoria de unidade de conservação; (ii) a destinação das florestas para as comunidades locais, por meio de assentamentos florestais, áreas quilombolas, projetos de desenvolvimento sustentável, dentre outros; e (iii) as concessões de florestas pagas, realizadas por meio de licitação pública. Então, a floresta é licitada, mas sem qualquer direito de posse ou domínio sobre a área.

Essa última modalidade são as chamadas “licitações florestais”. Amaral e Neto (2005, p.33) sintetizam suas principais vantagens:

- “estabilidade econômica e geográfica das empresas possibilitando contratos de longo prazo. Isso evitaria a pressão crescente sobre as comunidades que tradicionalmente habitam as florestas e facilitaria a execução de políticas de desenvolvimento rural;
- redução dos conflitos por posse e uso dos recursos florestais;
- o maior controle teria resultados diretos na redução do desmatamento;
- redução da oferta de madeira ilegal que compete com a madeira legal;
- facilitação do processo de certificação florestal”.

Com esses mecanismos, a Lei de Gestão de Florestas Públicas tem a intenção de ser um instrumento regulador do desenvolvimento econômico em harmonia com o meio ambiente. Verifica-se, assim, que ela almeja ser um meio de fortalecimento do manejo florestal

sustentável⁴⁷, seja ou não o comunitário, apresentando-se pois como um incentivo à promoção do desenvolvimento florestal sustentável no Brasil.

Ocorre que, até o momento, apenas parte dessas ações saíram efetivamente do papel. De fato, as restrições à exploração florestal – pela impossibilidade de aprovação de plano de manejo florestal sem a comprovação da regularização fundiária – foram impostas com urgência no início de 2005; mas, as prometidas possibilidades de geração de emprego e renda que seriam gerados por meio dos projetos de manejo florestal sustentável não foram cumpridos.

Diversos planos de manejo foram cancelados e raros foram estudados e liberados pelo Ibama. Assim, houve um “engessamento” da atividade madeireira – a principal base econômica da região – que já dura mais de 20 meses. Com isso, as oportunidades econômicas se restringiram da noite para o dia, refletindo nos próprios meios de subsistência da maioria da população regional. Isso gerou um clima de insatisfação e revolta por parte desses atores contra as medidas ambientais adotadas⁴⁸.

Dessa forma, se nacionalmente as medidas foram bem recepcionadas por se configurar como soluções ao cenário territorial e ambiental na Amazônia, localmente esses instrumentos não tiveram a mesma repercussão, como será estudado no Capítulo 3. Os migrantes que para lá se dirigiram, incentivados pelos projetos de colonização e abertura da fronteira nos anos 1970, foram surpreendidos com a mudança da concepção de desenvolvimento com a emergência do discurso ambiental.

2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano BR-163 Sustentável, apesar da sua questionável representatividade, representa, do ponto de vista teórico, um marco no novo modelo de concepção das formas de implantação

⁴⁷ O manejo florestal sustentável é conceituado pela Lei 11.284/2006 como a “Administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal” (Artigo 3º, inciso VI).

⁴⁸ Várias reportagens de veículos de comunicação do Pará registraram o descontentamento dos atores locais, como o trecho a seguir, com a manchete “Prefeitos vão à Brasília ouvir explicações sobre reservas”, de 18/2/2006, disponível em <<http://www.pauloleandroleal.com.br>>: “É um acinte. O governo chamou a gente para cá na década de 70 e mandou desmatar, mas nunca deu o título da terra. Agora o governo vem e manda a gente parar de trabalhar. Nós não somos palhaços não”, disse a O LIBERAL, por telefone, um produtor rural de Novo Progresso. Ele informou que o clima é de revolta por causa da criação das reservas e que existe mesmo um movimento para fechar a rodovia. “O povo aqui está revoltado, ameaçando pôr fogo em tudo”, disse”.

de infra-estrutura e desenvolvimento na Amazônia. Segundo os ideais neles esculpidos, é preciso ir além da implantação da rodovia. As questões ambientais e sociais, ao menos na retórica, estão sendo incluídas no balanço das negociações.

A atuação de ONGs e do movimento social na Amazônia foi fundamental para esse processo de mudança, inclusive no próprio processo de abertura à participação social na discussão das prioridades das políticas públicas. Mas falta um envolvimento maior desses segmentos e do governo federal com os governos subnacionais, mormente, com as prefeituras.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao falar sobre a agenda de desenvolvimento para seu segundo mandato (2007-2010), anunciou que a pavimentação da BR-163 será incluída no Orçamento de 2007 como PPI (Projeto Prioritário de Investimento), para garantir sua viabilidade financeira⁴⁹. Cabe indagar se, além do asfaltamento, o Plano BR-163 terá recurso e prioridade suficientes para implementar seus eixos temáticos nos próximos anos. E mais: se o próximo Plano Plurianual vinculará objetivamente os recursos orçamentários às ações que serão investidas na Amazônia.

Restam dúvidas, também, se os costumeiros problemas das instituições públicas, como a burocracia, a morosidade, a falta de funcionários capacitados, a precariedade da infraestrutura e a cessão à pressão dos grandes grupos econômicos, irão colocar em xeque a efetividade das ações previstas no Plano.

Como disseram Ferreira e Pinto (2006 p.323), “enquanto iniciativa pioneira, o plano pode inaugurar uma nova fase das grandes obras de infra-estrutura na Amazônia. Seu fracasso significará o total descrédito na sustentabilidade de projetos assemelhados”.

Um dos caminhos para se precaver contra esse descrédito consiste na capacidade das ONGs e do movimento social – e mais especialmente o Condessa – continuarem a influenciar o processo de tomada de decisões e criarem, nos próximos anos, espaços de diálogos com os governos locais, expandindo a rede de cooperação e mobilização.

Por isso, implementar efetivamente o Plano BR-163 é um desafio tão grande quanto o tamanho da Amazônia. Porém, uma vez alcançando pelo menos parte de suas propostas, pode-se afirmar que ele levará a um momento inédito de desenvolvimento sustentável na região.

⁴⁹ Fonte: Reportagem eletrônica intitulada “Presidente Lula e ministros discutem agenda de desenvolvimento”, de 17/11/2006, elaborada por Marluza Mattos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=2917>>. Acesso em 18 de novembro de 2006.

3. AMAZÔNIA “À PRÓPRIA SORTE”: CASTELO DE SONHOS ÀS MARGENS DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM

Na raiz do nosso sonho encontramos as asas de uma realidade viável, mas que parece difícil e distante. Mas é sempre assim, quando pensamos a vida e descrevemos no tanto que queremos o muito que desejamos. E tanto e muito, justos e juntos, conquistaremos.
(LISZT VIEIRA, 1987, p.162)

Neste capítulo, será abordado um estudo de caso de uma comunidade que surgiu, espontaneamente, às margens do trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, impulsionada pela política do governo militar de entregar “terras sem homens para homens sem terra”.

A análise de suas cenas reflete as conseqüências da abertura dos eixos de integração sem preocupação com a variável ambiental e que resultaram na destruição predatória da floresta, e com altos índices de violência no campo, como visto no Capítulo 1.

O não-asfaltamento da rodovia deixa a comunidade em situação de abandono e isolamento, com grandes dificuldades de locomoção a outros lugares, e em meio a situações precárias de habitação, saúde, educação e transporte. Distante de Brasília, de Belém e da própria sede municipal – Altamira –, a omissão e o descaso do poder público com o vilarejo agravam os conflitos e deixam a comunidade entregue à própria sorte.

Com a valorização da questão ambiental, a comunidade tornou-se “estigmatizada” como a responsável pela destruição da floresta e as medidas emergenciais de proteção ao meio ambiente, previstas no Plano BR-163 Sustentável, pioraram substancialmente as condições sócio-econômicas da comunidade, deixando transparecer a falta de “legitimidade social da política ambiental adotada”.

Por isso, a pesquisa nesta comunidade permite compreender a importância da implantação coordenada das ações previstas nos eixos temáticos do Plano BR-163 Sustentável apresentados no Capítulo 2 e possibilita, ainda, comprovar *in loco* os dilemas e os desafios que se configuram para a política ambiental efetiva da Amazônia.

3.1. ASPECTOS GERAIS DO DISTRITO

3.1.1. Localização

Castelo de Sonhos é um distrito do Município de Altamira/PA. Porém, enquanto a sede municipal se encontra às margens da rodovia Transamazônica (BR-230) – no ponto em que esta se entrecruza com o Rio Xingu –, o distrito localiza-se no extremo sudoeste do município. Situa-se no chamado Vale do Jamanxim, às margens do rio Curuá, no sul do Estado do Estado do Pará, no único trecho municipal que é cortado pela rodovia BR-163. Mais especificamente, Castelo está no quilômetro 932 da Cuiabá-Santarém (Figuras 5 e 6). A localidade está situada entre as coordenadas geográficas 8° 19' 100' de latitude Sul e 55° 05' 956' de latitude W. Gr, fazendo limites à leste com São Félix do Xingu (PA), ao norte com as demais áreas de Altamira (PA), à oeste com Novo Progresso (PA) e ao sul com três municípios do Estado de Mato Grosso: Guarantã do Norte, Matupá e Peixoto de Azevedo (Figura 5).

O distrito e a sede municipal estão separados, em linha reta, por 630 km ou por 984 km, pelas rodovias BR-163 e BR-230, a qual está em seu maior trecho sem pavimento, tornando praticamente intransitáveis os deslocamentos terrestres de um lugar a outro no inverno, isto é, no período das chuvas – momento em que a estrada torna-se uma seqüência de atoleiros dificilmente transponíveis.

Dessa forma, saindo de Castelo rumo à sede municipal, trafegando pela BR-163, é necessário percorrer as terras de outros oito Municípios paraenses: Novo Progresso, Trairão, Itaituba, Rurópolis, Placas, Uruará, Medicilândia e Brasil Novo. Só, então, se chega à sede de Altamira.

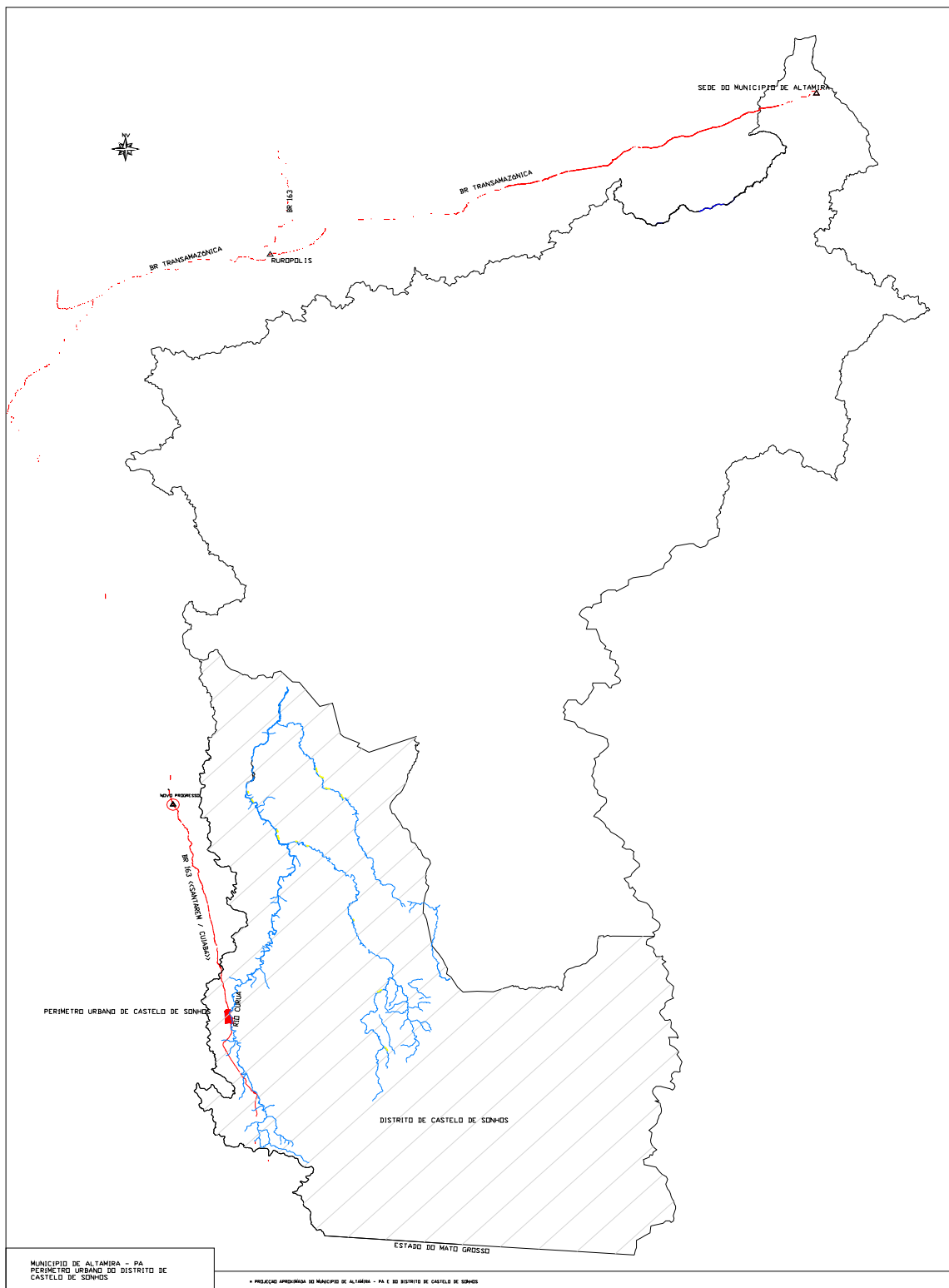


Figura 5 – Localização de Castelo de Sonhos dentro do Município de Altamira

Fonte: Gentilmente cedido por Sérgio Leonel Tabile



Figura 6 – Vista aérea de Castelo de Sonhos

Fonte: <http://www.castelodesonhos.com.br>

O Município de Altamira caracteriza-se pela sua vasta extensão territorial. São 159.695,94 Km². Somente a área desse município é maior que onze Estados brasileiros⁵⁰, como o Acre, o Amapá e Santa Catarina. Na própria distribuição espacial da área de influência do Plano BR-163, enquanto Castelo de Sonhos se localiza na Mesorregião Central do Plano BR-163 Sustentável – Vale do Jamanxim –, a sede do Município de Altamira se localiza na Mesorregião Norte – Calha do Amazonas e da Transamazônica.

A extensão territorial é tamanha que o município tem dois fusos horários: o distrito tem uma hora a menos que a sede. Por conta disso, o distrito mantém uma relação sócio-econômica mais intensa com outros municípios mais próximos (Novo Progresso/PA – 153 Km ao Norte –, e Garantã do Norte/MT – 210 Km ao Sul), do que com a própria sede. Ainda assim, quando as precárias pontes de madeira da BR-163 que dão acesso ao distrito desabam e o inverno chega, o trânsito se interrompe e, então, ter acesso ao distrito torna-se um pesadelo. A localidade fica completamente isolada, como relata um morador, de 51 anos: “No inverno

⁵⁰ A área do Município de Altamira é maior que os seguintes Estados brasileiros: Acre (152.581,388 Km²), Amapá (142.814,585 Km²), Rio de Janeiro (43.696, 054 Km²), Espírito Santo (46.077, 519 Km²), Pernambuco (98.311, 616 Km²), Ceará (148.825, 602 Km²), Rio Grande do Norte (52.796,791 Km²), Paraíba (56.439,838 Km²), Santa Catarina (95.346,1818 Km²), Sergipe (21.910,348 Km²) e Alagoas (27.767,661 Km²).

fica tudo difícil. Só agora que pararam as chuvas. E tá faltando gás e óleo aqui. Você só pode comprar um pouco, para sobrar para os outros”.

3.1.2. Clima

A temperatura média mensal na região é praticamente estável, correspondendo a 25°C. Apenas no mês de julho a sua média cai um pouco, girando em torno de 23°C. Seu clima é típico da região norte, possuindo duas estações: a estação da seca e a estação da chuva. A primeira, mais conhecida como verão, ocorre nos meses de junho e agosto. Nos demais períodos, chove bastante, sobretudo no início do ano, que costuma ser o período com maior concentração de chuvas, chegando à maior média no mês de março, com 370mm. Anualmente, são recolhidos mais de 2.300mm de chuva⁵¹.

3.1.3. Aspectos geomorfológicos

À leste do distrito, existem serras, com orientação meridiana. Datam do período Arqueano ao Paleoproterozóico (IBGE, apud FARACO, CARVALHO E KLEIN, 1997). Porém, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM (2001) acredita que elas sejam do Paleoproterozóico. O IBGE segue a interpretação de Silva et al., que entendem que a região pertence ao Grupo Beneficente, o qual repousa sobre o grupo Uatumã (Formação Iri e Granito Teles Pires).

Existem também outras posições: Faraco, Carvalho e Klein (1997) dizem que a unidade estratigráfica do distrito é formada por arenitos e conglomerados. Dessa forma, as serras alinhadas próximas a ele se relacionam com metassedimentitos do Grupo Jacareacanga. Já a CPRM (2001) utiliza o termo “Formação Castelo dos Sonhos”, a qual acredita ter formação no Paleoproterozóico e ser constituída de quartzitos e metaconglomerados.

⁵¹ Dados retirados do Estudo de Impacto Ambiental da Rodovia BR-163. Volume II. Porto Alegre: ECOPLAN, 2002.

3.2. NOVAS TERRITORIALIDADES: HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DE CASTELOS DE SONHOS

Pode-se dizer que Castelo de Sonhos é uma típica região de fronteira: “um espaço ainda não estruturado, gerador de realidades novas e dotado de elevado potencial político” (BECKER, 1990), com seus ciclos clássicos de evolução⁵² (COY, 1996).

O surgimento dessa localidade é fruto de um processo de ocupação espontânea, instigado pelo governo federal, na época do Plano de Integração Nacional, com a abertura da BR-163 e com os projetos de colonização da Amazônia. Muitos venderam tudo o que tinham no sul do País e foram para o Norte ou Centro-Oeste, alimentados pelo sonho de ter terras maiores para a agricultura e para a pecuária, as quais pudessem deixar como herança para seus filhos.

O primeiro pioneiro a chegar no distrito foi Léo Heck, um senhor de 71 anos, ainda residente no distrito, com sua esposa – Dona Irene Heck –, da mesma idade. Era o ano de 1975. O pioneiro detalha o contexto que o fez sair do sul do País em direção à região da floresta:

Vim para cá com minha família durante o governo militar. Estava na época em que se discutia a internacionalização da Amazônia. Tinha até uma frase que dizia ‘é preciso integrar para não entregar’. Tinham receio dos estrangeiros ocuparem aqui. Eu morava em Foz do Iguaçu e vim de lá para cá. E vim em busca do meu próprio chão, para plantar roça, que era o que entendia. Era tudo floresta. Estavam abrindo a BR-163 ainda. Aqui já estava aberto. Mas, mais para frente estava fechada ainda.

Junto com sua família, Heck foi transformando a paisagem do lugar. Com um serrote na mão e muitos sonhos no coração, foi abrindo espaço na floresta, que era o que havia, em todo o redor. O lugar mais estruturado e de maior proximidade a Castelo, à época, era Sinop/MT⁵³. Na verdade, esse lugarejo era o único local com pontos de comércio que existia em um raio de

⁵² Coy (1996) diz que as frentes pioneiras apresentam um ciclo clássico de evolução, com três ou quatro fases características da relação com o meio ambiente e com os espaços urbanos e rurais. A primeira fase é a de ocupação, que pode ser espontânea ou impulsionada por projetos de colonização, o que leva ao surgimento de núcleos urbanos e provoca desmatamentos. A segunda fase pode ser destacada com a diferenciação entre o espaço rural e o urbano, com a persistência dos altos índices de desmatamento. Naquele, verifica-se a ocorrência de venda de lotes, em meio a um processo de concentração fundiária. A área urbana tende-se a consolidar com a formação de cidades, ao mesmo tempo em que há a formação de sua elite econômica. A terceira fase é caracterizada pela incorporação das áreas rural e urbana. As roças tornam-se pastos e as terras continuam concentradas nas mãos de poucos. Enquanto isso, crescem as cidades, onde uma classe média se consolida e o setor informal cresce. A última fase apresenta um quadro de degradação ambiental tanto no espaço urbano, como no rural. Nesse predominam os pastos; e as cidades, crescidas de forma desordenada, cedem lugar à marginalização.

⁵³ A cidade de Sinop surgiu com uma colonização particular, iniciada pela Colonizadora Sinop S.A. (Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná), em 1970-1971. Detalhes dessa colonização podem ser encontrados no texto “O papel da colonização dirigida na expansão da fronteira na Amazônia”, de Mariana Miranda (p.47-74).

500 quilômetros. Assim, todo o rancho (abastecimento de produtos) dos moradores castelenses era feito em Sinop – um percurso que durava aproximadamente 12 horas.

Nos anos 1980, com a descoberta do ouro nas proximidades, aumentou o fluxo de pessoas para a região. Vários homens da cidade de Peixoto de Azevedo (MT), onde o garimpo já estava com as reservas esgotadas, bem como de outras regiões em situação similar foram trabalhar em Castelo de Sonhos.

Os pioneiros contam que não imaginavam encontrar ouro, pois sequer tinham conhecimentos sobre essa atividade. Assim, à intenção inicial, que era apenas ter uma fazenda própria e maior para criação de gado, acabou incorporando-se também a atividade aurífera. Uma reportagem do *Jornal Folha de Colíder*⁵⁴, com a manchete “Irene Heck uma grande desbravadora” registrou essa mudança nos rumos da vida do casal pioneiro de Castelo de Sonhos:

[Irene Heck] nunca imaginava que aquela região um dia seria um garimpo e com a descoberta do mesmo ela teve trabalho dobrado, chegando a cosinhar para 300 garimpeiros, carneava bovinos e suínos, cuidava da cantina, encilhava cavalo para lidar com o gado, tudo isso sem auxílio de ninguém, pois eram os únicos morados daquela localidade.

E foi em meio ao garimpo que surgiu o nome que batizou o distrito. Seu nome é atribuído a uma música de nome “No meu Castelo de Sonhos você é a rainha”, de autoria de Adelino Nascimento, que os garimpeiros escutavam em uma vitrola. Contam os pioneiros que, para essa vitrola funcionar, era preciso dar corda, à mão, em uma manivela. O pequeno disco de LP, de tanto tocar a música, “furou”. Então batizaram o distrito com o nome da música. A bela paisagem da natureza, com suas exuberantes cachoeiras, aliada à abundância de ouro e à expectativa que os migrantes tinham de melhores dias, também contribuiu para a atribuição desse nome poético ao distrito.

A BR-163, assim como onde se localiza hoje a principal avenida do comércio – Avenida Santo Antônio – eram pistas de pouso, que abasteciam os garimpos. Então, a partir dessa atividade, o distrito foi atraindo novos moradores e estruturando um núcleo urbano, com suas mercearias, casas, igrejas e alguns serviços. O *Jornal Folha de Colíder*⁵⁵ relatava o “formigamento” de pessoas para o distrito em busca da corrida pelo ouro: “Cerca de cinquenta carros chegam diariamente na cidade”.

⁵⁴ Jornal Folha de Colíder, de 21 a 25 de agosto de 1989, página 04.

⁵⁵ Informação obtida na reportagem “Léo Heck sempre confiou em sua luta”, do *Jornal Folha de Colíder*, Ano IV, nº 74, página 05, de 1989.

Em 1988, em meio à efervescência da exploração do minério dourado, Castelo de Sonhos foi oficialmente fundada. A escolha da data era especial: 08 do 08 de 88. E, para comemorar a fundação da nova comunidade, os colonizadores não puderam deixar suas origens culturais: fizeram um churrasco à moda sulista e convidaram para a festa vários amigos, autoridades e políticos do Estado do Pará. Dois anos mais tarde, a comunidade de Castelo já era transformada em distrito pela Lei Municipal nº 158, de 06 de agosto de 1990.

A formação dessa localidade é permeada pela expectativa de enriquecimento, prosperidade e novas oportunidades de vida; mas também marcada por histórias de conflitos pela apropriação dos recursos naturais: disputas de terras para controle de garimpo, para exploração da madeira, para constituição de fazendas e distribuição de lotes para reforma agrária.

Contam os moradores que, no início da constituição do povoado, as terras do distrito, localizadas à direita da BR-163, no sentido Cuiabá-Santarém, passaram a pertencer ao seu primeiro morador, que delas se apoderou. Na verdade, a ocupação espontânea de terras públicas tem sido um fato comum na ocupação do País, ao longo de sua história, principalmente, nas regiões de fronteira, longe do controle estatal. As terras públicas ou “terras-sem-cercas” passaram a ser sinônimo de “terras de ninguém”. Quem chegava na frente, ou com maior estrutura e poder econômico, sentia-se livre para apropriar-se de uma “pequena parte” da imensidão de terras e das riquezas infinitas dos recursos naturais que lá brotavam.

O próprio Estado indiretamente criou condições para a apropriação privada da terra no Vale do Jamanxin: abrindo a rodovia e subsidiando a agricultura. O *slogan* militar que mostrava a diretriz a ser seguida após 1964 também traduzia a infinitude de terras a serem apropriadas e colonizadas: “Terra para homens sem terra, homens para terra sem homens”.

Nesse contexto, o pioneiro de Castelo passou a ter o controle dos garimpos da região e de uma parte onde se localiza a área urbana, à direita da rodovia. À medida que famílias iam chegando na localidade, foi lhes doando ou lhes vendendo parte de suas terras, constituindo um núcleo urbano. À esquerda da rodovia, procedimento semelhante foi ocorrendo com outros pioneiros, que foram migrando para a região, apropriando-se das terras públicas e, posteriormente, vendendo os lotes aos recém-chegados.

Dessa forma, Castelo de Sonhos, como muitas outras localidades à beira da BR-163⁵⁶, é uma “cidade de posseiros”. A ocupação da região deu-se de modo informal e,

⁵⁶ Além de Castelo de Sonhos, muitas localidades ao longo da rodovia federal BR-163 nasceram do garimpo, como o município de Novo Progresso e o distrito de Moraes de Almeida (Itaituba/PA).

conseqüentemente, ilegal, mediante a apropriação irregular das terras públicas. O Estado, praticamente, nada fez no distrito. Sua construção deve-se ao trabalho e persistência dos migrantes, que reclamam que até hoje não tiveram suas posses regularizadas, gerando insegurança aos posseiros. Um morador, exibindo em uma mão um Contrato de Compra e Venda de Imóvel, firmado em 1983, tendo como parte ele e o Incra, e na outra um documento demonstrando a prova da quitação do contrato ainda em 1993, desabafa sobre a lentidão do órgão em regularizar sua situação fundiária: “Já paguei a União há mais de 10 anos, mas até hoje o governo nunca deu título. Ele nos abandonou”.

Quadro 7 – Uma história sangrenta no garimpo

São as histórias de violência da época do garimpo que permeiam muitas das lembranças do distrito, sobretudo do período que apareceu por lá o “general” Márcio Martins, conhecido como “Rambo Brasileiro”. Era um jovem mecânico que tentou disputar o controle de garimpos com Léo Heck. Então, montou um “quartel general” a cinco quilômetros da cidade, como se fosse sua base: ocupou pistas de vôos clandestinas, comprou armas e inseriu-se também no narcotráfico. Chegou a ter uma frota de dez aviões e passou a dominar a região com seus “guaxebas”, isto é, pistoleiros.

Segundo alguns depoimentos, o Rambo Brasileiro era líder de um verdadeiro faroeste, que humilhava, torturava e matava aqueles que não obedeciam às suas regras. Porém, para outras pessoas, o Rambo era uma figura heróica, que não admitia injustiças. Dava comida e remédio para muitos e mandava assassinar quem praticasse humilhação contra os “pequenos”.

Nesse período, as narrativas dão a impressão de um clima de faroeste: corpos eram jogados nos rios, de cima dos helicópteros; outras vezes, dependurados em árvores, onde ficavam expostos, à mercê dos urubus, para intimidar as pessoas; ou mesmo encontrados jogados no meio do mato ou em valas comuns. Estimam que houve mais de trezentos cadáveres. Enfim, um cenário de verdadeiras chacinas, que levou o distrito a ser conhecido como um dos garimpos mais sangrentos da história da Amazônia.

Dizem que Rambo invadia os garimpos, matando seus ocupantes e colocando, no lugar, seus guaxebas. O seu reinado começou a desmoronar quando ele invadiu um garimpo em Mato Grosso, matando policiais. Esse descontrole levou-o a ser executado por militares do Estado do Pará, a pedido do então governador.

No início dos anos 1990, com a redução do preço do ouro no mercado internacional, a exploração desse minério deixou de ser tão atrativa quanto era antes. Paralelamente a esse declínio aurífero, adveio uma nova atividade econômica exploratória: a “corrida do Mogno”. A abundância da matéria-prima em meio às vastas terras públicas, inclusive nas áreas indígenas, reanimou a economia da fronteira. Não somente aqueles que deixaram de trabalhar no garimpo, mas também pessoas de outras regiões do País, foram para lá trabalhar na extração da madeira. Eram novos empreendedores do setor madeireiro; mão-de-obra para as serrarias e para tirar a madeira na floresta; além de comerciantes para abastecer a localidade ou proporcionar serviços.

Assim, em meio à exploração dos garimpos e da madeira, e da apropriação do patrimônio da União, a frente pioneira de Castelo de Sonhos foi fechando seus ciclos clássicos, com períodos de ocupação, exploração predatória dos recursos naturais, ao mesmo tempo em que se foi consolidando como um núcleo urbano, crescendo e ganhando uma identidade própria.

3.3. A COMUNIDADE

Falar sobre a comunidade castelense é um trabalho complexo, apesar de que os atores que habitam em seu território são basicamente madeireiros, pecuaristas, população urbana e rural (prestadores de serviços, pequenos agricultores e trabalhadores do comércio) e comunidades tradicionais.

O distrito acolhe imigrantes de todas as regiões do País, com culturas e trajetórias diversas (Quadro 8). A maioria dos entrevistados nasceu no Sul do País, do qual o Estado do Paraná é o principal representante, com 31 casos. A segunda região com o maior número de migrantes provenientes é o Nordeste. Deste, o Maranhão é o campeão “exportador” de migrantes, com 26 ocorrências. Apesar de Castelo estar localizado no Estado do Pará, apenas dez entrevistados eram de lá, dos quais dois jovens nasceram em chão castelense. Há também dois casos de estrangeiros, nascidos no Paraguai, que residem no distrito; porém, filhos de pais brasileiros, residentes no Sul, e que atravessaram a fronteira em busca de uma melhor condição econômica e social e retornaram ao Brasil, quando a situação econômica no país vizinho piorou.

Contudo, não foram todos os entrevistados que saíram direto de sua cidade natal e foram para Castelo de Sonhos. Na verdade, isso ocorreu em poucos casos, pois muitos dos atuais

moradores (não-tradicionais) de Castelo de Sonhos residiram anteriormente em outras regiões da Amazônia Legal, sobretudo nos Estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, e foram seguindo a rota da BR-163, rumo ao Pará, à medida que a fronteira era “empurrada” rumo ao norte. Outros mencionaram ainda que residiam no garimpo – área rural – do próprio local. Aliás, a massa de garimpeiros foi essencial para a constituição da população local.

A pesquisa de campo confirma o indício da dominação do movimento migratório intra-regional na Amazônia, no sentido rural-urbano ou para as novas frentes de expansão, como a Cuiabá-Santarém, como já observou Becker (2004). Aponta ainda que o Estado do Maranhão é um dos maiores “exportares” de população para o trecho paraense da BR-163.

Quadro 8 - Região de nascimento dos entrevistados

REGIÃO	ESTADO	NÚMERO DE CASOS	TOTAL
SUL	Paraná	31	59
	Santa Catarina	19	
	Rio Grande do Sul	9	
SUDESTE	Minas Gerais	1	8
	São Paulo	6	
	Espírito Santo	1	
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	1	24
	Mato Grosso	14	
	Mato Grosso do Sul	9	
NORTE	Amazonas	1	13
	Pará	10	
	Tocantins	2	
NORDESTE	Ceará	2	31
	Maranhão	26	
	Piauí	2	
	Paraíba	1	
PARAGUAI	-	2	2

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

Apesar das diferentes localidades de origem, pelas afirmações e pelas respostas dadas na pesquisa, os imigrantes tinham um fato em comum: as expectativas de melhores oportunidades de vida (que, na maioria das vezes, são apenas expectativas). Conforme mostra a Figura 7, aproximadamente 30% dos entrevistados disseram que se deslocaram para Castelo de Sonhos em busca de trabalho; e 29% associaram sua mudança para o distrito à busca de novas oportunidades. Outros 21% mencionaram que o motivo de estarem ali estava relacionado à sua família, já que havia algum parente próximo que se encontrava na terra paraense e o influenciou a ficar nas redondezas.

Embora, a formação de Castelo de Sonhos tenha sido provocada, indiretamente, pela ação governamental, mediante a abertura da estrada, apenas 1% atribuiu essa alternativa como causa para seu deslocamento à localidade.

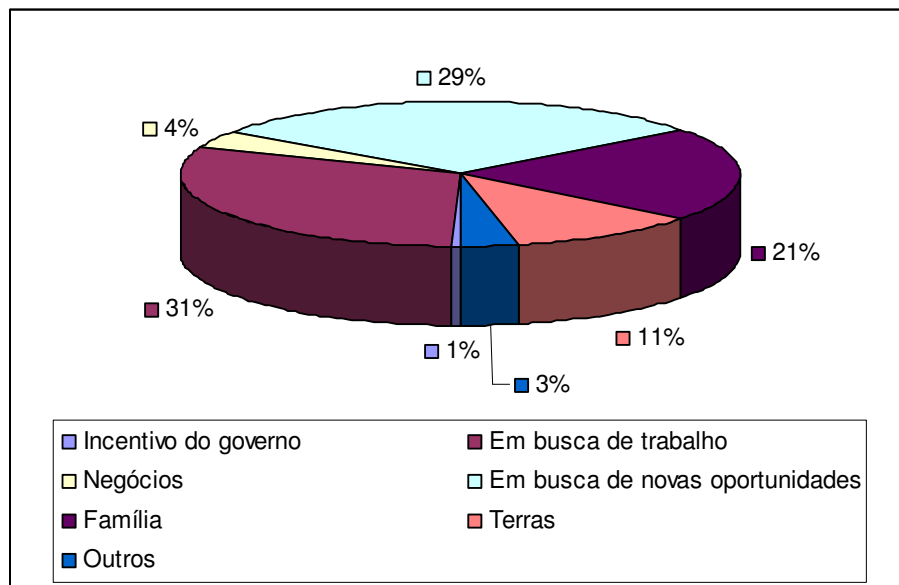
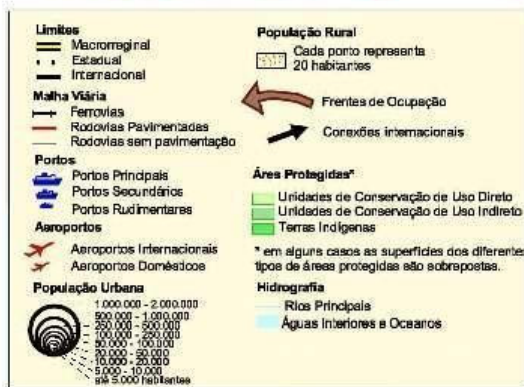
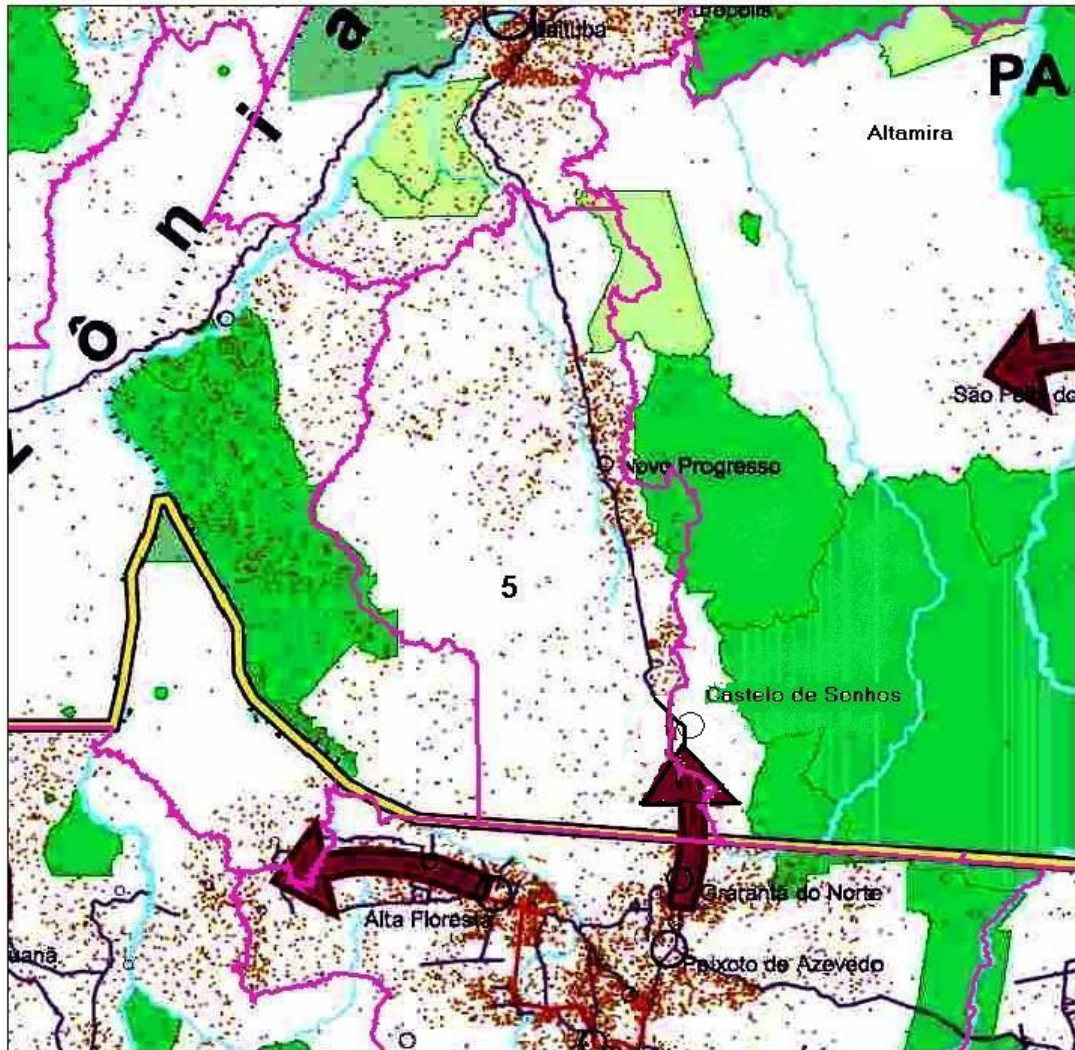


Figura 7 – Motivo pelo qual se mudou para Castelo de Sonhos

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

Percebe-se, portanto, que os imigrantes associam freqüentemente a mudança para a região de fronteira com a expectativa de dias melhores se comparado com a região de onde provém, que podem ser alcançados com um emprego, com a conquista de um pedaço de terra ou com a abertura de seu próprio negócio. Dessa forma, a perspectiva de ter um futuro melhor é uma característica trivial nas frentes pioneiras. Becker (2004) explica que, para a sociedade regional, a fronteira é um “espaço de projeção para o futuro”; e no nível regional/local, essa percepção se traduz na velocidade da transformação da dinâmica territorial.

Aliás, para esse propósito, o distrito tinha um nome perfeito: Castelo de Sonhos. Um nome capaz de despertar as melhores sensações e reativar a esperança entre aqueles que escutassem seu nome. Como disse uma moradora, antes de se mudar para o distrito, acreditava que lá era o local ideal para se viver: “Eu sonhei com este lugar. Achava que era tudo maravilhoso. Imaginei diferente dos dias de hoje. Para mim mesmo só foi ilusão, decepção”.



Legenda

- 1- Calha do Amazonas
- 2- Baixo Tapajós
- 3- Transamazônica Oriental
- 4- Transamazônica Ocidental
- 5- Novo Progresso
- 6- Médio Xingu / Terra do Meio
- 7- Extremo-Norte Matogrossense
- 8- Centro-Norte Matogrossense

Outra característica marcante foi a rapidez das mudanças e a intensa migração que ocorreu no lugar, já que o distrito localiza-se na “rota de uma frente de expansão que se move pela BR-163 a partir de Mato Grosso e do Norte do Pará” (BRASIL, 2006c) (Figura 8).

Até meados de 2005, cerca de quarenta famílias chegavam mensalmente a Castelo de Sonhos, seguindo as madeiras, que iam subindo a rodovia, no sentido Cuiabá/MT-Santarém/PA, em direção à floresta, à medida que a matéria-prima ia se exaurindo. Por isso, seu ritmo de crescimento era o mais acelerado em toda a área do Plano, situando-se próximo a 10% ao ano. A sua população que, em 1990, era cinco mil habitantes, triplicou em 2004, evidenciando o caráter móvel da fronteira e desenvolvendo um novo “ordenamento territorial” nas terras paraenses (Quadro 9).

Os últimos dados apontam que lá moram 13.000 habitantes. A descrição feita no Plano BR-163 Sustentável (2006, p.62) detalha o movimento desse fervor em busca das terras e da madeira:

O processo de ocupação do eixo sul paraense da BR-163 é uma espécie da expansão da ocupação do norte do Mato Grosso. Entretanto, agora não se trata mais da ocupação ligada aos projetos privados e públicos de colonização, tratando-se sim de uma frente de expansão marcada pela grilagem das terras públicas. Esse processo combina duas atividades igualmente marcadas pela ilegalidade, a atividade madeira predatória e o garimpo decadente que ainda persiste em algumas áreas. Essas duas outras atividades pressionam as terras indígenas e as unidades de conservação existentes. Dessa forma, a grilagem das terras públicas vai avançando e as cercas das pretensas propriedades instalam-se por toda a extensão da rodovia. [...] Assim, está se desenvolvendo um novo “ordenamento territorial” no estado do Pará, fazendo com que um fluxo de migrantes do norte de Mato Grosso vá transferindo parte das atividades econômicas dessa região para o sudoeste paraense.

Quadro 9 – Comparação da evolução populacional de Castelo de Sonhos

Localidade	População total			Taxa de crescimento médio anual		Taxa de urbanização 2000
	1990	2000	2004	1991-00	2000-04	(%)
Castelo de Sonhos	5.000	10.000	15.000	8,01	10,67	70,00
Altamira¹	63.408	62.439	62.322	ND	(0,05)	88,51
Área de Influência BR-163	1.456.653	1.805.131	1.976.769	2,41	2,30	58

1. Inclui parte dos setores censitários do Município, incluindo a sede municipal.

Fonte: Adaptado do Plano BR-163 Sustentável.

Toda a história de formação de Castelo de Sonhos e a experiência vivenciada pelos diversos moradores traduzem-se nas diferentes associações feitas por eles quando indagados sobre as palavras que associam a “Castelo de Sonhos,” (Figura 9). A perspectiva de melhor oportunidade de vida estava implícita ou explicitamente incluída em 29% das associações feitas, ora representada pela possibilidade de emprego, pela expectativa de realizações, de prosperidade e de ganhos de dinheiro, pelo almejado crescimento e desenvolvimento do lugarejo, pela fartura e pela esperança de um futuro melhor.

As características positivas da comunidade também foram ressaltadas nas entrevistas (17%). Nesse aspecto, Castelo de Sonhos foi apontado como um lugar bom de morar, tranqüilo, acolhedor, de pessoas lutadoras, corajosas e de um povo amigo.

A falta ou precariedade de infra-estrutura e serviços, em geral, foi outra questão evidenciada como uma característica marcante da localidade, por parte dos entrevistados (17%). Essa fatia abrange desde as menções explícitas à falta de pavimentação das ruas e estradas, à ausência de saneamento básico, à carência de profissionais e estrutura operacional nas áreas de saúde e de educação.

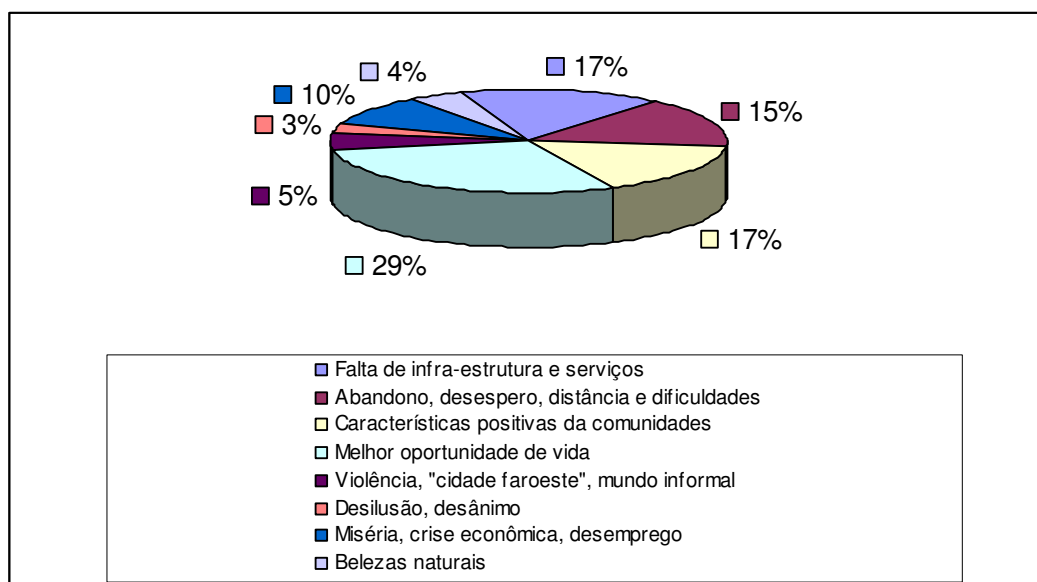


Figura 9 – Palavras associadas a Castelo de Sonhos

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

A quarta maior referência estava associada à situação de abandono e isolamento do distrito (15%), o que compreende as expressões “falta de apoio dos governantes”, “necessidade de mais atenção para nós”, “lugar esquecido”, “desespero”, “distância” e

“esquecimento”. Apenas 5% dos entrevistados fizeram alusão aos termos violência, insegurança e cidade à “margem da lei” para caracterizar a comunidade.

Dessa forma, as palavras associadas a Castelo de Sonhos na pesquisa dividiram-se exatamente em partes iguais entre o positivo (características positivas da comunidade; melhor oportunidade de vida – emprego – e belezas naturais) e o negativo (falta de infra-estrutura e serviços; abandono, desespero, distância e dificuldades; violência, "cidade faroeste", mundo informal; desilusão, desânimo; e miséria, crise econômica e desemprego).

Há um outro grupo de atores residente no território da floresta castelense que quase passa despercebido: as comunidades indígenas. No território castelense, localizam-se três reservas: a Terra Indígena Menkragnotí, a Terra Indígena Baú e parte da Terra Indígena Panará (Quadro 10).

Na pesquisa de campo, essas comunidades não foram, em momento nenhum, citadas espontaneamente pelos entrevistados. A população indígena foi mencionada por eles apenas quando indagados de sua existência nas proximidades. E as respostas foram pejorativas: “os índios estão do outro lado do rio, para lá é tudo deles”; “são inofensivos”; “é só dar bolacha e coca-cola que eles ficam calmos”; “os estrangeiros vêm e dão tudo para eles; por isso, os índios não gostam da gente, não damos nada para eles, só os gringos dão”. A fala dos entrevistados demonstra o pensamento de suposta superioridade cultural dos “colonizadores” sobre os “povos indígenas” e também uma certa contrariedade com os organismos e instituições internacionais que dão um tratamento “diferenciado” às questões dos povos tradicionais da Amazônia.

Quadro 10 – Terras Indígenas na área de Castelo de Sonhos

TERRA INDÍGENA	SITUAÇÃO	GRUPO	LOCALIDADE	NÚMERO DE PESSOAS	ÁREA TOTAL (HA)
BAÚ	Terra Indígena Declarada	Menkragnotí	Altamira (PA)	65	1.540.930,16
MENKRAGNOTÍ	Terra Indígena regularizada	Menkragnotí	Altamira (PA), Ixoto de Azevedo (MT) e São Félix do Xingu (MT)	629	4.914.254,00
PANARÁ	Terra Indígena regularizada	Panará	Altamira(PA), Garantã do Norte (MT) e Matupá (MT)	337	494.017,37

Fonte: Plano BR-163 Sustentável, adaptado.

Os olhares externos sobre o povo castelense também são diversos, mas com clara conotação negativa. Na perspectiva agrária, ali é uma “comunidade de posseiros”. Na opinião daqueles que defendem as causas socioambientais, Castelo de Sonhos é vista como um reduto de “grileiros, madeireiros e bandidos”. Essa percepção deve-se, em parte, às notícias divulgadas pela mídia sobre os assassinatos praticados por pistoleiros, a mando de grandes fazendeiros da região.

A reportagem da *Revista Época*, publicada em 28 de novembro de 2005, intitulada *À espera do assassino*, é um dos documentos que exaltam essa perspectiva do Pará como uma “fronteira de crimes”. O artigo traz vários relatos de trabalhadores e religiosos ameaçados de morte na região da BR-163, “onde o futuro da Amazônia é decidido à bala”. A localidade de Castelo de Sonhos, com suas histórias de assassinatos e desaparecimentos “misteriosos”, foi o principal foco da reportagem.

Os acontecimentos ligados à máfia comandada pelo garimpeiro Márcio Martins, o “Rambo do Pará”, foram um dos fatores que colaboraram para a criação de uma imagem externa negativa sobre o povoado. Além dos conflitos pela terra, a representação depreciativa é fortalecida pela inserção de Castelo de Sonhos na lista das localidades que possui um dos maiores índices de desmatamento e madeireiras clandestinas da Amazônia⁵⁷. Por meio da grilagem das terras públicas e das cercas das supostas propriedades, essas atividades vão pressionando as terras indígenas e as áreas protegidas ao redor, caracterizando-a como um foco de desflorestamento ilegal e criando a visão de “terra do medo e da violência”.

Contudo, os moradores reagem aos dizeres, mostrando indignação com a atribuição desses termos como se fosse extensivo a todos. A repulsa ficou comprovada em um folheto de manifestação da Associação dos Produtores Rurais da Terra do Meio, de 18 de abril de 2005, o qual, em sua cláusula segunda desabafava: “Causa-nos repulsa, sermos indistintamente taxados de grileiros e pistoleiros e outros adjetivos pejorativos”. O panfleto se referia às atribuições feitas à população lindeira a BR-163, por diversas autoridades públicas, quando foram editadas limitações administrativas ambientais na região, naquele ano, logo após o assassinato da irmã Dorothy Stang.

⁵⁷ Essa imagem foi, por exemplo, retratada na reportagem “As sete pragas da Amazônia”, de Leonardo Coutinho, da *Revista Veja* de 12 de outubro de 2005, p.107, que observou que “Questões sobre delimitação das áreas são resolvidas por meio de pistolagem. Esse é o panorama atual em diversas regiões de avanço sobre a floresta, como nos casos de São Félix do Xingu – um município de área 55 vezes superior à cidade de São Paulo – e do povoado de Castelo dos Sonhos, no Pará. As duas localidades estão, pelo segundo ano consecutivo, no topo da lista dos lugares onde mais se desmata na Amazônia e das regiões com mais registros de violência associados a disputa pela terra” (grifo nosso).

O desabafo de um dos pioneiros de Castelo de Sonhos, vindo do Sul, também evidencia a aversão aos nomes atribuídos à população regional: “A Marina [Ministra de Estado de Meio Ambiente] brincou com a gente. Proibiu o corte e ainda falou que aqui só tem ladrão. Mas nós aqui somos todos trabalhadores”.

O fato é que com o advento da política ambiental, a população local passou a “ser estigmatizada e mesmo responsabilizada pelos danos resultantes do próprio processo de colonização” (SAYAGO, BURSTYN, 2003). Com a emergência da questão ecológica, os “colonizadores”, “pioneiros”, “desbravadores” e “bandeirantes da Amazônia” passaram a serem chamados indistintamente de “madeireiros”, “grileiros”, “bandidos”, “pistoleiros” e “destruidores da Amazônia”. E o pior: os habitantes passaram a vivenciar um “jogo de sinuca” entre os diferentes órgãos públicos – e mais especificamente do órgão ambiental com os órgãos de planejamento, de controle do orçamento e de questões agrárias e fundiárias – que, por vezes, apresentam agudos contrastes nas metas de suas políticas, programas, planos e ações.

No âmbito federal, foi o caso das atividades econômicas e de infra-estrutura do Programa *Avança Brasil*, que foram propostas pelo Ministério do Planejamento para a Amazônia, em contraposição às ações sustentáveis, de valorização da floresta e do bem-estar da população defendidas pelo Ministério do Meio Ambiente (KOPHLHEPP, 2002).

Um Manifesto da Associação dos Produtores Rurais da Terra do Meio, de 18 de abril de 2005, em seu parágrafo quinto, deixa claro outro exemplo de contradição do órgão fundiário do Estado do Pará com as políticas ambientais: “É público e notório, que a desorganização fundiária atual da Terra do Meio foi promovida pelo ‘Interpa’, na figura do seu ex-presidente Ronaldo Barata, que em várias oportunidades, incentivou-nos a desmatar, visando facilitar a titulação dos imóveis”.

Essas contradições de gestão pública refletem, então, sobre as atividades da própria população, que ora se vê sem um eixo norteador de suas ações. Diante dos “desencontros” das concepções de políticas públicas, ela passa a perceber as questões ecológicas como um entrave ao progresso e ao desenvolvimento de sua região. Isso ocorre porque a população, de fato, adota uma prática predatória – como garantia de sua sobrevivência – , que é condenada ou mesmo legalmente proibida, provocando reações daqueles que são diretamente afetados por essas medidas.

3.4. ASPECTOS POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS

3.4.1. Estrutura Administrativa

Existe em Castelo de Sonhos uma sub-prefeitura, responsável pela administração distrital. Seu representante, o administrador distrital, é escolhido pelo chefe do executivo municipal. Além da sub-prefeitura, com as sub-secretarias de educação e a de viação e obras, os órgãos municipais que existem na localidade são duas escolas municipais, além do Posto Municipal de Saúde.

A população local reclama a falta de atenção do Governo Municipal com relação ao distrito e critica que os impostos arrecadados ali vão para a sede, que dá pouco ou quase nenhum retorno ao povoado do sudoeste. Uma funcionária pública, de 45 anos, narra as dificuldades de articulação com o ente público que deveria ser o mais próximo do cidadão:

Dependendo do administrador que esteja lá em Altamira, Castelo é totalmente esquecido. Já passamos quatro anos aqui esquecidos, esquecidos, que chegamos a ficar isolados. Então, se nós não fossemos um povo unido, que se ajudasse, se não fossemos um povo solidário, isso tinha acabado; todo mundo tinha ido embora.

No que tange à esfera estadual, estão presentes no distrito unidades do Destacamento Operacional de Polícia Militar, da Secretaria Executiva de Estado da Fazenda (SEFA), da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARA), além da Delegacia de Polícia Civil.

Do âmbito federal, o único órgão que está implantado na comunidade é a Empresa Brasileira de Correio e Telégrafos (Correios). Portanto, a própria esfera pública que abriu a estrada, tornando a região um receptáculo de fluxos migratórios, tem pouca representatividade física no local. O sentimento de abandono pelo poder público, em suas três esferas, é, portanto, um traço marcante da identidade do povoado.

Porém, recentemente, o Governo Federal (2003-2006) – ao menos no discurso – tem demonstrando preocupação com a região, em virtude da elaboração do Plano BR-163 Sustentável e da implementação de parte de algumas de suas ações. Uma das diretrizes colocadas no Plano foi justamente ampliar a presença do Estado e fortalecer suas instituições de modo a assegurar o cumprimento das leis e a implantação de um Estado de Direito. Essa diretriz amoldou-se perfeitamente à demanda de muitos da comunidade castelense.

No primeiro semestre de 2005, o governo federal adotou e deu início à implementação de parte de um conjunto de ações prioritárias para a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, que foram chamadas de ações emergenciais (ver capítulo 2). O debate sobre a ausência ou presença do poder público, em suas três esferas, não apenas em Castelo de Sonhos, mas também ao longo da BR-163, está intimamente ligado ao que se denomina Estado de Direito, o que implica, sobretudo, acesso à Justiça e à Segurança Pública. Dada a relevância e pormenoridade do tema, ele será detalhado a seguir.

3.4.2. Justiça e Segurança Pública

A Lei Municipal nº 158/1990, que criou o distrito, determinava, em seu artigo 3º, que em 180 dias a prefeitura de Altamira tomaria as providências para a implantação da Delegacia Distrital de Polícia pelo Poder Executivo e de um Cartório de Registro Civil e Juizado de Paz, pelo Poder Judiciário.

Na verdade, uma espera interminável. Até hoje, não existe na localidade nenhum Cartório; tampouco um órgão do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Nem Estadual, nem Federal. Funciona apenas um destacamento operacional de Polícia Militar e, em 2005, instalou-se uma Delegacia de Polícia Civil.

A localização de Castelo de Sonhos, distante da capital do Estado e da própria sede municipal, acrescido ao fato de estar no interior, dificulta a atuação dos órgãos públicos federais e estaduais – já escassos na Amazônia como um todo – propiciando a livre ação de alguns segmentos, que atuam à margem da lei. Isso acaba por fortalecer a atribuição da expressão “terra sem lei” àquele povoado, cuja história é marcada pela ausência, omissão ou parcialidade dos Poderes Públicos Federal, Estadual e Municipal. Como diz Sauer (2005) a região é uma “mescla de omissão, convivência e conluio com os poderes constituídos”. Essa omissão não é um fenômeno recente no Pará. Em dezembro de 1977, poucos anos depois da abertura da BR-163, o jornalista Lúcio Flávio Pinto (1980, p.178) registrava esse problema, como detalha o trecho abaixo:

O pior crime que se pode cometer atualmente no sul do Pará é o da omissão; mas esse crime vem sendo praticado constantemente pelo poder público. O poder público vem adiando uma providência que já deveria ter sido adotada há muito tempo, para pelo menos tentar controlar a disseminação dos atos de violência e arbítrio; a justiça continua inteiramente ausente (ou, quando presente, age com incrível incompetência) da mais dinâmica frente pioneira da Amazônia, onde provavelmente se concentram alguns dos mais graves problemas fundiários do país.

Os órgãos executivos ainda não conseguiram superar suas competições ou divergências internas e chegar a uma prática expedita e eficiente. As partes, por tudo isso, são estimuladas a resolver suas pendências diretamente, num campo de batalha onde domina o mais forte, mas não há rigorosamente vencedores.

Toni e Kaimowitz (2003) explicam que isso ocorre pelo fato de que a “fronteira estatal” não acompanha o ritmo da velocidade com que avançam as frentes pioneiras, criando “um vácuo de poder que acaba sendo preenchido pela ação de forças de mercado ou pela violência”. De fato, a chegada do Estado nas fronteiras, quando acontece, ocorre tardiamente e, muitas vezes, de modo distorcido de suas atribuições legais.

Nos arredores castelenses, a Polícia Militar exerce o “papel que caberia ao Poder Judiciário”: quando alguém não paga, eles vão com o credor atrás do devedor para cobrar o pagamento da dívida; separam briga de marido e mulher, dentre outros. Porém, há quem alegue que a presença do poder público, quando se faz presente, ocorre com o comprometimento da segurança com a elite local, como denunciou uma senhora: “É só dar uma gorjeta para eles. Quem paga, ganha. Seria melhor sem eles”.

Segundo depoimentos de trabalhadores, a força policial é mantida por segmentos da “comunidade”: um grupo de empresários, fazendeiros e madeireiros, que lhes fornece alimentação, combustível, manutenção do veículo, dentre outros, em troca de “controle das ações policiais”. Há também denúncias de envolvimento da Polícia Militar com as milícias privadas, comandadas por grileiros da região. Muitos moradores criticaram essa atuação, manifestando, inclusive, que seria melhor sem eles, pois “seria um problema a menos, um medo a menos a ser enfrentado” (SAUER, 2005).

A atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) também não é bem vista por muitos da comunidade. Apesar do Ibama ser um dos poucos órgãos federais que atuam na região – embora esporadicamente –, os entrevistados reclamaram contra a atuação ilegal de alguns de seus funcionários, que em articulação com madeireiros e despachantes, são responsáveis pela venda de notas frias de Autorizações para Transporte de Produtos Florestais (ATPFs), formando o que chamaram de “tráfico de madeira”.

Visando a coibir essas ilegalidades, o Governo Federal inclusive deflagrou, no âmbito do Plano BR-163, operações integradas da Polícia Federal e do Ibama, como as Operações Faroeste e Curupira, ocorridas respectivamente no oeste do Pará e no Mato Grosso. Na

ocasião, vários funcionários do Ibama foram presos⁵⁸. Mas, apesar das denúncias e atitudes tomadas, o “esquema” continuou: na pesquisa de campo, algumas pessoas da comunidade relataram a continuidade da ilicitude e mostravam os caminhões carregados de toras de madeira, completando: “Tudo de tráfico! Varia de 5 a 6 mil por caminhão”.

Como, então, ter justiça ambiental na Amazônia se o próprio órgão executor da política ambiental – um dos poucos entes do poder público que se faz presente – é o primeiro a desviar-se de sua finalidade? Como ter credibilidade nesses órgãos? A quem recorrer desses desvios da finalidade pública? Aos órgãos do Judiciário que não existem?

Como se nota, a ausência do Poder Judiciário, do Ministério Público e de uma Defensoria Pública no local cria, portanto, entraves de grandes proporções à promoção dos direitos difusos, mas também dos civis, econômicos e sociais, pois o acesso ao Judiciário – um direito garantido constitucionalmente – não tem como se concretizar. Diante das violações ao leque de direitos assegurados, as vítimas simplesmente não têm a quem se socorrer ou solicitar apoio e proteção.

A estrutura do ordenamento jurídico no tocante à competência dos órgãos para julgamento das ações contribui para inviabilizar esse acesso, uma vez que, em muitas ações judiciais de competência processual absoluta, o castelense que quiser ver o seu direito submetido ao manto da justiça, terá que despender dinheiro, tempo e paciência para se deslocar os quase 1.000 Km até a sede de Altamira e acompanhar de perto a tramitação do processo e a participar dos ritos processuais, que exigem sua presença. Dessa forma, o direito de apelo ao Judiciário torna-se um ato inacessível às pessoas menos privilegiadas economicamente.

O jurista Eros Roberto Grau (2002) escreveu que a lei, para muitos latino-americanos, é um dado de pura abstração; é uma mera expressão formal do Estado de Direito. O fato de existir uma lei não contribui para a legalidade, nem altera as condições sociais de uma maioria de desprivilegiados economicamente, situados na periferia do sistema capitalista de produção. A realidade vislumbrada em Castelo de Sonhos é, sem dúvida, ilustrativa do pensamento do jurista, pois toda a base jurídica que respalda a sociedade brasileira, é, sem exagero, uma pura abstração no vilarejo.

⁵⁸ A Operação Faroeste ocorreu em 07 de dezembro de 2004, como o objetivo de desarticular as quadrilhas especializadas em *Grilagem de Terras Públicas* atuantes na região oeste do Pará. Dela resultaram 18 mandados de prisão temporária, dos quais oito eram funcionários do Incra, no Pará. A Operação Curupira teve como objetivo investigar e desarticular o esquema de fraude e corrupção que foi instalado no Ibama/MT desde o início da década de 90. Foram decretadas 126 prisões, incluindo empresários e respectivos procuradores (despachantes), além de funcionários do Ibama. Fonte: MMA, 2006.

Em decorrência desse clima de injustiça, corrupção e insegurança na fronteira amazônica, em geral, muitos atores da sociedade civil envolvidos nos conflitos de terra e ambientais são constantemente ameaçados e assassinados. Essa falta de segurança gera desconfiança da comunidade em relação aos próprios atores estatais, o que é intensificado pela insuficiente presença do Estado ou por sua ausência na região. Com isso, há uma sensação de impunidade, insegurança e medo que ronda os militantes e pequenos agricultores e comunidades tradicionais.

Diante disso, Scholz et al. (2004) afirmam que, para trabalhar de modo eficiente na região, primeiramente, seria necessário ampliar a presença do Estado, sobretudo com a implantação de unidades do Judiciário e da polícia e também de outros atores públicos, como o Ibama e o Incra.

Fearnside (2004) defende posição semelhante. Para ele, a região da BR-163 não possui chances de se tornar um corredor de desenvolvimento sustentável, a menos que haja uma mudança profunda no quadro regional, que compreenda a presença do poder público. O autor também adverte que outro elemento crucial para alcançar esse escopo é a vontade da população local de viver um “estado de lei”.

Contudo, os casos de conluio da força policial e do órgão executor de meio ambiente federal revelam que a mera ampliação da presença do Estado não alterará a conjuntura local e mesmo regional. Essa constatação também conflita com os cenários constituídos com base na governança forte, no âmbito do Plano BR-163 Sustentável.

De fato, a implantação de um Estado de Direito, não apenas em Castelo de Sonhos, mas em várias outras regiões amazônicas, é uma *conditio sine qua non* para o desenvolvimento sustentável da área de influência da BR-163. Todavia, a desconcentração das instituições públicas, com a perpetuação de suas mazelas críticas, tendem a reproduzir o problema ou pouco solucioná-lo.

Como dizem Busztyn e Bursztyn (2006, p.110), “A fragilidade do poder público, resultante da crise do Estado, compromete a governabilidade e a governança”. Por isso, são necessários o fortalecimento institucional, a formação de recursos humanos capacitados e a criação de uma estrutura operacional capaz de dar subsídios à atuação governamental efetiva e eficaz.

3.4.3. A luta pela emancipação

Todas essas dificuldades políticos-institucionais foram um dos motivos que levaram à criação da Comissão Pró-Emancipação do Distrito de Castelo de Sonhos e de seu próprio *slogan* (Figura 10), para pressionar o poder público e acompanhar o processo de emancipação do distrito.

Entretanto, o processo de emancipação não é uma tarefa simples. Para explicar melhor o porquê dos entraves jurídicos para o desmembramento de Castelo de Sonhos, convém abrir um parêntese para apresentar as principais questões que envolvem o processo de criação de novos municípios no Brasil desde a Constituinte de 1988.

Até a promulgação dessa Carta Política, vigia a Constituição Federal de 1967, a qual, com a redação dada pela EC nº 1 de 1969, previa em seu artigo 14 que a criação de novos municípios deveria ser antecedida de consulta às populações locais e que deveriam ser obedecidos requisitos mínimos de número de população e renda pública, definidos em lei complementar⁵⁹.



Figura 10 – Slogan da Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos

Fonte: www.castelodesonhos.com.br. Acesso em 22 de agosto de 2006.

⁵⁹ O artigo 14 da Constituição Federal de 1967, que teve redação dada pela EC nº 1, de 1969, assim dispunha: Art.14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de Municípios. Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em Distritos dependerão de lei”.

Para atender a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967. As exigências mínimas – uniformes para todo o País – abrangiam: população estimada superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com o mínimo de duzentas casas; e arrecadação mínima de cinco milésimos da receita estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Uma vez atendidos esses requisitos, a Assembléia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização do plebiscito e, sendo favorável o resultado, editava-se lei de criação do novo município (LORENZETTI, 2003).

A Constituição de 1988, pautada nos ideais de descentralização, trouxe significativas transformações no cenário político-administrativo do País. O Município foi reconhecido como um ente federativo dotado de autonomia, tanto administrativa como política (Art. 18 da Constituição Federal). Os governos municipais passaram a aprovar e votar sua própria lei orgânica; houve uma série de assuntos que puderam ser legislados e executados pelos governos municipais, que também passaram a ter papéis mais importantes na prestação de serviços de interesses locais; e os cidadãos ganharam o direito de eleger seus próprios representantes políticos locais.

Rabat (2002) diz que o constituinte de 1988 adotou uma atitude descentralizante, idealizando o fortalecimento do poder local, de modo a potenciar a eficiência administrativa e estimular a participação democrática das populações no processo decisório político.

Para tratar da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, cessou-se a interferência do poder central. Essa incumbência foi transferida aos respectivos Estados, uma vez obedecidas as exigências definidas em lei complementar estadual⁶⁰.

Contudo, na prática isso se tornou algo danoso, haja vista, como esclarece Lorenzetti (2003), que as legislações estaduais que vieram a regular a norma constitucional estabeleceram, muitas vezes, requisitos tíbios, facilitando os procedimentos de emancipação. Como conseqüência, foram criados inúmeros novos municípios no Brasil. Porém, muitos deles não possuíam receita própria capaz de lhe dar auto-sustentação. Sua criação, na verdade, tinha como finalidade atender a interesses ilegítimos. Por isso, esses municípios acabaram se

⁶⁰ O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 trazia a seguinte redação:

Art. 18.....

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Município preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por *lei estadual*, obedecidos os requisitos previstos em *lei complementar estadual*, e dependerão de *consulta prévia*, mediante plebiscito, às *populações diretamente interessadas*” (g.n).

tornando dependentes de repasses de receitas, já que sua principal rentabilidade passou a ser oriunda dos recursos transferidos através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Por essas razões, Burzstyn (2004, p. 311) pondera que a criação de novos municípios na Amazônia, como forma de capilarizar a gestão do território, é uma prática que reproduz as “mazelas da multiplicação dos gastos administrativos em áreas-meio”. Faz parte da cultura dependente de recebimento de recursos federais provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM).

A “febre de emancipações” tornou-se de tal modo insustentável que levou o Congresso Nacional a alterar o dispositivo constitucional que regulava a matéria. Assim, em 1996, veio a Emenda Constitucional nº 15 que alterou o artigo 18 da Constituição Federal, trazendo a seguinte redação:

Art. 18.....

§4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por *lei estadual* dentro do período determinado por *lei complementar federal*, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da *lei*” (g.n).

Com a Emenda Constitucional nº15/1996, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios permaneceram dependentes de edição de *lei estadual*. Todavia, é necessária a edição de uma *lei complementar federal* determinando o período de tempo em que são admitidos esses processos. Assim, os novos requisitos presentes são:

- Lei complementar federal determinando genericamente o período possível para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios;
- Consulta prévia, mediante plebiscito, à população dos municípios/distritos em questão, isto é, em todo o município de origem e não somente no território que quer a autonomia, como previsto anteriormente;
- Lei ordinária federal estabelecendo os requisitos genéricos exigíveis, assim como a apresentação e a publicação de Estudos de Viabilidade Municipal;
- Lei ordinária estadual criando determinado Município.

Ocorre que, até o momento, a lei complementar a que se refere o parágrafo 4º, do artigo 18 da CF, não foi editada. Como esse dispositivo constitucional é de eficácia limitada, ele depende de complementação de outras normas infraconstitucionais para ser aplicado. Em outros termos, o artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição Federal, não possui eficácia ainda, pois, para tê-la, depende que uma lei complementar venha regular a matéria, determinando o

período de tempo no qual serão admitidas a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios.

Diante disso, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal vem se manifestando pela inviabilidade de criação de municípios (BANDEIRA, 2001), como proferiu o Ministro Eduardo Ribeiro no Recurso Especial nº 016.164, publicado no DJ de 14.12.1999: “Não se viabiliza, o procedimento, tendente à criação de município, enquanto não editada a lei complementar a que se refere o artigo 18, parágrafo 4º, da Constituição”.

No estudo *Criação de municípios após a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996*, Bandeira (2004) verificou que o STF vem pugnando pela plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da emancipação de municípios, bem como da instauração e da conclusão de processos de emancipação em curso desde a promulgação da EC 15/96, até que lei complementar advenha para dar eficácia ao parágrafo 4º do artigo 18 da CF.

É devido a essas questões que o processo de emancipação do distrito de Castelo de Sonhos encontra-se parado. A Comissão Pró-Emancipação Castelo de Sonhos vem buscando aliados ou interlocutores na luta pela emancipação. Um exemplo dessa batalha foi uma correspondência⁶¹ que a Comissão encaminhou ao chefe do poder executivo federal, em 17 de julho de 2004, solicitando que “se viabilize, através de Medida Provisória, Decreto Federal ou outra Medida Legal possível, a autonomia para que a Assembléia Legislativa do Estado do Pará possa legislar pela criação de novos municípios às margens da rodovia Cuiabá/Santarém, no percurso pertencente a este Estado”.

Ocorre que, nesse caso, não é juridicamente possível a edição de qualquer “medida legal”. A Constituição Federal estabelece que a matéria deve ser disciplinada por Lei Complementar⁶², que segue um processo legislativo um pouco mais rígido que as leis ordinárias. Além de terem um âmbito predeterminado, as leis complementares precisam de quorum especial, de maioria absoluta, ou seja, para serem aprovadas, precisam do voto favorável de mais da metade dos membros das duas Casas do Congresso Nacional. Dessa maneira, não seria possível a edição de Medida Provisória⁶³, pois a Carta Maior veda-a taxativamente para regular matérias reservadas à lei complementar (Artigo 62, parágrafo 1º, inciso III da CF).

⁶¹ Documento consultado no arquivo do GTI BR-163, na SDR/MI, em julho de 2006.

⁶² As Leis Complementares são destinadas a complementar ou integrar a Constituição Federal. Em uma escala hierárquica de normas, elas estão em nível intermediário entre a Constituição e as leis ordinárias (Art.59, inc. II da CF).

⁶³ As Medidas Provisórias são normas editadas pelo Presidente da República, com força de lei, em caso de relevância e urgência (Art.62 da CF).

Porém, não se pode esconder a situação esdrúxula vivenciada pelos moradores de Castelo de Sonhos. O Município é a esfera do poder público mais próxima do cidadão. Porém, não para os castelenses, que estão a quase 1000 Km de distância da sede municipal. Isso equivale, praticamente, à distância da cidade de São Paulo a Brasília. O Poder Público municipal é, então, praticamente ausente no distrito e, com isso, a implantação de políticas públicas configura-se, por vezes, uma utopia.

As dificuldades enfrentadas pelo distrito não param aí. Quando a Lei Municipal nº158/1990 criou o distrito, ela não mencionou sua delimitação territorial ou sua área, ou sequer assinalou prazo para que se realizassem estudos para definição do perímetro de Castelo de Sonhos. Para piorar a situação, a administração municipal também não encaminhou a documentação necessária ao IBGE para cadastrar o distrito. Com isso, a criação de Castelo, literalmente, não saiu do papel. Ficou no “sonho”. Dessa forma, sequer poderia ser chamado de distrito, mas tão somente de bairro de Altamira.

Em decorrência desses “deslizes” jurídicos da administração municipal, quando os castelenses foram em busca da emancipação de seu distrito, descobriram que a localidade nem ao menos era reconhecida pelo Governo Federal. Assim, mais uma batalha se somava à luta: os estudos para a delimitação da área do distrito e o seu registro junto ao IBGE. Apenas recentemente, em setembro de 2006, que a delimitação Castelo de Sonhos foi oficialmente feita.

Com as discussões e diálogos gerados no âmbito das consultas públicas relativas ao Plano BR-163 Sustentável, representantes da Comissão Pró-Emancipação procuraram um canal de interlocução junto ao Governo Federal para agilizar a questão emancipatória, por meio do GTI da BR-163. A Comissão alega que, para o desenvolvimento sustentável ser possível na região da rodovia Cuiabá-Santarém, seria necessário maior número de prefeituras para orientar e planejar a expansão na área de influência. Segundo seus representantes, “ao contrário, teremos aqui um caos ambiental, pois falamos de um percurso de aproximadamente 750 (setecentos e cinquenta) quilômetros sob a responsabilidade de dois ou três Prefeitos”⁶⁴.

Por isso, a Comissão reivindica apoio na celeridade de emancipação do distrito. Uma correspondência⁶⁵ encaminhada ao GTI, em 18 de abril de 2005, como proposta apresentada na segunda etapa de consultas públicas do Plano BR-163 Sustentável à sociedade, formalizou o pedido da comunidade castelense. Solicitava a intervenção do GTI junto aos órgãos governamentais para viabilizar, “em regime de urgência, a emancipação político-

⁶⁴ Documento consultado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI, em julho de 2006.

⁶⁵ Correspondência (Req. Nº 001/2005) consultado no Arquivo da BR-163 da SDR/MI, em julho de 2006.

administrativa de Castelo de Sonhos e de outros distritos às margens da rodovia BR-163, que se encontram na mesma situação”.

Essa necessidade foi mencionada no Plano BR-163 Sustentável que citou a demanda local: “A emancipação é uma reivindicação de seus moradores e mais do que justificada”⁶⁶. Porém, a proposta de redivisão territorial não foi colocada como uma ação específica do Plano, mas apenas mencionada como uma característica da sub-área Vale do Jamanxim, na qual, além de Castelo de Sonhos (Altamira/PA), também se situa a localidade Moraes de Almeida (Itaituba/PA), que vivencia situação similar. Assim, o Plano – elaborado pelo Poder Executivo Federal – também não mencionou qualquer estudo, medida ou compromisso de envio de proposta de emancipação dessas localidades ao Poder Legislativo Federal.

A Comissão Pró-Emancipação aponta que Castelo de Sonhos apresenta várias características sócio-econômico e político-institucionais que justificam sua emancipação. Além da distância sede-distrito, do número expressivo de população e de eleitores⁶⁷, considera o distrito uma localidade auto-sustentável:

A movimentação econômica de Castelo de Sonhos é sem sombra de dúvidas auto-sustentável e, se considerarmos o território do distrito como sendo um Município, este seria um município viável, tornando-se pólo produtor dentro do imenso estado do Pará, em função dos investimentos que já existem e que a cada dia vem sendo realizados. (COMISSÃO DE EMANCIPAÇÃO, 2005).

Mas, sob o ponto de vista fiscal, o assunto é um pouco mais complexo. A grande maioria dos municípios depende das transferências constitucionais – Fundo de Participação dos municípios (FPM) –, em virtude da total incapacidade contributiva da sua população. Cerca de 81% dos municípios têm como principal fonte de receita o FPM e em 28% ele representa mais da metade da sua receita (BREMAEKER, 2004).

Apesar dessa transferência de recursos, ela é considerada insuficiente para o atendimento das necessidades da população dos municípios de médio e pequeno porte no País. Além disso, pela legislação tributária atual, os municípios não conseguem se manter unicamente com os impostos que lhes são tradicionalmente atribuídos. Eles incidem sobre fatos geradores urbanos, mas como a grande maioria dos municípios tem sua base econômica relacionada às atividades do meio rural, a maior arrecadação de imposto não fica com os municípios, que, contraditoriamente, têm a imensa carga de responsabilidades sociais (BREMAEKER, 2004).

⁶⁶ Plano BR-163 Sustentável, Versão 2006, p.63.

⁶⁷ O distrito possui 13.000 habitantes, segundo o Censo de 2000 e tem 4.200 eleitores cadastrados na Comarca de Altamira/PA.

O mesmo pode vir a ocorrer em Castelo de Sonhos. Porém, isso não é impeditivo legal para que a emancipação ocorra. A população do distrito também se mostra favorável à emancipação de Município de Altamira⁶⁸. O estudo constatou que 100% dos entrevistados são a favor do desmembramento do distrito de Altamira. Na pesquisa de campo, verificou-se que a manifestação da comunidade em prol do desmembramento do distrito estava presente em várias ocasiões, como nos recados encaminhados pelos entrevistados ao governo “lá de cima, em Brasília, para que olhassem por eles e ajudassem na emancipação”⁶⁹.

Entre os motivos apresentados para a emancipação do distrito, a pesquisa revelou que 38% dos entrevistados tem uma grande expectativa de que com a emancipação de Castelo de Sonhos, “tudo” ou “muita coisa” melhore, sobretudo a educação, a saúde e as condições de vida da comunidade; e 17% apontou que o desmembramento possibilitará o crescimento e a urbanização de Castelo, atraindo empresas com maior tecnologia, ou seja, segundo eles, a “civilização” ou “desenvolvimento”. Entre as razões apresentadas, 10% dos entrevistados justificaram que essa medida é necessária para o distrito passar a ter seus próprios recursos, já que apenas uma parte insignificante dos impostos que lá são arrecadados lhe são repassados por Altamira, que, na visão dos moradores, retém a maior parte das receitas; 10% também lembraram que a emancipação é necessária para Castelo de Sonhos ter “independência” e autonomia administrativa” (Figura 11).

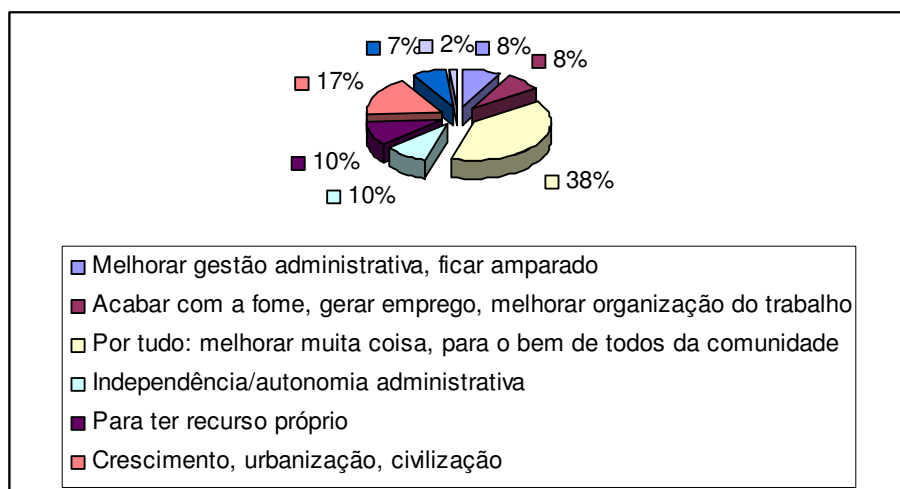


Figura 11 – Motivos para Emancipação de Castelo de Sonhos

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

⁶⁸ Convém ressaltar que, conforme o Artigo 18 da CF, dentre os requisitos necessários para a emancipação de um distrito, está o plebiscito às populações interessadas, o que abrange toda a população altamirense, e não apenas os moradores de Castelo de Sonhos.

⁶⁹ No Anexo II, foi transcrito um dos vários recados solicitando apoio aos governantes de Brasília e à própria pesquisadora em prol da Emancipação de Castelo de Sonhos.

O depoimento de uma moradora, de 58 anos, ilustra a perspectiva de dias melhores que podem vir com o desmembramento: “Castelo de Sonhos precisa da emancipação. Assim como está, não temos nada para nos beneficiarmos, também precisamos do asfalto para nos deslocarmos, principalmente em época da chuva. Em caso de doença, às vezes, ficamos dois dias na estrada”.

A emancipação é, portanto, aguardada como uma esperança de solução para uma diversidade de problemas sociais, administrativos e financeiros, diagnosticados no local. As justificativas apresentadas pela comunidade para o desmembramento do distrito apresentam uma conotação positiva pela expectativa de que, com a descentralização do poder político, haja melhoras nas questões sociais. Segundo a comunidade, essas seriam possíveis, sobretudo, pela probabilidade de maior arrecadação de recursos, bem como de aplicação e destinação dos recursos de acordo com as demandas locais, diversas e distantes das verificadas em Altamira. Em suma, a população vê com bons olhos a possibilidade de romper com a dependência de um ente longínquo e de caminhar com as próprias pernas, conduzindo seu próprio caminho.

A metáfora utilizada por um morador, de 38 anos, retrata esse pensamento local: “Somos como uma canoa. Vamos sendo guiado pelos outros. A União manda nos Estados, que manda no município de Altamira, que manda na gente. Tudo depende de lá de cima”. E, nem sempre o que é prioridade “lá em cima”, mesmo na sede municipal, atende às demandas e anseios da população castelense, que, como já visto, possui suas próprias especificidades e características, distintas da Calha do Amazonas e da Transamazônica.

Contudo, tem-se que esclarecer que emancipação não é necessariamente sinônimo de desenvolvimento, nem de melhorias econômicas e sociais para todos, como crê a população. Por um lado, convém reconhecer que a *descentralização* – e a emancipação de distrito como uma dessas formas⁷⁰ – vem sendo vista como uma estratégia operacional de concepção de políticas públicas. A descentralização confere capacidade de decisão e autonomia administrativa para as entidades menores. Teoricamente, ela permite melhor controle por parte da comunidade, o que pode significar melhor gestão local, pois possibilita a tomada de decisões pelas autoridades políticas mais próximas dos cidadãos (GUIMARÃES, 2004; BUARQUE, 2004; SCARDUA, BURSZTYN, 2003).

A explicação de um residente em Castelo de Sonhos elucida uma das vantagens que pode advir com a descentralização. Ele observa que a distância do cidadão com a sede do

⁷⁰ Como diz Márton Jacinto Reis (2004, p.357), “A municipalização, presente nessas searas, nada mais representa que uma das múltiplas formas da onda descentralizadora inaugurada desde a abertura do processo de transição de regime”.

poder público impede que ele participe ativamente da criação, execução e fiscalização das políticas públicas municipais: “Para você ir até a Câmara de Vereadores acompanhar uma sessão, você passa oito dias para chegar até lá. Então, não tem como você bancar tudo isso. E, a comunidade em si, não acompanha sequer uma sessão da Câmara, não acompanha o trabalho do Executivo nem do Legislativo.”

Questionando também a dificuldade de participação social, em decorrência da distância, um morador, de 47 anos, colocou: “Quem vai sair daqui para pressionar lá, em Altamira?” Com efeito, é econômica, espacial e temporalmente inviável – ou mesmo impossível – a um cidadão percorrer quase mil quilômetros para exercer a “democracia participativa”.

Por essas razões, lembra Buarque (2004) que a descentralização pode contribuir para o desenvolvimento local, pois, em geral, ela implica iniciativas e capacidades endógenas das comunidades locais e de suas instâncias político-administrativas em decidir da melhor forma as políticas que devam ser tomadas em sua cidade, bairro ou comunidade. Isso se aplica, inclusive, à forma de condução das políticas públicas nas diferentes regiões do País, como na Amazônia. Como alega a Comissão de Assuntos Territoriais do Congresso Nacional, ali possui características territoriais peculiares que impõem um tratamento diferenciado em relação ao restante do País, especialmente no que diz respeito às questões de transporte e comunicação (DUARTE, 2003). As medidas descentralizadoras seriam, portanto, uma forma de aproximar-se mais da realidade local, buscando as soluções mais adequadas para as demandas de sua população.

Em virtude desse aspecto positivo da emancipação, a população a associa ao desenvolvimento e ao crescimento, que nem sempre ocorrem. Os problemas do distrito podem não se resolver com sua simples emancipação de Altamira. Fleury (2006), ao fazer um estudo sobre os novos municípios mineiros, constatou que a emancipação, por si só, não é uma garantia de significativa alteração nas condições econômicas e sociais originais, pois esse processo não necessariamente é a mola propulsora do desenvolvimento da localidade. “Qualquer alteração nos indicadores municipais dependerá, principalmente, da eficácia de ações administrativas, o que, por sua vez, depende de opções de natureza política e ideológica, no âmbito específico de cada administração municipal” (FLEURY, 2006, p.60).

Fleury (2006) explica que o futuro de um novo município está fortemente relacionado ao seu passado e às suas condições socioeconômicas predominantes. Para haver a mudança em prol do crescimento na localidade é necessário reverter a tendência de concentração da desigualdade. O autor lembra ainda que a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano está associada ao crescimento da desigualdade da distribuição da renda.

A observação de Fleury é pertinente quando se lembra que a descentralização possui seus riscos. Pode, em certos casos, servir aos interesses de determinados grupos ou poderes locais. Nesse sentido, Scardua e Bursztyn (2003) alertam para os riscos da probabilidade de polarização social que existe no interior de muitos Estados. As oligarquias locais podem cooptar as minorias na execução de políticas sociais de seu interesse. Assim, a descentralização pode traduzir-se em um “paroquialismo” ou conformismo, aumentando as oportunidades de corrupção.

Buarque (2004, p.54) também analisa a probabilidade desse desvio ocorrer. Diz que a descentralização “[...] do processo decisório representa também uma transferência de poder para as forças políticas dominantes nos microespaços, representando um reforço das estruturas de poder local, quase sempre conservadoras, paternalistas e autoritárias, o oposto, portanto, da democracia”.

Por isso, pode-se dizer que a probabilidade de ocorrência desses riscos aumenta no interior da Amazônia. Explicam Toni e Kaimowitz (2003) que, nas regiões de fronteira, ocorrem intensos conflitos pela posse da terra e em virtude da concentração fundiária. Nesses conflitos sobressaem, em geral, as elites econômicas, que rapidamente ascendem ao poder local. Nesse *modus operandi* é consubstanciado um modelo conservador de relações sociais e político, marcado pelo padrão predatório dos recursos naturais.

Dessa forma, o anseio pela melhoria das condições de vida da maioria da população de Castelo de Sonhos não virá automaticamente com a simples emancipação. Dependerá das ações político-administrativas locais que equilibrem o jogo em favor dos menos favorecidos após esse processo. Ademais, dada a provável dependência de recursos externos, como da imensa maioria dos municípios brasileiros, o distrito também carecerá, em um primeiro momento, de prioridade na implantação de projetos federais ou de parcerias com ONGs no local.

3.5. A FRONTEIRA ECONÔMICA

A ocupação da Amazônia está intimamente ligada a surtos de valorização momentânea de produtos no mercado internacional, seguidos de longos períodos de estagnação econômica. A região recebeu poucos retornos pelas suas riquezas, que foram exploradas e levadas para fora (Metrópole e Federação), beneficiando outros lugares e outros povos. Inclusive, os grandes investimentos em infra-estrutura, implantados na Amazônia, tinham o objetivo de

possibilita a exploração de riquezas em favor da Federação (BECKER, 2001; LOUREIRO, 2002).

A trajetória das principais atividades econômicas de Castelo de Sonhos exemplifica um pouco da história dos ciclos “*boom and bust*”, marcados pela exploração devassadora dos recursos naturais para atender a políticas econômicas exógenas, seguidos de um período de recessão. Ali tudo se iniciou, como já visto, com uma atividade extrativista relativamente dinâmica: os garimpos de ouro. A extração de ouro foi a principal economia desse lugarejo na década de 1980 e assim permaneceu até início dos anos 1990.

A *Gazeta do Xingu*, de 23 de agosto de 1990, na reportagem “Castelo de Sonhos: uma realidade que se acentua”⁷¹, registrava o auge do garimpo, que alcançou “índice inesperado” de crescimento: “Em pouco tempo mais de 300 balsas foram instaladas no rio, com a chegada de garimpeiros de todos os cantos do país”. O jornal arrolava várias conquistas que estavam atreladas ao fervor do garimpo: “comércio bem desenvolvido, várias empresas de táxi aéreo, com cerca de 80 vôos diários, comércio de máquinas, hospitais, escola, escritórios de compra de ouro, agência de publicidade, posto de gasolina, restaurantes, hotéis, padarias, lojas de confecções, lanchonetes, bares, [...], entre outros”.

Porém, no início dos anos 1990, a queda da cotação do ouro no mercado internacional afetou a dinâmica dessa atividade no mercado interno, reduzindo sua exploração⁷². Com isso, ocorreu em Castelo de Sonhos o mesmo fato que se sucedeu em vários lugares de ciclo auríferos na Amazônia: a riqueza propiciada pelo ouro e os atores adventícios desapareceram do distrito, sem proporcionar o aparecimento do setor industrial e sem consolidar investimentos locais de monta (DRUMMOND, 2003).

Com o fechamento do ciclo do ouro e a migração de madeiras do norte do Mato Grosso em direção ao sul do Pará, em busca da matéria-prima, as indústrias madeiras passaram a predominar no distrito. Iniciava-se um novo ciclo: a euforia da madeira.

De início, a madeira mais explorada era o mogno. Com seu exaurimento, outras espécies passaram a ser utilizadas, dentre as quais se destacam o ipê, o cumaru, o marupá, o currupixá, o cedrinho, o tauari, o jatobá, o angelim e a garapeira.

⁷¹ A reportagem foi publicada na página 05 da *Gazeta do Xingu*, que é veiculada no município de Altamira (PA).

⁷² Segundo a análise de Rita Maria Rodrigues *et al.* sobre *Estudos dos impactos ambientais decorrentes do extrativismo mineral e poluição mercurial no Tapajós: pré-diagnóstico*, “A redução do preço do ouro no mercado internacional (no ano 1991), o preço oscilou entre US\$ 400,00/onça troy, na época da guerra do Iraque, em janeiro, e US\$ 350,00/onça troy, estando cotado a aproximadamente US\$ 355,00, por onça troy no dia 15 de novembro de 1991 na bolsa de Nova Iorque), fez com que a garimpagem diminuísse, sobretudo sua rentabilidade, a qual, agindo em conjunto com a insegurança da permanência na atividade, debitou grande parcela dos custos da lavra sobre o meio ambiente, por este se tratar de uma propriedade coletiva que, de modo prático, quer dizer a mesma coisa que ‘sem dono’”.

A madeira lá explorada tem destino tanto para o mercado interno como internacional. No Brasil, é comercializada para os estados do Mato Grosso, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No mercado externo, o produto é vendido principalmente para países da Europa e da Ásia⁷³.

A exploração e o processamento industrial da madeira passou a ser uma das principais atividades no início do século XXI. Castelo de Sonhos, bem como outras localidades no oeste do Pará, tornaram-se pólos madeireiros. Das noventa indústrias existentes no distrito, mais de setenta estavam diretamente ligadas à atividade madeireira, com predominância das serrarias (Quadro 11).

Quadro 11 – Indústrias em Castelo de Sonhos

INDÚSTRIA	NÚMERO
Serrarias/Madeireiras	46
Laminadoras/Faqueadeiras	09
Beneficiamento de Madeira	14
Estufas de Secagem de Madeira	09
Marcenarias	06
Cerâmicas	01
Serralherias/Metalúrgicas	02
Beneficiamento de Arroz	03
Total	90

Fonte: Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos (2005)

Em 2005, com a instituição das Áreas sob Limitação Administrativa Provisória (ALAP's) no entorno da BR-163 (ver capítulo 2), Castelo de Sonhos perdeu visivelmente sua base econômica. Mas, se, por um lado, diminuíram as devastações da floresta, por outro, como consequência dessa medida, surgiram problemas sociais pela falta de alternativas de empregos e, com isso, conforme relataram muitos moradores, começou a haver constantes registros de furto no distrito – uma prática até então pouco comum.

A desestruturação econômica da área de influência da BR-163 ocorreu de tal forma que provocou séria repulsa na população. A cláusula oitava do Manifesto da Associação dos Produtores Rurais da Terra do Meio, de 18 de abril de 2005, encaminhado ao GTI da BR-163,

⁷³ Dados da Comissão Pró-Emancipação Castelo de Sonhos (2005).

critica o efeito cascata advindo da medida ambiental e solicita a cessão de sua continuidade: “Pleiteamos a revogação dos decretos citados, pois na prática, desarticularam todas as atividades produtivas na região da Terra do Meio, com repercussão negativa, tanto para os trabalhadores, como para os comerciantes e moradores”.

Não se sabe ao certo o número de empregos que eram gerados nas madeireiras em Castelo. Porém, um estudo do Imazon⁷⁴ aponta que, na Amazônia Legal, essa atividade, em 1998, gerou 353 mil empregos (diretos e indiretos), subindo para 379 mil empregos, em 2004. Estima-se que cerca de 5% da população economicamente ativa na região trabalha com a atividade madeireira, de forma direta ou indireta.

Na região amazônica, o Pará é o Estado de maior destaque na extração de madeira, sendo responsável por 45% da produção e pela geração de 48% dos empregos da indústria madeireira da Amazônia. Somente as madeireiras localizadas ao longo da BR-163 responderam por 28% da madeira produzida na Amazônia, em 2004 (IMAZON, 2005).

Com a “moratória da madeira”, muitas serrarias fecharam suas portas em todo o Estado, provocando uma onda de desemprego na faixa da BR-163. Localidades como Castelo de Sonhos, que tinham uma economia dependente da matéria-prima, foram extremamente afetadas. O dono de uma madeireira lastimava: “Demiti meus oitenta funcionários, da noite para o dia. Eram oitenta empregos diretos. Não tive outra saída. Estamos há mais de um ano esperando a liberação dos planos. Até quando vamos agüentar isso?”

Nesse meio tempo, girando entorno das principais atividades econômicas de Castelo – ouro ou madeira – o comércio e a prestação de serviços foi crescendo, embora na dependência da exploração daquelas. Existem, hoje, aproximadamente noventa empresas prestadoras de serviços, como hotéis, imobiliárias, borracharias, auto-elétricas e escritórios de contabilidade. Há mais de 150 estabelecimentos comerciais, como mercados, mercearias, açougues, restaurantes, farmácias, papelarias, posto de combustível, confecções, bares, lanchonetes e similares. Porém, todos esses estabelecimentos reclamam o “paradão” por que passa toda a faixa da BR-163, nesse momento.

Uma moradora, de 64 anos, lastimou a situação da vila depois que o Ibama fechou as madeireiras: “Hoje Castelo só tem o favo. O mel já foi embora”. Uma assentada, de 45 anos, diz, emocionada: “Aqui 50% das pessoas não vão embora porque não tem condições financeiras. Se pudesse, já teriam ido”.

⁷⁴ Esse estudo trata-se do texto “A Expansão Madeireira na Amazônia”, elaborado por Marco Lentini, Adalberto Veríssimo e Denys Pereira. Publicado em *O Estado da Amazônia*, em maio de 2005. Disponível em: www.imazon.org.br. Acesso em: 05 de agosto de 2006.

Paralelamente a esse processo, nota-se um outro movimento que ocorre nas frentes de fronteira, onde a presença do Estado é pequena e o poder local é dominado pelos interesses especulativos de suas elites. Esses lugares passam a agir de modo a obedecer a lógica do mercado, incentivando a abertura de novas áreas e a expansão da agropecuária. (MARGULIS, 2003; SAUER, 2005).

Quadro 12 – Números da produção pecuária

REBANHO	CASTELO DE SONHOS	ALTAMIRA	PARÁ
Bovino	217.784	1.600.949	17.430.496
Bubalino	1.300	1.916	463.754
Eqüino	1.400	23.102	282.835
Suíno	3.000	42.475	1.043.464
Avícola	12.000	448.026	12.918.774
Outros	2.555	34.784	376.275

Fonte: Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos (2005) e IBGE (2004).

Em Castelo não foi diferente. A atividade madeireira abriu pastagens, impulsionado a pecuarização no local. Hoje, a produção pecuária no distrito apresenta números razoáveis, em comparação a outras localidades da região (Quadro 12). Sauer (2005, p.115) explica as circunstâncias de ocorrência desse processo:

Com grandes áreas disponíveis sem controle do Estado, muitos pecuaristas da Região Sul do país e do Estado do Mato Grosso passaram a investir em compras de terras e floresta. A disponibilidade de madeira com valor comercial capitalizou e foi a principal fonte de financiamento para garantir a implantação das grandes áreas de pastagens. A facilidade de escoamento do gado e beneficiamento da carne e derivados, pela existência de uma rede de frigoríficos no Mato Grosso, são incentivos a mais para a expansão da pecuária na região.

Seguindo a lógica do ciclo econômico nas regiões de florestania, Castelo de Sonhos já está na fase da implementação da agricultura. Além do cultivo de subsistência, a região vem produzindo arroz e soja. Estima-se que o primeiro ocupou na safra 2004/2005 uma área de 2.400 hectares, produzindo até 80 sacas/ha. Já o cultivo da soja começou na safra 2004/2005, com resultados de até 55 sacas/ha. Com o apoio da Agronorte Pesquisas/MT, estão sendo realizados estudos, com vistas a descobrir as melhores variedades e períodos de plantio para a

soja, o milho e o arroz em seus arredores. Há, ainda, no distrito, três silos de armazenagem de pequeno porte⁷⁵.

A comunidade tem a esperança de reaquecer a economia local, com a previsão da implantação de uma mineradora canadense na região, a Osisko Exploration LTD. A empresa pagou US\$28.000 e assinou o contrato de compra de 70% das áreas da Amazônia Mineração localizada no distrito. A multinacional vem fazendo *due dilligence* e prospecção nas 13 áreas que estão sendo negociadas⁷⁶.

A implantação da empresa estrangeira promete uma nova fase – industrial e mais sólida – em Castelo de Sonhos, uma localidade dotada de recursos naturais⁷⁷, situada em uma posição estratégica e com abundante força de trabalho – barata, não-qualificada e ociosa, desde o fechamento das madeireiras. Assim, do ponto de vista econômico e social, a exploração empresarial dos minérios, em substituição à exploração itinerante, traz melhores perspectivas para a população castelense⁷⁸.

De fato, a ausência de uma estrutura econômica sólida é uma das características do distrito. A efemeridade dos ciclos ocorridos não possibilitou um desenvolvimento sustentado e ainda deixou como ônus a degradação ambiental. A riqueza que foi extraída da floresta, visivelmente, não ficou no distrito. Como disse um morador, de 38 anos, “Somos muito grandes e muito ricos, mas tá tudo indo pra fora”.

O jornalista local Douglas Araújo explica o motivo para isso: “A extração mineral, apesar da rentabilidade, não conseguiu evitar a evasão de riquezas, porque os recursos

⁷⁵ Dados da Comissão Pró-Emancipação Castelo de Sonhos. Disponível em: <www.castelodesonhos.com.br>. Acesso em: 15 de agosto de 2006. Porém, não havia dados atualizados acerca da safra 2005/2006.

⁷⁶ Dados retirados da reportagem “Osisko negocia Castelo de Sonhos, um dos garimpos mais sangrentos da história da Amazônia”, de 23 de março de 2004, que dizia que a empresa canadense “[...] terá que pagar o total de US\$ 345.000 em dois anos. A Amazônia Mineração reterá um royalty (NSR) de 2,2 a 2,7% e um prêmio de 1US\$/onça contida nas reservas provadas se as mesmas excederem 1 milhão de onças”. Disponível em: <<http://www.geologo.com.br/MAINLINK.ASP?VAIPARA=Osisko%20negocia%20Castelo%20de%20Sonhos%20um%20dos%20garimpos%20mais%20sangrentos%20da%20história%20da%20Amazônia>>. Acesso em: 05 de agosto de 2006.

⁷⁷ Segundo o Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c), a região da BR-163 é uma das “províncias minerais brasileiras com maior potencial de produção”.

⁷⁸ Lima e Pozzobon (2005) explicam que, “em termos socioambientais, as decorrências das atividades desses três tipos de exploradores itinerantes [garimpeiros, pescadores profissionais e madeireiros] são basicamente as seguintes: 1) tendem a esgotar rapidamente os recursos que exploram, pois, não estando restritos a nenhum território específico por tradição ou título de propriedade, não se sentem premiados a poupar ou manejar o ambiente natural; 2) sua presença nas terras que exploram no mais das vezes de forma ilegal depende ou do exercício da violência contra os ocupantes originais ou de alguma forma de aliança econômica com os mesmos; 3) essas alianças muitas vezes se traduzem em contratos informais de trabalho com os ocupantes originais, que, sendo em geral bastante pobres, aceitam a exploração de seu patrimônio ambiental e de sua própria mão-de-obra em troca de valores aviltados”.

aparentemente fáceis foram em grande parte esbanjados com supérfluos e promíscuos e que por outro lado serviram sobremaneira para o aumento da criminalidade”⁷⁹.

Com o fechamento das madeireiras, gerado pelo pacote das medidas implementadas pelo Governo Federal, e com as dificuldades daí advindas pela falta de alternativas de serviços em curto prazo, o povoado novamente sentiu-se abalado pela inexistência de atividades econômicas estruturadas.

Ao mesmo tempo, essa situação despertou a população para a necessidade de se instalar no distrito uma produção sólida, como a agricultura, a pecuária e a industrialização. Essa é também a preocupação transparecida pelo jornalista Douglas Araújo⁸⁰:

Medidas governamentais de ajuste à atividade madeireira estimularam outras transformações econômicas, como a intensificação da agricultura, agora com a disponibilidade da assistência técnica aos produtores e a possibilidade do acesso ao crédito agrícola. Como forte aliada está a pecuária, em franca expansão, carecendo de cuidados redobrados para evitar o fomento de atividade predatória ambiental, com o avanço de novas áreas de desmatamento para formação de pastagens, por causa da evolução do rebanho. A implantação definitiva de atividades seguras e sustentáveis, com base na agricultura, com alicerce e apoio aos produtores familiares, humanizando a vida das populações tradicionais do campo, está se firmando em Castelo de Sonhos como alternativa econômica amparada na justiça social. A solidificação da agricultura neste momento, com a diversificação de atividades produtivas através do acesso às técnicas eficientes capazes de contribuir para o incremento da geração de renda e empregos no campo é a alternativa mais viável e adequada.

A instalação da empresa de mineração, como já dito, é aguardada como uma estrutura econômica mais subsistente. Porém, não se pode ter a falsa ilusão de que, com a vinda da empresa estrangeira, haverá enormes melhoras para a comunidade. Por um lado, essa atividade com certeza contribuirá para o crescimento local e regional, gerará empregos diretos e indiretos, permitirá a arrecadação de impostos e exigirá a implantação de uma infraestrutura.

Por outro lado, a mineração empresarial “caracteriza-se pelo uso intensivo de capital e tecnologia, mas com pouco emprego de mão-de-obra. [...] Indiretamente, tem agravado o problema social da região, por criar pólos de atração e facilidades para a penetração das correntes migratórias” (SANTOS, 2002, p. 142).

⁷⁹ Extraído da reportagem eletrônica do referido jornalista, com a manchete *Castelo de Sonhos busca alternativas econômicas*, de 02 de janeiro de 2006, publicada no site: <<http://www.pauloleandroal.com>>. Acesso em: 15 de agosto de 2006.

⁸⁰ Extraído da reportagem eletrônica do referido jornalista, com a manchete *Castelo de Sonhos busca alternativas econômicas*, de 02 de janeiro de 2006, publicada no site: <<http://www.pauloleandroal.com>>. Acesso em: 15 de agosto de 2006.

Em virtude dessas razões, é preciso que o distrito desenvolva uma economia fundada nas noções da sustentabilidade. Nesse sentido, o fortalecimento da produção familiar pode ser uma importante alternativa econômica para os moradores e para sua melhoria de vida. Por isso, o Plano BR-163 Sustentável acertou em considerar como uma ação prioritária para toda a Mesorregião Central da área de influência a promoção da estruturação de arranjos produtivos de produção familiar e de ações para diversificar e agregar valor a sua atividade (BRASIL, 2006c).

A adoção de negócios sustentáveis pode ser outra saída para a atual estagnação econômica vivenciada e para o fortalecimento da economia local, aliando rentabilidade e meio ambiente. Nessa perspectiva, convém salientar a potencialidade do distrito em se tornar um pólo turístico. A região possui belos balneários ao longo do Rio Curuá, que também abriga cachoeiras e grutas. Isso sem falar nas áreas protegidas ao redor. Todo esse cenário demonstra a vocação natural de Castelo de Sonhos para a implantação do ecoturismo⁸¹.

Mesmo a indústria madeireira pode continuar dentro dessa linha de negócio. Todavia, é preciso que os Planos de Manejo sejam rigorosamente obedecidos, dentro das diretrizes dos Manejos Florestais Sustentáveis, em substituição à exploração seletiva e predatória da floresta. A propósito, a atividade florestal não-madeireira também é algo não encontrado no distrito – possivelmente por não ser uma atividade tipicamente praticada pelas famílias dos colonos que para lá migraram. Ademais, o aproveitamento dos resíduos da madeira para a produção de móveis, objetos de decoração e utensílios domésticos, é outra atividade que poderia ser implantada em Castelo de Sonhos. O desperdício dos retalhos das toras é chocante, como verificado nas madeireiras visitadas.

Contudo, a expansão e consolidação dessas atividades econômicas locais e dos arranjos produtivos locais esbarram nas dificuldades de escoamento da produção local, restrita ao pequeno período de estiagem, em decorrência da precariedade da infra-estrutura da região, sobretudo da rodovia federal BR-163. Mesmo a implantação de ecoturismo em Castelo de Sonhos fica na dependência de uma melhoria da via de acesso e de melhores condições básicas.

⁸¹ Segundo a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), o Ecoturismo consiste em “viagens e visitas responsáveis a áreas naturais relativamente intocadas, a fim de aproveitar e apreciar a natureza (e qualquer atividade cultural relacionada, tanto do passado como do presente), que promovem a conservação, têm baixo impacto negativo e proporcionam o envolvimento socioeconômico ativo das populações locais”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sca/proeco/index1.html>. Acesso em: 25 de agosto 2006.

3.6. A RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM: VIA TERRESTRE DE COMUNICAÇÃO AO DISTRITO

Em Castelo de Sonhos, não há aeroporto; por isso, não há vôos de linha regular para o lugar. Para chegar ao povoado, via aérea, somente é possível mediante o frete de um avião, tornando onerosa a viagem.

Já a viagem terrestre é o que se pode chamar de uma verdadeira aventura. A única estrada que dá acesso a Castelo é a rodovia BR-163. Fazendo o trajeto no sentido Cuiabá/MT –Santarém/PA, é possível sentir o “cheiro da aventura” assim que passa por Guarantã do Norte/MT. Dali em diante, todo o trecho está em estrada de chão. Na maior parte do trecho localizado na Serra do Cachimbo, há profundas voçorocas, às margens direita e esquerda da BR-163, as quais ameaçam invadir a pista, exigindo atenção redobrada dos motoristas para evitar qualquer desliz. Orrico (2004) faz um resumo do quadro viário da BR-163:

A fraca conectividade ao longo do eixo rodoviário não é representada *strictu sensu* pela ausência de ligações viárias (existem muitos ramais e vicinais) e nem mesmo pela ausência de linhas de transporte coletivo (é sempre possível comprar passagem rodoviária por quase todo o Brasil), mas sobretudo pela instabilidade das condições viárias, pela baixa frequência dos serviços resultando evidentemente em baixo volume de transporte entre as localidades da área.

Nos longos períodos chuvosos, algumas empresas que fazem o trajeto suspendem as viagens para o trecho paraense, pela impossibilidade de se deslocar na via. Funcionam apenas os veículos alternativos, como as caminhonetes D20 tracionadas e, em certos casos, as vans.

Dessa forma, trafegar pela rodovia – se é que se pode dizer que a estrada naquelas condições é uma rodovia – exige tranqüilidade e paciência: pelo tempo despendido na lenta velocidade do veículo, em virtude das condições adversas da estrada; pelas altas probabilidades do veículo quebrar ou atolar no trajeto; pelas paradas para “arrumar” as pinguelas que servem de ponte para atravessar os igarapés; e pelo inadequado ou péssimo estado dos veículos de condução de passageiros – ora pelos rudimentares ônibus que fazem a conexão ao distrito⁸², ora pelas carrocerias das “pick ups”, onde são impropriamente transportados os passageiros, muitas vezes de forma “amontoada”. E, ainda, pela falta de pousadas, hotéis e restaurantes à beira da estrada, o que é um outro problema para os viajantes da BR-163.

⁸² Os veículos que têm linha de transporte operando na parte paraense da BR-163 são ruins e sem ar-condicionado. Devido à péssima condição da rodovia, os veículos trafegam sem os pára-choques e o pára-lamas e com a suspensão levantada.

A solidariedade torna-se, então, um elemento essencial pelos que trafegam na estrada: para trocar os pneus; empurrar os veículos, tirando-os dos atoleiros; emprestar lanternas ou pilhas; consertar as pinguelas; trocar e/ou dar alimentos, água ou outra bebida. Mas, além da solidariedade, os motoristas de ônibus acrescentam um outro elemento, a fé: “Só Deus mesmo para nos proteger dessa rodovia”, disse um deles.

Nota-se, assim, que a construção da BR-163, um dos fatores que impulsionou a formação de Castelo de Sonhos, é uma espera de mais de três décadas. As dificuldades de locomoção das populações lindeiras à rodovia são grandes. Mello (2006) se impressiona com a situação crítica facilmente perceptível de ligar as pessoas pela estrada. Para ela, “A imagem mais forte é a dificuldade das pessoas saírem e chegarem nessas regiões”.

Os vários anúncios feitos pelos representantes políticos de que a rodovia seria asfaltada ao longo dos últimos anos já levaram a população a deixar de criar expectativa⁸³. A comunidade, com seus diversos atores – embora com interesses diversos –, anseia pela pavimentação da estrada, mas entende que essa obra não passa de uma promessa política reafirmada a cada campanha eleitoral, para cooptar votos. Por isso, não acredita no asfaltamento, o qual, para sua maioria, representa um palanque político. O depoimento do jornalista Douglas Araújo elucidada a descrença na pavimentação:

Esse asfaltamento da BR-163, ele é muito articulado na questão do corredor do que seria para a soja; e que seria um marco de tudo para o nosso País: seria o asfaltamento da BR-163. Mas ele se transformou em um curral eleitoral, de alto escalão. Porque todos os presidentes e os presidenciáveis, a primeira bandeira que eles levantam é a pavimentação da BR-163. [...] Então, esse corredor que eles tanto pregam, que é a transformação desse elo com o Porto de Santarém, não passa de um curral eleitoral para os políticos.

A própria comunidade, diversas vezes, já se uniu para “melhorar” a rodovia, deixando-a em condições de trafegabilidade. Outrora, para manter a BR-163, no auge da corrida do ouro, era cobrado um pedágio dos veículos que saíam do distrito, como registrou o *Jornal Folha de Colíder*⁸⁴:

Lá existe um sistema de pedágio que é cobrado na saída da cidade no valor de 25 até 50 cruzados novos, dependendo do porte do veículo, com a finalidade de conservação das estradas. A Prefeitura e o Estado até então nada fez para Castelo

⁸³ As reportagens também registram a descrença da população, como a matéria “A estrada do Abandono” da *Revista Istoé*, nº 1826, de 6 de outubro de 2004, p. 55: “A expectativa da população, a grande maioria migrante, que vive às margens da rodovia, oscila entre a esperança e a descrença. Com asfalto e manutenção, a estrada traria desenvolvimento econômico para a região, mas eles não acreditam que isso possa acontecer, uma vez que são trinta anos de promessas não cumpridas”.

⁸⁴ *Folha de Colíder*, Ano IV, nº 74, de 1989, página 05.

de Sonhos. Agora, com o crescimento da cidade começam a surgir os primeiros problemas como a falta de água, de energia e a necessidade de se construir esgotos.

Nos anos de 2004 e 2005, os moradores castelenses, segundo a Comissão Pró-Emancipação, arcaram com 78,73% dos gastos para “arrumar” a estrada, no trecho que vai da divisa do Estado de Mato Grosso até Castelo de Sonhos. Esse valor foi calculado a partir da estimativa do valor das diárias das máquinas cedidas pelos empresários locais. Em contrapartida, as prefeituras municipais de Novo Progresso e Altamira e o governo do Estado do Pará forneceram óleo diesel para alimentar as máquinas na operação (Quadro 13). O intrigante é que, embora se tratasse de uma rodovia federal, a União não teve nenhuma participação na manutenção desse trecho da BR-163, no período mencionado.

Quadro 13 – Participação dos segmentos no melhoramento da BR-163, do Trecho de Castelo de Sonhos à divisa com Mato Grosso, nos anos de 2004 e 2005

SEGMENTO	VALOR DA PARTICIPAÇÃO	PORCENTAGEM DA PARTICIPAÇÃO	FORMA DA PARTICIPAÇÃO
Empresas privadas de Castelo	\$357.169,57	78,73%	Locação das máquinas e camionetes utilizadas para a execução dos serviços
Prefeitura Novo Progresso	\$6.000,00	1,32%	3.000 litros óleo diesel
Prefeitura Altamira	\$32.500,00	7,16%	15.000 litros óleo diesel
Estado do Pará	\$58.000,00	12,79%	30.000 litros óleo diesel
Total	\$453.669,57	100%	

Fonte: Elaborado a partir de dados encaminhados pela Comissão de Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos ao GTI/BR-163.

Essa realidade, tão diferente daquilo que foi um dia prometido e sonhado, provoca um sentimento de desconsolação, pessimismo e revolta: “Este lugar está crucificado a não desenvolver”, como desabafou um morador.

O sentimento procede, pois ao mesmo tempo a população assistia aos anúncios do Governo Federal destinando verbas para a manutenção da rodovia BR-163. Como previu o próprio Plano, o Ministério dos Transportes investiu “R\$ 40 milhões em 2005/06 para a manutenção das BR-163 e BR-230, garantindo condições de trafegabilidade” (BRASIL, 2006c).

3.7. O ASPECTO SOCIAL: A DESINTEGRAÇÃO E A EXCLUSÃO SOCIAL

Assistência médico-hospitalar

Em Castelo de Sonhos, a assistência à saúde é precária. Não há hospital público; há apenas um posto de saúde⁸⁵ – com um único médico –, e um hospital particular. Ambos, porém, com poucos recursos técnicos e humanos. Há ainda dois laboratórios, quatro consultórios odontológicos e sete farmácias, que atendem somente os casos de doença mais simples.

Em caso de tratamentos de saúde mais complicados, o paciente é obrigado a se deslocar para outras cidades que dispõem de melhor assistência médico-hospitalar. Ou, não tendo condições financeiras para se deslocar a um centro maior, o morador acaba por agonizar. As recomendações são feitas no sentido de orientar a procura por centros com maior aparelhagem, como disse um morador: “Quando meu filho estava para nascer o próprio médico aqui disse: Se você tem condições financeiras, é melhor que seu filho nasça em outro lugar, onde tem mais recursos”.

Ensino

Na área urbana, existem duas escolas municipais e uma particular (Figuras 12 e 13). Ambas são responsáveis pelo ensino fundamental e médio; porém, nas primeiras, o ensino é ministrado em módulos. Em uma escola municipal, há também turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Quando da visita ao campo, muito embora já em meados de junho, os alunos do ensino médio da escola municipal ainda estavam sem aulas, uma vez que o governo de Altamira não havia enviado professores para ministrar aula no distrito.

Esse problema remonta à própria distribuição de competências prevista na Constituição Federal Brasileira para a educação. Embora a União, os Estados e os Municípios tenham um sistema de cooperação do sistema de ensino, cada qual deve se responsabilizar prioritariamente por uma faixa de ensino (Artigo 211 da CF). Assim, o Governo Federal tem atenção maior com o ensino superior; os Estados e o Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio; e o Município no ensino fundamental e na educação infantil.

⁸⁵ Segundo dados de 2005 da Comissão Pró-Emancipação Castelo de Sonhos, no Posto de Saúde Municipal Santa Luzia trabalham um/a profissional das seguintes áreas: médico, enfermeira, fisioterapeuta, dentista, bioquímico e técnico de laboratório.

Essa questão é importante, inclusive, para o repasse das receitas públicas a ser canalizado ao ensino.



Figuras 12 e 13 –Escola Municipal João Paulo II

Foto: PINTO (Pesquisa de campo em maio, 2006).

Como em Castelo de Sonhos não havia nenhuma escola estadual, o governo do Pará não atua nas atividades de ensino que lhe são de responsabilidade. A atribuição ficava a cargo somente do Município de Altamira, que acaba não atuando da maneira adequada no longínquo distrito.

Por conta disso, o primeiro semestre letivo de 2006 já estava praticamente perdido. Até aquele momento, eles haviam tido apenas algumas aulas de inglês. Uma senhora, indignada com o descaso do município, questionava: “O que será dessa infância e dessa juventude? O que fazer se não podem estudar nem têm idade para trabalhar? O que será do futuro delas?”

Por isso, a comunidade acompanha com ansiedade a construção da primeira escola estadual, que virá atender ao ensino médio – uma esperança de melhorias na educação do povoado.

Porém, apesar de todas as dificuldades, Castelo de Sonhos deu um grande passo na questão do ensino, demonstrando interesse em formar profissionais qualificados. Lá já teve um curso de graduação e pós-graduação em Pedagogia, por meio da educação à distância, em uma parceria com a Faculdade Uniflor, do Estado de Mato Grosso. Hoje, são oferecidos vários outros cursos⁸⁶ por meio da educação à distância, em parceria com a Faculdade Internacional de Curitiba (Facinter), sediada em Curitiba/PR.

Cultura e Lazer

Em Castelo de Sonhos, uma das principais atividades de lazer está relacionada com o rio Curuá. Na época da seca, esse curso d’água forma belos balneários em muitos pontos do rio. Existem 16 cachoeiras nas proximidades do distrito. Muitas pessoas vão para suas margens se divertir, nadar, pescar, tomar sol nas prainhas ou se reunir com os amigos (Figura 14). Lá não existem salas de cinema; há apenas uma vídeo-locadora. Alguns costumam se divertir à noite nos poucos bares e restaurantes que existem, uma das poucas diversões noturnas, já que no distrito não há praças para o povo passear ou sentar-se para conversar. Mas, também, o fato é explicável: até pouco tempo não havia iluminação nas ruas. O que fazer, então, à noite, em uma praça escura?

Eventualmente, há shows com artistas regionais e, em agosto, na época da estiagem, há uma festa que já virou tradição no local: o rodeio.

Aspectos urbanos

A descrição do povoamento espontâneo/induzido em Rondônia, feita por Becker (1990, p.161), no início dos anos 1990, retrata, com perfeição, a realidade vivenciada,

⁸⁶ Os cursos de graduação oferecidos no primeiro semestre de 2006 eram: Tecnologia em Comércio Exterior, Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Negócios de Pequeno e Médio Porte, Normal Superior, Tecnologia em Gestão de Sistema Produtivo e Tecnologia em Gestão Pública. As vagas dos cursos são “ofertadas em toda a rede de telessalas que integram o Consórcio EDSAT – Rede Brasileira de Educação Via Satélite”. Maiores informações estão disponíveis em: http://www.vestibularnacional.com.br/index.php?edicao_id=1&menu_id=38. Acesso em: 24 de setembro de 2006.

hodiernamente, em Castelo de Sonhos: “Cidade e campo se confundem. A origem das cidades – mesmo das que se formam hoje – é sempre a invasão de terra, devolutas ou com titulação antiga, visando a produção agrícola.” É difícil, portanto, separar onde é área rural ou onde é urbana em Castelo, embora o mapa traga uma delimitação geográfica de tais zonas.

Apesar de Castelo de Sonhos ainda ser somente um distrito, sua área urbana já possui sete bairros: o Centro, o Jardim Vitória, o Leão Filho, o São Miguel, Castelo Forte, Ouro Verde e Vila Marcon. Via de regra, os bairros mais antigos localizam-se à direita da rodovia, no sentido Cuiabá –Santarém e os mais recentes surgiram à sua esquerda.



Figura 14 – Diversão às margens do Rio Curuá

Fonte: disponível em:<<http://www.castelodesonhos.com.br/>>

O crescimento da localidade ocorreu, entretanto, espontaneamente, sem que houvesse planejamento. Não há regularidade no tamanho dos lotes dos imóveis urbanos e ainda são poucas as casas e imóveis de alvenaria. A maioria delas é feita pela matéria-prima mais abundante na região: a madeira.

Lá, um fato é visível e intrigante: as ruas e avenidas não têm placa indicando seu nome e as casas não têm número. Esses nomes estão grafados apenas na memória dos moradores.

Na comunidade não há nenhuma agência bancária. Há apenas o Banco Postal, ao qual é ligada a empresa Bradesco. O estabelecimento encontra-se permanentemente cheio de pessoas à espera do atendimento. Com isso, há uma grande dificuldade por parte da população de

realizar a movimentação financeira. A começar pelos aposentados que recebem pela Caixa Econômica Federal, como relatou Fátima, de 60 anos, que precisa se deslocar até uma das cidades mais próximas para retirar o benefício social. Porém, somente a viagem até outra localidade consome parte da aposentadoria, que já é pouca para suprir suas necessidades básicas.

Os comerciantes e empresários locais também sofrem com a situação, pois precisam pagar por serviços de frete para fazer essa tarefa em outras cidades, correndo o risco de terem o dinheiro extraviado ou subtraído. Por isso, uma das reivindicações da comunidade é a instalação de instituições financeiras no distrito. Uma solicitação mais do que justa pela movimentação e demanda local.

Infra-estrutura urbana

Nas ruas, pedestres dividem o espaço com os veículos, cuja frota é formada, sobretudo, de motos e de camionetes – na verdade, os transportes mais adequados para as vias da localidade, já que nenhuma tem pavimentação asfáltica (Figura 15).



Figura 15 – Via pública em Castelo de Sonhos

Foto: PINTO (Pesquisa de campo em maio, 2006).

Com isso, no inverno, as ruas da vila viram um verdadeiro lamaçal. No verão, levanta-se uma poeira interminável. Para amenizá-la, a comunidade se junta e paga um caminhão-pipa

para “aguá-las”. A sub-prefeitura costuma aproveitar a estiagem para “passar” as máquinas nas ruas, nivelando os buracos e limpando o “mato” que cresce.

O saneamento básico é inexistente na comunidade. Não há ainda rede de esgoto no distrito; há somente fossas sépticas e negras nas casas; e a água provém de cisternas ou poços artesianos. Porém, o distrito possui um serviço de coleta de lixo, conquanto sua destinação final seja o lixão.

Assim, quem olha à primeira vista para Castelo, julga que o distrito é extremamente carente de infra-estrutura. E, de fato, o é. Mas, em muitos aspectos houve melhoras nos últimos anos, como na oferta de energia elétrica. Em 2002, as Centrais Elétricas do Pará (Celpa) instalaram uma unidade de geração de energia termoeétrica em Castelo de Sonhos. Desde então, a comunidade residente no perímetro urbano vem podendo usufruir da energia 24 horas por dia. No início de 2005, a rede Celpa atendia a 1.247 consumidores, dentre residências, imóveis comerciais, industriais e os órgãos do poder público⁸⁷.

Isso trouxe muitas mudanças: “A Celpa veio e estabilizou. Abaixo de Deus, a energia é tudo! A gente resolve 90% das coisas com energia”, explicou Cícero, um morador de 38 anos.

No final de maio de 2006, a iluminação pública começava a ser instalada na avenida principal do distrito, trazendo satisfação, de um lado, pela iluminação da avenida e descontentamento, por outro, em virtude do aumento da conta de energia. Ao mesmo tempo, as expectativas com relação a uma linha de transmissão de energia elétrica, no âmbito do Programa Luz para Todos, também são grandes pela possibilidade de melhoria do serviço de iluminação pública e pela possibilidade de instalação nas torres de energia, do serviço de telefonia móvel.

Meios de comunicação

Em 2002, a Telemar instalou a primeira remessa de telefones fixos. Três anos mais tarde, a empresa já atendia 779 imóveis, dentre telefonias comerciais e residenciais⁸⁸. Na comunidade, há alguns orelhões públicos. Porém, a maioria não funcionava à época da pesquisa de campo, por falta de assistência técnica. Segundo os moradores, isso era algo comum, pois freqüentemente dependiam de uma peça ou de recursos humanos que estavam vindo de Itaituba ou Altamira, mas estavam presos em um dos atoleiros da rodovia.

⁸⁷ Dados da Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos, atualizados em março de 2005.

⁸⁸ Dados da Comissão Pró-Emancipação de Castelo de Sonhos, atualizados em março de 2005.

O intrigante é que, até recentemente, a comunidade de Castelo ao fazer ligação para a sede de Altamira pagava interurbano, o que inviabilizava, pela onerosidade, o próprio contato dos funcionários municipais com a sede.

Lá não há venda de periódicos. Na verdade, a dificuldade de acesso ao distrito também inviabiliza que a informação chegue atualizada ao distrito. Com a chegada dos provedores de Internet, que funciona via rádio, a situação se modificou. O acesso à Internet rompeu o isolamento de Castelo de Sonhos – pelo menos virtualmente – proporcionando facilidades de comunicação e acesso à informação de Castelo para o mundo, do mundo para Castelo⁸⁹

3.8. OS CONFLITOS DE TERRA

Os conflitos de terra observados nas fronteiras da Amazônia são um retrato das conseqüências das formas de produção e das relações sociais híbridas aos efeitos conjunturais da ‘mundialização’ e às contradições do Estado. Na verdade, não ocorrem apenas lá; são inerentes à sociedade brasileira e constituem um produto e uma condição da integração do território. Os conflitos agrários são, porém, os mais aparentes e violentos; mas trazem em si, vários outros vinculados às contradições da sociedade brasileira. A atuação do Estado, com suas políticas de ordenamento territorial, não elimina os conflitos; ao contrário, intensifica-os, à medida que os movimentos de contestação contra o espaço produzido/controlado, centralizado e hierarquizado passam a reivindicar um contra-espaço (BECKER, 1990).

Com a movimentação das fronteiras no sudoeste do Estado do Pará, intensificou-se o processo de expropriação e exploração irracional do território. Como fruto dessa dinâmica, emergiu o desmatamento e eclodiu um clima violência, envolvendo novos e antigos ocupantes da região (SAUER, 2005).

A CPI da Ocupação de Terras Públicas na Amazônia já havia constatado que as regiões de fronteira agrícola são caracterizadas pela tensão possessória. O processo de ocupação das terras devolutas ocorre de modo desordenado, pois as medidas de regularização fundiária não conseguem acompanhar seu ritmo. Há um atraso profundo das ações estatais em relação ao avanço da fronteira, gerando uma crise pelo grande contingente de novos e velhos atores que chegam, sem titulação das propriedades.

⁸⁹ Para François-Michel le Torneau (2001, p.95), “[...] a presença de provedores de Internet, símbolo de modernização, dá uma imagem muito forte da parte integrada do país e da parte menos avançada. Mostra claramente que predomina o sul, os litorais, mas também os eixos de integração como a BR-364 (Cuiabá-Porto Velho), a BR-163 (Cuiabá- Santarém) ou a BR-153 (Belém –Brasília). Podemos então dizer que na Amazônia, a Internet “vai pelas estradas” [...]”.

Contrariando esse panorama, uma reportagem publicada na Revista Destaque⁹⁰ apresentava outra interpretação para Castelo: “Ao contrário do que muitas vezes é divulgado pela mídia nacional, o crescimento deste Distrito vem ocorrendo de forma equilibrada, com reduzido número de casos de conflito agrários, praticamente insignificantes quando relacionados ao grande número de negociações de posses de terra bem sucedidos”.

A verdade é que a disputa pela terra, sobretudo entre “grandes e pequenos” já fez várias vítimas no distrito, como o líder sindical e militante do Partido dos Trabalhadores, Bartolomeu Moraes da Silva, conhecido como Brasília. O sindicalista foi assassinado com 12 tiros na cabeça, aos 44 anos, em Castelo de Sonhos, no dia 21 de julho de 2002. Ele lutava pela implantação de assentamentos rurais para os trabalhadores que haviam ficado sem emprego com o fim dos garimpos, mas teve sua morte encomendada por grandes grileiros da região, que viam suas ações como uma ameaça. E tornou-se um mártir entre os trabalhadores.

O líder morreu sem concretizar seu sonho, mas sua luta continuou por outros trabalhadores. No final de 2005, a cerca de nove quilômetros da rodovia BR-163, dentro da Gleba Gorotire, um grupo de aproximadamente quatrocentas pessoas formou um acampamento, denominado Bartolomeu Moraes da Silva ou Brasília, em alusão ao sindicalista assassinado. Trata-se de um assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), que faz parte de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)⁹¹, conhecido como Projeto de Agricultura Familiar Sustentável. Essas famílias ganharam as terras em dezembro de 2005, depois de mais de seis meses acampadas às margens da BR-163, a 15Km do centro urbano de Castelo de Sonhos. Esse foi o primeiro assentamento rural feito lá.

O acampamento formou-se com a massa de mão-de-obra que foi sendo demitida das indústrias madeireiras da região, que pararam seu funcionamento após o Ibama ter cancelado os planos de manejo na área da BR-163. As famílias pediram ao Incra a criação de assentamentos rurais e a distribuição de lotes para que pudessem trabalhar e produzir para sua subsistência. Depois de uma longa espera às margens da rodovia, sem a adoção de qualquer medida por parte do Incra, muitos dos assentados invadiram parte da Fazenda Tigre, localizada na gleba Gorotire, localizada no distrito. Logo depois, o Incra delimitou a área para dar início à distribuição dos lotes.

⁹⁰Revista Destaque. Novo Progresso/PA. Outubro de 2004, nº 05, p.14.

⁹¹ A proposta do Projeto de Desenvolvimento Sustentável é ser um tipo diferente de ocupação/uso da terra, combinando o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, para atender à população rural de migração recente. Essa proposição deve-se, em parte à luta da Irmã Dorothy, que trabalhou para que fossem criados os PDS.

A despeito do nome “Projeto de Desenvolvimento Sustentável”, as famílias não têm muito que comemorar. O tripé da sustentabilidade – desenvolvimento econômico, relevância social e equilíbrio ecológico –, visivelmente é um conceito que não existe ali. O adjetivo “sustentável” soa como uma ironia diante da realidade daquele local. O PDS foi concretizado de modo ofensivo e degradante ao meio ambiente e à dignidade humana. Os acampados – homens e mulheres, jovens, adultos, crianças e idosos – enfim, todos sobrevivem em condições precárias, dormindo em barracas de lona e palha, sem água potável, no meio da floresta (Figura 16).



Figura 16 – PDS Bartolomeu Dias

Fonte: Disponível em < <http://www.pauloleandroal.com/site/Default.asp> > Acesso em: 22 de novembro de 2006

A notícia estampada em um jornal do Estado revela bem esse quadro de abandono, miséria e descontentamento com o Poder Público:

Amontoados em barracas de palha e lona, os assentados reclamam que estão completamente abandonados pelo governo e pedem a ajuda até do governo do Estado. A comida no assentamento é escassa, não há remédios para os idosos e as crianças e as pessoas estão bebendo a água de um poço improvisado e poluído. Ainda assim, são obrigadas a carregar baldes e latas com água na cabeça percorrendo quase um quilômetro. O dia-a-dia no assentamento é marcado pela falta do que fazer e pelo descontentamento das famílias, que avaliam que a situação era melhor quando estavam acampadas na margem da rodovia.[...]

Os novos assentados afirmam que o Incra se empenhou para tirá-los da margem da Santarém-Cuiabá, mas que depois disso os abandonou como se fossem bichos no meio da mata. O órgão não avisou que eles iriam ficar em um acampamento improvisado e que não teriam sequer comida. Havia a promessa, segundo os colonos, de doação de cestas básicas mensais até que houvesse condições de se iniciar a produção de comida nos lotes. Mas até o momento, mais de 30 dias depois

da instalação do assentamento, nenhuma cesta básica chegou ao local. (LEAL, 2006)⁹².

O que parecia ser um sonho, acabou tornando-se um pesadelo. A conquista de um pedaço de terra foi e continua sendo conflituosa. “Depositados” ali no meio do mato, sem qualquer tipo de infra-estrutura ou acesso à educação, intensificou-se um conflito entre os próprios assentados, para decidir de quem seriam os lotes, já que o Incra deixou a cargo dos próprios assentados a tarefa de abrir “picos” na floresta, para delimitar as terras do PDS, muito embora essa fosse uma função do órgão. Ao mesmo tempo, o Plano BR-163 (BRASIL, 2006c) comemorava como uma das ações implementadas no eixo ordenamento fundiário e territorial, a “realização, pelo Incra, de cadastramento de 500 posses em Novo Progresso, Itaituba, Santarém e Altamira (localidade de Castelo de Sonhos)”.

Alguns assentados alegaram que o processo de distribuição dos lotes pelo Incra foi aleatório, sem obediência a critérios técnicos e atendendo a interesses políticos e financeiros. Outros que aguardavam seu pedaço de chão denunciaram que algumas famílias ficaram com mais de um lote. Havia ainda quem observava que o modo como a distribuição foi realizada estava “longe de beneficiar as pessoas que realmente precisavam de um pedaço de terra”. “Clientes, sem características de reforma agrária” também tinham sido beneficiados com terras, em detrimento de outros mais necessitados⁹³.

Nos dias da pesquisa de campo, uma tragédia se sucedeu com um dos assentados, devida, em parte, ao lapso do órgão público. Ao abrir picada na floresta, para delimitar sua área, o assentado tropeçou e caiu de costas sob a foice com que fazia os picos. Com a queda, perfuraram-se seus órgãos. O resultado não poderia ter sido outro: sem recursos médicos adequados no distrito, as pessoas da comunidade fretaram um avião para Guarantã do Norte/MT, para levá-lo ao hospital de lá. Porém, o senhor não resistiu aos ferimentos e veio a falecer.

Assim, a implantação do PDS Bartolomeu Dias, além de ser uma expressão do aviltamento e da degradação do ser humano, revela também a contradição das políticas públicas adotadas pelo governo federal, mais especificamente das políticas agrárias e ambientais. Apesar de várias áreas já desmatadas e/ou degradadas na região, as famílias foram

⁹² “Assentados ameaçam interditar rodovia novamente”. Santarém - PA, 09 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.pauloleandroleal.com>>. Acesso em de 18 de abril de 2006.

⁹³ Informações extraídas das reportagens do jornal eletrônico, do colunista Leandro Leal, de Santarém/PA: *Acampados interditam BR-163 em Castelo de Sonhos*, de 11/11/2005; *Incra usa sem terras para abrir picos que delimitam os PDS*, 5/12/2005; *Clima de tensão em Castelo de Sonhos*, de 13/12/2005; *Assentados passam fome em PDS no Pará*, de 20/12/2005; *Ameaças de morte aumentam tensão na BR-163*, de 17/10/2006. Disponível em: <<http://www.pauloleandroleal.com>>. Acesso em: 09 de novembro de 2006.

assentadas pelo Incra em área de floresta nativa, sem qualquer observância à legislação ambiental, como o licenciamento ambiental⁹⁴. O ato foi contrário aos próprios objetivos específicos do Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c), que entre eles estabelecia: “Promover uma estratégia de ordenamento territorial capaz de *impedir movimentos indesejados de ocupação de áreas conservadas* da floresta e de *estimular a melhor utilização de áreas já desmatadas* que, às vezes, encontram-se abandonadas”.

Os padrões dos projetos de assentamento além de não levar em consideração o uso racional da floresta, acaba por incentivar seu uso predatório. A falta de condições mínimas de sobrevivência levou os assentados do Bartolomeu Dias a utilizarem os recursos florestais de forma desordenada: alguns dos acampados passaram a extrair a madeira da floresta da área do PDS, à revelia de qualquer aprovação de Plano de Manejo Florestal. A madeira, vendida a serrarias clandestinas, com preços abaixo da tabela, é “esquentada” com documentações falsas, compradas no mercado negro⁹⁵. Quem visse a movimentação da extração da madeira a todo vapor no assentamento e o trânsito de caminhões Romeu-Julieta para carregar a matéria-prima, sem ATPF, não diria que se tratava de uma área com limitações para a exploração da floresta. Chegavam a carregar até dez caminhões por semana. Porém, dadas as condições em que se encontravam os assentados, o eles que perderiam? Absolutamente nada. Por isso, passaram a tirar proveito dos recursos naturais do PDS no menor tempo possível.

Contudo, o ato não era unanimidade entre todos os colonos, pois uma parte deles não concordava com a venda ilegal da madeira praticada pelos outros, somando mais um elemento de tensão e conflito entre os acampados. Uma assentada de 48 anos desabafou:

⁹⁴ Na verdade, esse entendimento possui controvérsias e se configura como um grande problema na Amazônia. Na verdade, é difícil uma família de camponeses e agricultores familiares sobreviverem, como assentados, em uma área já desmatada ou degradada. Primeiramente, porque nessas áreas não há madeira para seu consumo, nem para a geração imediata de renda, a partir da venda de algumas toras. Segundo, porque quando a floresta é retirada, há uma perda natural da fertilidade do solo. Uma vez não tendo recursos para adubar e tratar a terra, torna-se impraticável o cultivo de lavouras nesse lugar já desmatado. Por último, porque também não há produtos florestais não-madeireiros para serem explorados. Enfim, isso leva a crer que o assentamento em áreas já degradadas requer investimentos públicos de grandes volumes de recursos, tornando inviável a reforma agrária nessas condições.

⁹⁵ A reportagem eletrônica *Invasores vendem lotes, queimam castanheiras e promovem devastação ambiental*, de 17/10/2006, relatava o caos social e ambiental que se tornou o PDS Bartolomeu Dias, conforme o trecho a seguir transcrito: “O suposto PDS Brasília é marcado por irregularidades e se transformou em um verdadeiro comércio clandestino de lotes de terras e madeira. [...] lotes de terras foram vendidos até por R\$ 100 ou trocados por cestas básicas. Os chamados toreiros (madeireiros clandestinos), compraram lotes por até R\$ 4 mil e retiraram toda a madeira, deixando para trás um rastro de destruição ambiental e desrespeito à lei. Uma das fitas registra a conversa de uma das pessoas que está na área e revela a farra de venda de lotes e madeira. “Vocês estão vendendo de quanto o lote?”, pergunta o homem que gravou a conversa. “Tem de R\$ 100, de R\$ 200 de R\$ 500, de R\$ 1 mil, R\$ 2 mil. Os madeireiros mesmo estão comprando fechado com a madeira por R\$ 3.200, R\$ 4 mil”, responde o colono, revelando como funciona o esquema de venda de lotes. Ele diz que quem comercializa as terras geralmente são “o povo da rua”, ou seja, comerciantes, empresários e até funcionários públicos que residem em Castelo de Sonhos. Disponível em: <<http://www.pauloleandroleal.com>>. Acesso em: 09 de novembro de 2006.

Aqui estamos numa situação de desespero por motivos de abandono, cada um que vem neste lugar não é a passeio, mas sim para sobreviver; um lugar de riqueza, mais o governo faz nós passar fome porque ele tira o nosso direito de sobrevivência num lugar que é tão rico e somos tão pobres. Em junho deste ano, está marcado para nós receber o Inca. Eu espero que não seja mais um alarme falso; lá no assentamento tem 500 famílias na mesma situação minha. Como é ano político acreditamos que ainda há uma esperança aqui; a cada 4 anos ele nos visita, quando será que este sonho se realizará?.

Com esses acontecimentos, a falta de credibilidade no Inca está estampada na fala dos moradores. Um deles criticou: “O Inca é um órgão falido. Não tem competência. Manda assentar, invadir e joga o povo depois no meio do mato. Ninguém tem condições de sobreviver assim. Os anos passam e o Inca tem vários nomes. O Inca já mudou várias vezes de nome: sucateou, mudou de nome”.

Todo esse quadro do Assentamento Bartolomeu Dias demonstra a necessidade de se rever os modelos dos projetos de assentamentos propostos pelo Inca. Neles, além de ser observada a legislação ambiental, deve ser assegurado o mínimo de infra-estrutura e serviços básicos; medidas concretas para apoiar sistemas alternativos de produção agroflorestal e outras formas de manejo sustentável dos recursos naturais da propriedade ou outra forma de produção que leve em consideração a vocação dos assentados (GTA; Amigos da Terra, 1996; SILVA, 2000).

Em 1977, o jornalista de *O Liberal*, de Belém, Lúcio Flávio Pinto, já criticava a falta de organização agrária ou de suporte institucional na Amazônia e propunha a solução para o problema: (i) a eliminação dos fatores de expulsão na origem; ou (ii) a imediata transformação do migrante num produtor rural, com possibilidades de ascensão social e econômica.

A primeira solução exige uma reforma agrária e a segunda um órgão que não se contente em expedir simples papéis dando ao seu portador uma suposta condição jurídica sem correspondência com a realidade econômica, e que esteja em condições de cumprir plenamente as etapas anteriores e posteriores à concessão de um título de propriedade (que é atividade-meio e não atividade fim) (PINTO, 1980, p.182).

Hoje, três décadas mais tarde, a questão continua na mesma. A omissão ou incapacidade da instituição pública continuou reproduzindo a insensatez política. Mesmo nos raros momentos em se operou a reforma agrária, ela não veio acompanhada da forma devida, como visto no acampamento Bartolomeu Dias. A perpetuação de sua situação, tal como está, por muito tempo, sem clima de permanência das famílias, sem acesso a créditos, sem assistência técnica e sem meios de produção para a própria sobrevivência, correrá o risco de

criar, novamente, condições propícias ao surgimento de grandes latifúndios, uma vez que os assentados, a longo prazo, com o esgotamento da madeira, e as dificuldades de produção e escoamento da produção, podem vir a vender os lotes. Novamente, os assentados se tornarão vendedores de sua capacidade de trabalho aos grandes fazendeiros. Esse ciclo não é novidade nesses projetos. Loureiro e Pinto (2005) descrevem esse destino:

Mesmo os projetos de colonização criados às margens das estradas fracassaram e foram recomprados por grileiros e fazendeiros e lembrados em grandes fazendas. Trata-se de um processo perverso pelo qual o Estado brasileiro tem historicamente produzido, sem cessar, a miséria social, por mecanismos legais e administrativos que promovem exclusão das classes desfavorecidas num extremo, e a concentração da riqueza por grupos econômicos e setores da elite.

No PDS Bartolomeu Dias, isso se torna ainda mais complicado porque, além da falta de qualquer infra-estrutura, a população ainda lida com a insegurança. As famílias dos acampados vivem com medo dos pistoleiros que circundam a área, a mando dos fazendeiros, que reivindicam as terras e chamam os assentados do Incra de “invasores”.

Torna-se, então, oportuno lembrar uma observação constante do Relatório da XXI Reunião do PP-G7/IAG (2004), no qual consta que são freqüentes as situações de impasse entre os agressores e os lesados na Amazônia, em que ambos reclamam do Estado e sentem-se injustiçados, obviamente com diferentes objetivos.

Nesse caso específico, um grupo de fazendeiros defende que a área onde o PDS foi implantado é de propriedade deles e não da União, questionando a ação do Incra e pleiteando a expulsão dos assentados. Alegam que estão no local há aproximadamente duas décadas, mas que o órgão nunca lhes deu o título⁹⁶. Assim, recorreram à Justiça Federal que, em setembro, determinou a retirada do Incra e dos assentados. No entanto, a decisão não foi cumprida até o momento. Mas, também, para onde iriam os assentados? De volta às margens da BR-163? Ou haveria outra área em Castelo de Sonhos que não seria contestada por algum suposto proprietário e que poderia ser utilizada para a criação do PDS? Enfim, são perguntas de difícil

⁹⁶ O juiz determinou que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) se retire imediatamente e suspenda os trabalhos de medição e vistorias no Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Brasília. Na decisão o magistrado disse que “Ou (o Incra) está atuando de forma a fomentar a invasão de áreas por pessoas que nelas pretendia assentar no início desta demanda ou, em grau menor de gravidade, mas com idêntica repercussão casual (ocupação violenta), as referidas vistorias estão inspirando a imediata exploração das terras nos quais se encontram atualmente os requeridos”. Afirma ainda que a atuação do Incra “somente tem servido para incrementar o acirramento dos ânimos na área”. Fonte: *As reportagens Incra não cumpre determinação judicial no PDS Brasília*, de. 9/10/2006 e *Justiça manda Incra se retirar do PDS*, de 26/9/2006. Brasília Disponível em: <<http://www.pauloleandroleal.com>>. Acesso em: 09 de novembro 2006.

resposta, mas com um fato incontestável: a situação acirrou a ocupação violenta da área e, agora, os assentados pedem garantias à Justiça para continuar a viver onde estão⁹⁷.

3.9. ENFIM, A QUESTÃO AMBIENTAL

3.9.1. As repercussões das medidas ambientais do Plano BR-163 Sustentável em Castelo de Sonhos

Segundo o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará/2004, Castelo de Sonhos localiza-se em uma região de extrema importância para conservação da biodiversidade da Amazônia. Seu território é indicado para a criação de unidades de conservação de uso sustentável, já que é rico em nascentes e olhos d'água dos rios Jamanxim e Iriri, afluentes do Rio Xingu. A área urbana do distrito é cercada de áreas protegidas por todos os lados: a Reserva do Cachimbo, Terras Indígenas, ALAPs e Unidades de Conservação.

O Estudo de Impacto Ambiental da BR-163 revelou que em Castelo de Sonhos foram identificados dois sítios arqueológicos: o Sítio Castelo de Sonhos 1 e o Sítio Castelo de Sonhos 2. O primeiro está a 17 quilômetros ao norte do distrito, sobre um talude (pequeno barranco) do lado direito da rodovia. O segundo foi identificado a 14 quilômetros ao sul, no topo de uma colina onde é feita a retirada de cascalho.

Apesar da beleza e exuberância dos atributos naturais do distrito, a temática ambiental é conduzida de modo insipiente. Muitos dos problemas da localidade, quer sejam os de ordem ambiental, político ou social, estão vinculados ao histórico de ocupação das terras. Uma das causas do caos ambiental reside no fato de que nas regiões de fronteira, a floresta é percebida pelos novos atores como um potencial capital, pela renda proveniente do comércio da madeira

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.pauloleandroaleal.com>>. Acesso em: 18 de abril de 2006. Em 20 de novembro de 2006, foi publicada a manchete "Justiça restabelece ações do Incra em assentamento no Oeste paraense", no site <http://www.incra.gov.br/>, dizendo que o Incra em Santarém "conseguiu o direito de retomar as vistorias, medições e verificações na área do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Brasília, que abrange terras nos municípios de Novo Progresso e Altamira, no oeste paraense. [...] A retomada dos trabalhos foi autorizada pela desembargadora federal Selene Maria de Almeida, do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª região, que no dia 17 de outubro deste ano revogou decisão do juiz federal Francisco de Assis Garcês, da subseção da Justiça Federal em Santarém. Este havia determinado a suspensão das ações do Incra na área do assentamento, a pedido de um grupo de pessoas que reclama direitos sobre parte das terras. A desembargadora federal Selene de Almeida entende que não se pode permitir que o interesse particular se sobreponha ao interesse social. O PDS Brasília, criado em 23 de novembro de 2005, vinha sendo acompanhado por técnicos do Incra e do Exército no recadastramento das famílias e no georreferenciamento da área até a decisão do juiz Garcês. Com a decisão do TRF da 1ª região, a expectativa é de que as ações prossigam a partir da próxima semana". Acesso em 20 de novembro 2006.

dela retirada (SAYAGO, TOURRAND, BURSZTYN, 2004). Por isso, nessas áreas, o desmatamento encontra-se em fase de expansão desordenada:

As fronteiras em que o desmatamento está em fase de expansão explosiva (“fronteiras de expansão explosiva”) e em que a presença do governo é precária exigem intervenções imediatas para conter o desmatamento e a exploração madeireira desordenada até que a implementação de um plano de ordenamento e gestão territorial esteja estabelecido. Por exemplo, o desafio principal em localidades como Castelo de Sonhos, Novo Progresso e Moraes de Almeida, situados ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém é o de assegurar o acesso igual à terra para grandes, médios e pequenos proprietários e, ao mesmo tempo, prevenir o desperdício dos recursos naturais provocado pelo desmatamento praticado em áreas inapropriadas para a agricultura e a pecuária, e induzido pela extração ilegal de madeira (ALENCAR, 2004, p.18).

Toni e Kaimowitz (apud ROCHA, BARBOSA, 2003, p.89) observam que tanto o governo local como as próprias organizações sociais são, no geral, ineficientes e/ou ausentes no tratamento da questão ambiental em Altamira. Para eles, há “[...] inúmeros problemas de ordem ambiental, político e social decorrentes da forma de ocupação da região. Esses problemas não são controlados pelas instâncias governamentais, que fazem questão de desconhecer as soluções para fiscalização, planejamento e controle desse imenso território aberto às mais diversas ações especulativas, ilegais e degradadoras do meio ambiente”. Apesar dos autores estarem se referindo mais especificamente à região do entorno da sede do Município de Altamira, a observação deles é perfeitamente aplicável ao distrito e a todo o extenso território municipal.

Os conflitos que emergem em Castelo de Sonhos e no Pará, em geral, são muito complexos, quer seja pelos diferentes atores – índios, posseiros, fazendeiros, madeireiros e instituições governamentais – que disputam todos os tipos de reservas de terras: as de dentro e as que circundam as áreas de colonização, as áreas particulares de cada estabelecimento, as públicas e mesmo as reservas “em bloco” dos próprios colonos. Existem, ainda, vários grupos econômicos que disputam a terra e as reservas madeireiras, invadindo as reservas indígenas. Ao mesmo tempo, o governo federal busca o controle do povoamento, que é prejudicado por uma “irracionalidade advinda da trama das diversas instituições que disputam o poder no Estado, acrescida da pressão exercida pelo Banco Mundial para preservação ecológica” (BECKER, 1990. p.157). A realidade em Castelo de Sonhos é reflexo dessa trama de interesses antagônicos – desenvolvimentistas *versus* conservacionistas –, que se sobrepõem sobre o território amazônico.

Nos últimos anos, as políticas públicas empreendidas pelo Governo Lula (2003-2006), na região da BR-163 e na Amazônia, incorporaram a preocupação em ordenar o território e gerir sustentavelmente a floresta, como visto no capítulo 2. Essas políticas tiveram sensível

repercussão em Castelo de Sonhos. Dentre elas, convêm mencionar três medidas já referidas no capítulo 2: a instituição de Áreas de Limitação Administrativa Provisória (ALAP's), no oeste do Pará, a criação de um mosaico de Unidades de Conservação em parte da Área de Limitação Administrativa Provisória e a criação do Distrito Florestal da BR-163, que também abrange parte do território de Castelo de Sonhos.

Ocorre que a Ata da Consulta Pública realizada pelo Governo Federal, na cidade de Novo Progresso/PA, no dia 20 de setembro de 2005, com o objetivo de apresentar à população essas propostas e saber sua opinião, registrou o descontentamento unânime dos participantes – governos municipais, estadual e sociedade civil, inclusive representantes de Castelo de Sonhos – contra as medidas do Ministério da Integração e do Ministério do Meio Ambiente⁹⁸.

Na Consulta Pública, o próprio Secretário de Tecnologia e Meio Ambiente do Pará (SECTAM) disse que a sugestão foi feita exclusivamente pelo Governo Federal, sem qualquer participação do Governo do Estado, “que sequer foi comunicado de que a proposta estava sendo elaborada e defendeu a proposta de Macrozoneamento Ecológico Econômico⁹⁹ elaborada pelo Governo do Estado do Pará, que inclusive já se transformou em lei Estadual aprovada por unanimidade”.

Os participantes da consulta argumentaram que a proposta foi elaborada ao “arrepio da vontade do povo”. Um cidadão “criticou duramente a inoperância do Incra e do MDA em Novo Progresso, bem como a ingerência indiscriminada e autoritária do Ministério do Meio Ambiente, que atribui a si próprio, entre outros, até a solução dos problemas fundiários, finalizando suas considerações”.

Assim, diante da contrariedade à proposta de criação de Unidades de Conservação na área da BR-163, elaborada pelo governo federal, a sociedade civil organizada de Novo Progresso, Castelo de Sonhos, Cachoeira da Serra, Moraes de Almeida e região, apresentou, em 20 de setembro de 2005, uma “contra-proposta que atende aos anseios da sociedade”. Foram feitas as seguintes colocações:

- a) O mapa do macrozonemaneto econômico ecológico proposto pelo Governo Estadual foi discutido e aprovado pela sociedade. Portanto, entendemos que não

⁹⁸ A Ata da Consulta Pública registra que “Colocada em votação a proposta de criação de Unidades de Conservação, apresentada pelo Governo Federal, a mesma foi reprovada por unanimidade dos presentes, não obtendo nenhum voto favorável. Colocada e votação a proposta de aprovar na íntegra o Macrozoneamento Ecológico- Econômico elaborado pelo Governo do Estado do Pará, que inclusive já foi transformado em Lei Estadual, a mesma foi aprovada pela unanimidade dos presentes, sem nenhum voto contra” (g.n).

⁹⁹ O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) consiste em um “instrumento político e técnico de planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas” (BECKER, 2004, p. 130).

- deva ser alterado no seu propósito e conteúdo, que à oeste da BR-163 seja mantido como área de consolidação no limite mínimo de 50 km ao longo da BR-163;
- b) Que nas áreas ao lado oeste da Rodovia BR-163, respeitados os 50km aproximadamente, seja criada uma APA do Jamanxim e não Floresta Nacional/ Estadual do Jamanxim;
- c) Que seja refeita, no seu lado norte, a Reserva Biológica Nascente Serra do Caximbo.

A despeito da contrariedade da população local, as ALAPs e as Unidades de Conservação foram instituídas, ignorando as propostas do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará. E mais: segundo o Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, 2006c), o Ministério da Integração Nacional, por meio da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), procedeu à elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Área de Influência da BR-163, com destinações de uso do território distintas das estabelecidas no Macrozoneamento do Pará. Em outras palavras, um mesmo trabalho, foi executado duas vezes, à custo do erário público, com a mesma finalidade, mas por entidades públicas de diferentes esferas e que teve resultados diversos, para atender a suas prioridades sobre a região.

A população urbana de Castelo de Sonhos – incluindo desde os madeireiros e fazendeiros, aos trabalhadores, comerciantes e profissionais liberais, de uma forma geral – discordou, em parte ou no todo, da adoção das limitações administrativas. Obviamente, os motivos que ensejaram as críticas às ALAP's tinham diferentes óticas. Alguns madeireiros entrevistados reconhecem que era necessária uma medida para controlar o desmatamento, pois, da forma como estava, “ia tudo acabar rapidinho”. Porém, eles reclamam da forma como a ação foi implementada, sem diálogo, sem qualquer gradualidade e com o descumprimento do TAC por parte do próprio governo¹⁰⁰.

Para um madeireiro, de 47 anos, essa política foi uma espécie de “ditadura moderna. É uma lei para o povo se lascar. Agora mandam colocar as coisas no ‘saco’ para sairmos daqui que nem bandido. Fazem a lei, mas não conhecem a realidade. E ainda chamam a gente de bandido”.

Outro representante do mesmo setor, nascido no Paraná e residente em Castelo de Sonhos há quase 10 anos acredita que “os políticos não querem que colonizem aqui, que venha mais gente para cá. Com essas reservas querem que o povo deixe a Amazônia. Os EUA

¹⁰⁰ Quando da decretação das Áreas de Limitação Administrativa Provisória, o governo federal também suspendeu os Planos de Manejo para a exploração da floresta, por meio de um Temo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado com os madeireiros. O acordo era que a exploração da madeira seria cessada temporariamente para o governo estudar melhor a vocação da área e rever os Planos de Manejo. Porém, mais de um ano depois de firmado o TAC, a quase totalidade dos Planos de Manejo não foi liberada, provocando um colapso econômico na região da BR-163, uma vez que as indústrias madeireiras demitiram, em massa, os trabalhadores.

querem isso. Tem um monte de americano lá, na frente. E oferecem dinheiro para o povo sair daqui”. E completa: “Nós, e muitas pessoas, temos isso aqui como herança do pai, do avô. E agora vamos abandonar tudo, como bandido? Foram anos de luta e, agora, eles vão tirar da gente? Ninguém vai aceitar isso pacificamente... Essas terras envolvem questão de sentimento, emoção, cadeia hereditária. E se sairmos, para onde vamos? A vida de trabalho tá toda aqui...”

O setor ainda se defende afirmando que: “Não somos nós que destruímos a floresta. São os fazendeiros. Nós queremos que a floresta fique em pé. Dependemos dela para continuar trabalhando”. Já um fazendeiro, de 47 anos, contesta, criticando o paradoxo das legislações agrária e ambiental: “As leis são bandidas. Elas obrigam a derrubar para garantir a propriedade, pois por lei não pode derrubar, mas se não derruba, não tem posse da terra”.

Um comerciante, de 39 anos, reforça: “Hoje estamos praticamente perdidos sem saber se o que temos realmente é nosso; essas reservas vieram e tomaram terras de pessoas que há vinte anos moram aqui”. E fala qual seria a medida mais correta: “A Marina, ao invés da moratória, poderia ter feito o seguinte: permitia esse ano só 30% de exploração; e ano que vem mais 30%. Aí as pessoas poderiam se planejar, ir tomando outro rumo. Mas não, foi tudo de uma vez”. Outro comerciante reclama o “paradão que virou o comércio. Antes entrava e saía gente aqui toda hora. Agora parece cidade fantasma”.

O descontentamento do setor produtivo com a medida ambiental implementada foi intensa. Em Manifesto de 18 de abril de 2005, encaminhado ao GTI da BR-163 pela Associação dos Produtores Rurais da Terra do Meio, o segmento expressa sua indignação com a medida:

Somos conscientes da necessidade de preservação do meio ambiente, mas de forma lícita e competente, pois quando da elaboração dos limites das áreas decretadas, o critério adotado foi o da politicagem, com apoio de inaptos e incompetentes, comprovado pela descontinuidade arbitrária que favoreceram alguns, em detrimento de todos;

Quando um instituto que se denomina do “Meio Ambiente” usa recursos públicos para promover a desarticulação de todo o processo produtivo instalado na região, cabe questionarmos, se realmente estão defendendo os interesses do povo brasileiro, ou então, como a prática tem demonstrado, estão sob a influência direta de “ONGs”, “Grupos farmacêuticos internacionais, piratas da biodiversidade” e “mineradoras”.

A explicação para toda essa contrariedade à nova “destinação territorial” está além da simples medida implantada de “cima” pelo governo federal. A criação das ALAP’s e de UC’s representa uma perda de poder de decisão para o governo estadual e administradores locais, configurando o que Becker (2004) chama de conflitos políticos-administrativos. Ademais, há

uma clara diminuição do lucro das empresas e das madeireiras e, conseqüentemente, de trabalho, o que tem um impacto direto sobre a vida da população.

Quando o poder central institucionaliza a malha ambiental (e indígena), alterando os limites legais do espaço amazônico, atinge os municípios e todos os seus habitantes, que passam a ver seu território regulado por legislações espaciais e submetido política e administrativamente à União ou ao Estado. Diante disso, diz Becker (2004, p.120) que “constata-se, pois, no presente, um desajuste, real ou potencial, da regulação político-administrativo tradicional à dinâmica e à configuração territorial emergente da proposta ambiental, que gera o problema da área útil passível de ser utilizada pelos municípios”.

Portanto, caso Castelo de Sonhos se torne um novo município, já nascerá com uma enorme parcela de seu território federalizada, pelas áreas protegidas nele existentes, restando pouco espaço útil disponível para ação do governo local. Aquelas formam uma “cortina ambiental” além dos 100 km à direita e esquerda da rodovia BR-163, convergindo o crescimento do distrito e das outras localidades a acompanharem o traçado da estrada e restringindo a expansão do setor produtivo.

O pacote de medidas ambientais adotado pelo governo federal dificulta o livre poder político-administrativo dos governos locais e limita a efetiva concretização da “autonomia municipal” por parte do poder municipal. Nessa perspectiva, Becker (2004, p. 122) entende que à acentuada dependência financeira dos estados amazônicos e de seus municípios ao repasse de receitas federais, soma-se agora “uma certa ‘destinação prévia’ dos recursos reais e potenciais existentes no território municipal, inibindo, ainda mais, o exercício do poder municipal constituído”.

Pode-se dizer que os governos locais e a maior parte dos atores, sobretudo os ligados direta ou indiretamente à indústria madeireira, sentiram-se “sufocados” pelo modo brusco como os instrumentos foram implementados, sem qualquer flexibilidade que possibilitasse a assimilação e adaptação às mudanças. À luz da comunidade, foi uma medida “mais punitiva que preventiva”, como expressou um morador.

As graves repercussões econômicas negativas e o descumprimento do TAC por parte do governo acabaram por contribuir para criar um clima de insatisfação e descontentamento contra o Ministério do Meio Ambiente, diminuindo a falta de confiança na capacidade de atuação do Estado. Isso é algo perigoso, como constatado no Relatório da XXI Reunião do PP-G7 e IAG (2004), pois pode gerar “um clima de desobediência civil aberta e declarada em relação ao Estado de Direito”, manifestando-se em reação tanto à legislação ambiental quanto à situação fundiária.

Dessa forma, o discurso do setor madeireiro, no campo, traz sérios questionamentos quanto à efetividade operacional da Lei de Gestão de Florestas Públicas. Primeiro, porque, com a promulgação dessa lei, as florestas públicas, que até então eram livremente “apropriadas e exploradas” por esse segmento, agora poderão ser utilizadas apenas por meio das concessões florestais. Contudo, a demora da regulamentação da lei e, conseqüentemente, da liberação dos planos de manejo sustentáveis, afeta diretamente as oportunidades de geração de emprego e renda. Nesse quadro de desemprego generalizado, corre-se o risco de aumentar as chances da perda completa de legitimidade das medidas implantadas no âmbito do Plano, criando um clima de desobediência à legislação.

Um madeireiro foi enfático quanto a esse pensamento: “A seca está chegando e a estrada vai ficar boa para transportar. Quero só ver se o governo não liberar os Planos de Manejo para o povo trabalhar. O povo não vai esperar mais. Vai todo mundo desmatar ilegalmente”.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas estabeleceu que nos 100km de cada lado da BR-163 sejam realizadas as concessões em áreas de até 750.000ha, mesmo sem a aprovação do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal (Paof). Isso, certamente, foi previsto para dar agilidade nos manejos locais nessa área. Entretanto, é necessário lembrar que há, ainda, um longo caminho até a realização das primeiras concessões: a estruturação das instituições ambientais responsáveis que conduzirão a concessão, a capacitação dos funcionários e a tramitação dos processos licitatórios, incluindo a espera de julgamento de prováveis recursos administrativos e judiciais.

Tem-se, então, o segundo questionamento: as licitações das florestas serão pacificamente aceitas pelos “posseiros” que lá estão? Deve-se considerar que dificilmente o entorno da rodovia Cuiabá-Santarém estará “desocupado”, quer pela população nativa, quer por algum suposto proprietário. No primeiro caso, a lei é clara quanto à destinação das florestas às comunidades locais. Mas, no segundo, existe grandes probabilidades de a área a ser licitada ser objeto de liminares, com efeito suspensivo, junto ao Poder Judiciário, em sede de ações possessórias. Em outras palavras, o processo licitatório será suspenso, arrastando-se por algum tempo, no Poder Judiciário até ser solucionado.

A entrevista de um madeireiro comprova essa contrariedade com a Lei de Gestão de Florestas Públicas: “Não vamos aceitar isso pacificamente. Se forem licitar as áreas onde estamos, vamos recorrer à Justiça. E não vamos participar da licitação. Até mesmo porque se a gente participar, vamos estar implicitamente dizendo que a terra não é nossa”.

Tendo em vista o histórico de Castelo de Sonhos – onde, como já visto, supostos proprietários já ganharam na primeira instância da Justiça Federal em ações de reivindicação

de posse da área do PDS Bartolomeu Dias que, na verdade, são terras da União –, é provável que uma “avalanche de ações judiciais” ocorra nos processos de licitação, não apenas em Castelo de Sonhos, mas em todo o oeste do Pará.

Assim, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, se em sua letra “morta” é bem elaborada e amarrada para garantir o desenvolvimento sustentável na floresta, na prática, segundo as evidências empíricas, ela pode se tornar mais um motivo de conflito. A efetividade dessa lei dependerá, em grande medida, dos sistemas institucionais de administração pública. Primeiro, da eficácia do Incra, em realizar uma regularização fundiária rápida e universal, definindo claramente quem são seus reais proprietários das terras, e em disponibilizar esses dados aos demais órgãos públicos e/ou interessados. Em segundo, dependerá do poder de polícia ambiental e do Ministério Público atuar na fiscalização do cumprimento do aparato legal e acionar a Justiça, quando for o caso. Por último, está relacionada à agilidade do Poder Judiciário em analisar os casos, à luz da dialética social do direito ambiental, e de construir a jurisprudência que norteará os julgados, o que evitará sentenças dissonantes – e mesmo parciais – e também precedentes para exceções.

3.9.2. A percepção ambiental da comunidade

A pesquisa buscou identificar junto aos entrevistados aquilo que melhorou e o que piorou no aspecto ambiental para levantar a percepção da comunidade sobre a questão ambiental. No primeiro caso – as melhoras ambientais –, muitos entrevistados (31%) entenderam que nada melhorou nessa seara (Figura 17).

Dentre os maiores problemas ambientais da região (Figura 18), os entrevistados apontaram o alto índice de desmatamento e de destruição de áreas de preservação permanente, lembrado em 46 casos. Em seguida, mencionaram os fatos relacionados às limitações administrativas adotadas em 2005 pelo Governo Lula: a proibição do corte de madeira e a criação de reservas (37 casos). Em terceiro lugar, embora não seja um problema especificamente ambiental – mas intrínseco e consequência do motivo anterior –, os entrevistados relacionaram o desemprego como uma piora do setor ambiental (21 casos). Outras questões referentes a críticas à gestão florestal adotada pelo governo federal foram elencadas: o rigor da legislação ambiental implementada de forma abrupta (7 casos) e a corrupção ou morosidade do órgão ambiental federal competente (16 casos). Dois aspectos do ordenamento fundiário foram mencionados como um problema ambiental: a grilagem de terras e o assentamento de sem terras. Apenas dois aspectos ambientais não-florestais, com

significativa amostragem, foram referidos: as queimadas/poluição do ar e a poluição dos rios/morte dos peixes.

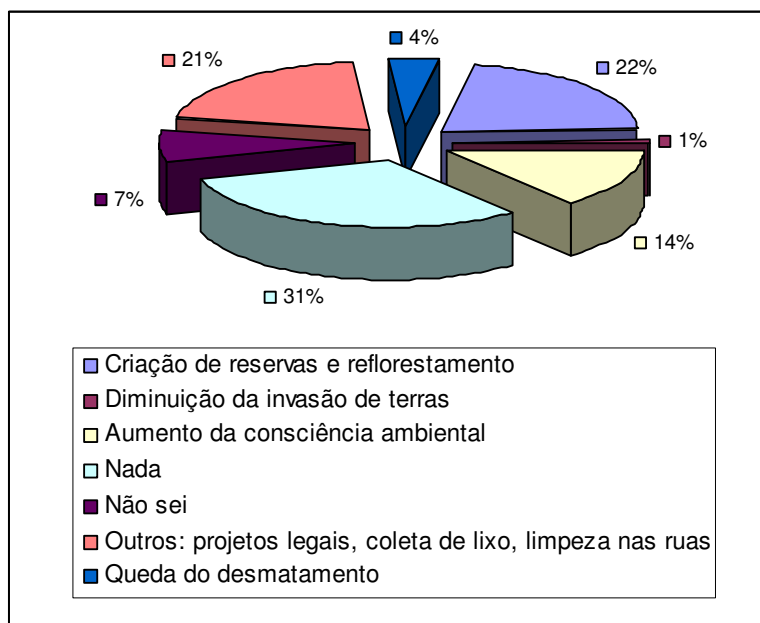


Figura 17 – Melhoras no setor ambiental

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

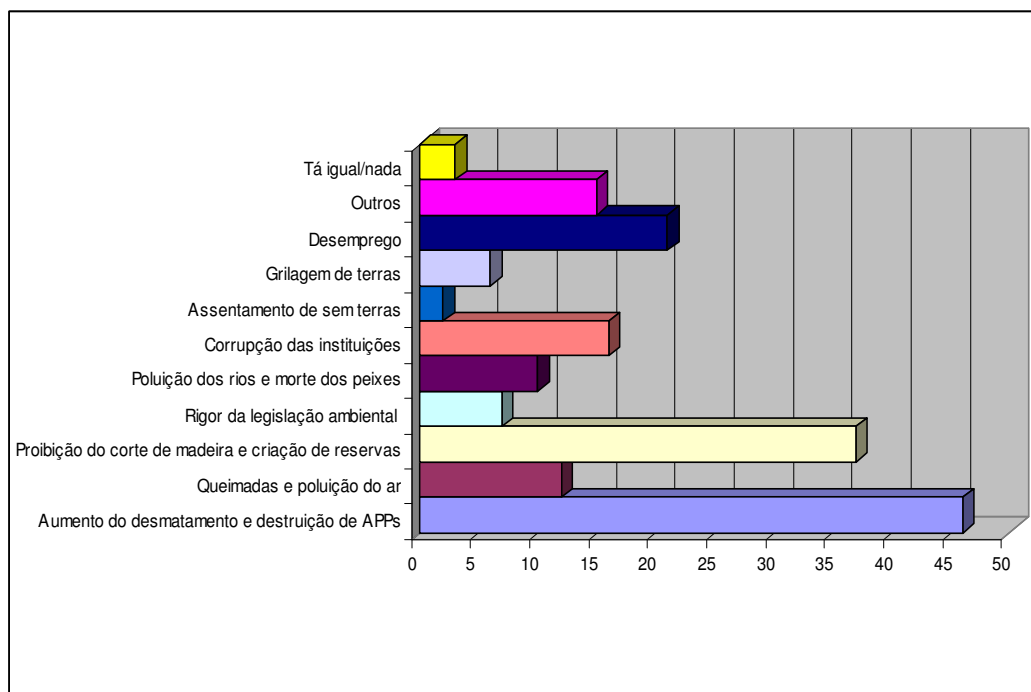


Figura 18 –Pioras no setor ambiental

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

Esses dados permitem extrair várias ilações. Em um primeiro momento, nota-se que os aspectos da agenda verde¹⁰¹ foram os principais pontos levantados pelos entrevistados, com o reconhecimento, de um lado, da prejudicialidade do aumento dos desmatamentos e das áreas protegidas, mas, por outro, de notório descontentamento com a política ambiental implementada no âmbito do Plano BR-163 Sustentável e com o conseqüente desemprego dela decorrente. Aspectos das agendas azul e marrom não foram apresentados como os pontos centrais da discussão, como poluição dos rios e ausência de saneamento básico. Os lixos jogados nas ruas, as queimadas das folhas de árvores e dos lixos das casas, além da fumaça das madeiras não foram citados como aspectos ambientais negativos.

De fato, a recessão econômica, de algum modo, restringiu o ritmo de ocupação da Amazônia e da exploração predatória da floresta. As ações para reduzir o desmatamento e evitar o desperdício das riquezas da floresta eram medidas imprescindíveis e emergenciais para frear a frente avassaladora.

Mas, analisando por outro ângulo, a posição da comunidade, criticando que as medidas de controle ao desmatamento se limitem à criação de áreas protegidas e à não liberação de planos de manejo, não deixa de ser legítima. Como salienta Rodrigues Filho (2005, p.58) “É imperativo que se busquem alternativas econômicas para a região, que se encontra hoje submetida a um regime de exploração predatória muito semelhante àquele praticado pela Coroa portuguesa nas regiões hoje industrializadas do Brasil”.

Por isso, Viola (1987) disse acertadamente que o movimento ambiental nos países do Hemisfério Sul enfrenta desafios maiores que no Norte, em virtude de um complexo de problemas de degradação ambiental e injustiça social.

Ao mesmo tempo, notou-se um silêncio da comunidade urbana sobre um problema ambiental diagnosticado por outro segmento social do território castelense: exploração madeireira e poluição nas áreas indígenas existentes no território de Castelo de Sonhos. Em Consulta às Comunidades Indígenas da Administração Regional da FUNAI de Colíder (MT)¹⁰², realizada de 22 a 24 de setembro de 2004, a Aldeia Pukanu (Terra Indígena Menkragnoti) informou que não havia registro de invasões nos limites da aldeia; porém, havia pressão de fazendeiros e madeireiros no limite oeste. Os membros da aldeia ainda

¹⁰¹ Para organizar as questões ambientais, foi feita uma classificação dos problemas em três *agendas*: (i) a chamada *agenda verde*, que compreende os aspectos relacionados à flora e fauna, à biodiversidade e ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis; (ii) a *agenda marrom*, que se preocupa, sobretudo, com a poluição e a degradação urbanas; e (iii) a *agenda azul*, relacionada à gestão de recursos hídricos.

¹⁰² Os registros com as demandas da consulta foram verificados no Arquivo da BR-163 da SDR/MI, em julho de 2006.

mencionaram a poluição no rio Patchuchá pelos madeireiros e garimpeiros. A Aldeia Kubenkroki, da mesma Terra Indígena, lembrou-se de problemas semelhantes, à exceção da poluição. Os membros da Aldeia Mkendja, também pertencentes aos Menkragnoti, registraram a ocorrência de invasões de madeireiros no limite norte da reserva e denunciaram a forte pressão de fazendeiros no limite norte pelos rios Curuá e Iriri, bem como a poluição provocada por queimadas.

Os índios Panará solicitaram aumento na fiscalização dos limites da TI e delataram as invasões pelos Terenas em suas terras para retirada de madeira. Alertaram ainda sobre a poluição dos rios Iriri e Ipiranga pelos pecuaristas.

Os membros da Terra Indígena do Baú solicitaram a equipagem dos postos de fiscalização, com o intuito de que assim pudessem coibir a pressão dos madeireiros na margem esquerda do rio Curuá. Pediram ainda a adoção de medidas contra a poluição pelo garimpo nas cabeceiras do rio Curuá, na Serra do Cachimbo.

Mas, a questão indígena e a pressão sobre suas terras não foi sequer mencionada como um problema ambiental por parte dos entrevistados. Essa invisibilidade dos povos tradicionais é reflexo dos vários preconceitos quanto à sua cultura, considerada, na ótica do colonizador/migrante e mesmo do Estado, como “pobre, primitiva e inferior”. O respeito aos direitos das comunidades indígenas foi – e continua sendo – reiteradamente violado, o que é comprovado pelas reclamações das comunidades indígenas quanto à pressão de suas terras para extração da madeira e mesmo para grilagem, além da poluição de seu *habitat*. Enfim, isso é uma constatação de que o território castelense, apropriado e percebido de formas distintas por diferentes grupos sociais, é um mosaico de usos, culturas e conflitos.

3.9.3. Os desafios da política ambiental em Castelo de Sonhos

Toni e Kaimowitz (2003) explicam que, para que um município tenha êxito na sustentabilidade ambiental, é necessário que ele atenda a um conjunto de fatores, dentre os quais pode-se citar:

- (i) estar fora da região de fronteira;
- (ii) não ter uma elite política onde predominem madeireiros, pecuaristas e grileiros;
- (iii) não ter grandes conflitos pela posse da terra nem elevada concentração fundiária;
- (iv) ter movimentos sociais fortes;

- (v) contar com um prefeito que tenha uma atitude ambiental positiva e que desfrute de um bom relacionamento com o governador de seu estado e outros políticos influentes;
- (vi) ter uma boa infra-estrutura administrativa na área ambiental/florestal;
- (vii) oferecer condições favoráveis para a instalação de escritórios de ONGs e agências governamentais; e
- (viii) contar com a colaboração de atores externos, o que na prática é quase uma consequência natural dos fatores anteriores.

Com base nesses elementos, Castelo de Sonhos está longe de ter uma gestão ambiental efetiva, pois não atende a nenhum requisito. O distrito se localiza justamente na ponta de lança de expansão econômica vinda do norte-matogrossense, com a predominância de um grupo de grandes fazendeiros. Como já visto, o povoado ergueu-se sobre a grilagem das terras da União e possui graves conflitos fundiários, que já fez várias vítimas. Não há um movimento social forte. Aliás, ali, além das igrejas, localiza-se apenas um sindicato de trabalhadores e outro patronal, além da Associação das Mulheres Trabalhadoras de Castelo de Sonhos (AMTCS). Mas, a ameaça constante aos trabalhadores sindicais e outros militantes não permite sua atuação efetiva.

A pouca articulação dos castelenses com o governo estadual e do governo federal – mais especificamente por meio do GTI da BR-163 – está ligada à luta pela emancipação do distrito. Se o órgão de meio ambiente de Altamira já é incipiente, em Castelo de Sonhos é inexistente.

Tampouco há um diálogo da população local com ONGs e outras instituições. Uma representante de uma ONG nacional influente na região na Amazônica e que atua com as causas socioambientais, aos ser indagada sobre a não-atuação em Castelo de Sonhos, esclareceu: “Reconhecemos que não atuamos no local e nem conhecemos ninguém ali. Mas é difícil estarmos presentes em todos os locais”. Assim, Castelo de Sonhos aparenta ser um distrito invisível, tanto para o poder público, como para as ONGs. As principais suposições para isso estariam no receio de se estar em uma “terra sem lei”, acrescida ao fato do distrito não ser um ente político-administrativo autônomo.

Com essa falta de amparo e desprezo, os próprios líderes locais que se preocupam com as questões ambientais e sociais não encontram suporte nem aliança de atores externos para modificar a realidade local e tomar um novo rumo no desenvolvimento de Castelo de Sonhos. Sem essa aliança, torna-se impossível a concretização das políticas ambientais no distrito e em toda a extensão do território altamirense. Até mesmo porque sua efetividade envolve o

diálogo e a gestão compartilhada de responsabilidade dos diferentes atores. É o que afirmam Toni e Kaimowitz (apud ROCHA, BARBOSA, 2003, p.102):

Dado o tamanho territorial do município de Altamira e a variedade de problemas a serem enfrentados, torna-se necessário fazer planos e articulações além do poder municipal e dos atores locais. Grande parte das questões ambientais mais relevantes do município dizem respeito às várias áreas do governo e dependem da articulação entre os diversos órgãos nas três esferas de poder e destes com a sociedade civil. Além da articulação entre esferas e agências de governo, faz-se necessário, também, uma articulação horizontal entre Altamira e os municípios circunvizinhos, ora que se construa uma visão mais regional de intervenção.

Leroy (1993) também entende que a efetivação das políticas públicas implica a abertura de espaços institucionais adequados à sua negociação entre os atores sociais e o Estado, com o devido respaldo técnico-operacional, bem como a disposição para captar os recursos financeiros necessários à concretização dos elementos pactuados.

Isso significa que, para haver a implantação do Plano BR-163 e de outras políticas públicas de desenvolvimento sustentável, o abandono de Castelo de Sonhos não pode prosseguir como está. Os atores locais não dispõem de poder político, nem econômico ou administrativo, capaz de suprir a ausência e/ou insuficiência de todas as esferas de instituições do poder público.

A preocupação quanto à continuidade dos rumos insustentáveis que a dinâmica local pode seguir intensificam-se, pois embora Castelo de Sonhos seja só um distrito, ele se encaixa no conceito que Toni e Kaimowitz (2003, p.411) chamaram de “Municípios de risco”, ou seja, aquele que tem “situação sociopolítica tensa, em geral localizados na faixa de fronteira agrícola e com forte atividade madeireira”. Nesses casos, é primordial uma “ação estatal incisiva”; porém, flexível e gradual.

Diz Gutberlet (2002) que, para as políticas ambientais e sociais surtirem efeitos, elas precisam “descer” para o nível local, aproximando-se de quem deveria dar as soluções. É claro que existe o risco da burocracia, da corrupção, da ganância e da falta de comprometimento tomar conta do processo. Por isso, é necessária organização e estruturação participativas e transparentes para o exercício do controle das políticas e das tomadas de decisões.

Sachs (2002) diz também que é crucial uma abordagem negociada e participativa em áreas sensíveis. Porém, não parece, a partir dos dados coletados e já apresentados, que esse ponto foi rigorosamente observado na adoção das medidas do Plano BR-163 Sustentável – pelo menos quanto ao grau de negociação. Como diz Ferreira e Pinto (2006, p.321),

[...] é importante ressaltar a distância entre a retórica e a prática no que diz respeito à participação universal de atores em ações que requerem consenso e convergência de propósitos. Os interesses de grupos, de corporações e de setores específicos da sociedade em geral, tornam processos de legitimação social em atividades complexas, com múltiplas variáveis, sugerindo que o país ainda está distante das premissas do desenvolvimento sustentável que tanto povoam o discurso contemporâneo de modernidade do Estado brasileiro.

A pequena quantidade de entrevistados cientes do conteúdo do Plano representa o pouco envolvimento participativo da comunidade. Apenas 15,1% dos entrevistados responderam ter ouvido falar sobre o Plano BR-163 Sustentável, mas não souberam explicar sobre o que se tratava. Apenas 2,0% conseguiram dizer genericamente sobre o que se tratava o Plano (Quadro 14).

Quadro 14 – Pessoas que conhecem o Plano BR-163 Sustentável

	NUNCA OUVIRAM FALAR	JÁ OUVIRAM FALAR	CONHECEM GENERICAMENTE
Número de pessoas	121	22	3

Fonte: Pesquisa de campo em maio de 2006.

A observação sobre o envolvimento das comunidades – às quais o Plano se dirige – é importante para que os problemas e impactos das principais atividades econômicas verificadas no local – ou em vias de implementação – sejam geridos de forma adequada e os atores sejam a consensos – pelo menos em alguns aspectos – de forma a assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Quadro 14 apresenta várias atividades econômicas e os possíveis impactos socioambientais que vem sendo desenvolvidos sobre a floresta, as nascentes e as margens de rios ou solos frágeis. E a maior parte delas tem produzido um grande desperdício de recursos naturais.

Mas, no distrito, não há nenhuma instituição – pública ou privada – que atue voltada para o meio ambiente. Dessa forma, a ausência de política ambiental adequada no local, toda a riqueza natural do distrito torna-se uma arma de cobiça, destruição e conflitos.

Ressalta-se que a criação, em si, das unidades de conservação e outras áreas protegidas no entorno da BR-163 não é garantia de plena proteção da floresta. Por um lado, sabe-se que elas têm um papel ímpar na proteção de recursos naturais e evitam, ainda, que os efeitos das frentes de expansão econômica sobre a floresta sejam piores. Mas, para que elas tenham efetividade, é necessário despertar as comunidades do interior das áreas, como de seu entorno,

para o leque de atividades econômicas em bases sustentáveis que podem ser implantadas, em substituição a outras degradantes anteriormente desenvolvidas no local. Também, é preciso adotar políticas públicas que proponham, incentivem e apoiem essas alternativas econômicas sustentáveis, para garantir a sobrevivência da população (PINTO, 2005).

Enfim, convém retomar a percepção ambiental dos moradores, descrita no tópico anterior. Os castelenses fizeram fortes associações do meio ambiente com o desemprego e sua fonte de subsistência – a floresta. Isso significa que a questão ambiental implica, necessariamente, a busca por melhores condições de vida e de trabalho. Por isso, as medidas ambientais não devem ser tomadas de modo isolado, mas de forma transversal e concomitante a outras políticas vinculadas às agendas social e econômica.

Quadro 15 – Principais atividades econômicas em Castelo de Sonhos e possíveis impactos socioambientais negativos

ATIVIDADES/IMPACTOS	COBERTURA VEGETAL	SOLO	RECURSOS HÍDRICOS E ATMOSFERA	OUTROS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS
Garimpo de ouro	Desmatamento, facilitando o avanço do fogo	Erosão	Assoreamento e alteração do regime hidrográfico, poluição hídrica e do ar por mercúrio	Impactos na saúde, problemas sociais, criminalidade, prostituição, violência, percursos para a expansão da ocupação
Expansão da extração ilegal de recursos da floresta	Corte seletivo, perda de biodiversidade, aumento do risco e incêndio	Erosão pontual pela extração e expansão das vias de transporte	Assoreamento e processos erosivos pontuais	Pressão sobre as áreas protegidas e privação das populações tradicionais de usar a floresta
Extração de minérios	Desmatamento (por transporte e ocupação)	Erosão	Assoreamento e alteração do regime hidrográfico, contaminação do lençol freático pelo uso de agentes químicos.	Precursor para outras atividades de extração e exploração, impactos da ocupação antrópica
Projetos convencionais de assentamento	Desmatamento e queimadas na floresta	Erosão e perda de fertilidade de solo por práticas inadequadas	Poluição hídrica pelo uso de agrotóxicos e por esgoto e lixo, assoreamento de rios e igarapés pelo desmatamento das florestas de galeria	Avanço da fronteira agrícola com a ocupação de áreas florestadas. Graves problemas sociais e econômicos (pobreza, miséria, desilusão etc.).
Mecanização e monocultivo	Desmatamento e queimadas principalmente no cerrado	Compactação do solo e perda de nutrientes	Contaminação hídrica e atmosférica por agrotóxicos, assoreamento	Abandono das atividades da pequena produção e migração para a cidade
Expansão da pecuária extensiva	Desmatamento (florestas e cerrado), queimadas regulares	Erosão e lixiviação	Contaminação e assoreamento de igarapés, produção de gás metano	Grilagem, expansão irregular da atividade e conflitos de terra
Asfaltamento da BR-163	Desmatamento, facilitando o avanço do fogo	Erosão	Assoreamento e processos erosivos pontuais; intensificação da poluição do ar e do barulho	Grilagem, problemas sociais, criminalidade, prostituição, violência, percursos para a expansão da ocupação

Fonte: Adaptado a partir de Gutberlet (2002).

3.10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O distrito de Castelo de Sonhos (Altamira/PA), localizado às margens da BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA), é uma fronteira que ocupa uma posição estratégica para a circulação da mão-de-obra e do capital, ligando o Norte ao Centro-Sul do Brasil. Sua população, em geral, possui uma trajetória de grandes sofrimentos, seja pelas incertezas da colonização do território inexplorado, seja pela violência característica de sua ocupação.

O desmatamento, a perda da biodiversidade, a desintegração e a exclusão social são algumas conseqüências das pressões e dos conflitos que ocorrem ali. O comprometimento do meio ambiente pode ser expresso nos baixos níveis de vida e de qualidade ambiental.

Pode-se afirmar que pelo menos parte considerável da renda líquida auferida pelos garimpeiros e pelos trabalhadores do setor madeireiro, não representa a parcela do meio ambiente devassado ou a perda da biodiversidade, nem a redução da expectativa de vida dessa população, por se dedicarem a atividades insalubres e de potencial risco para a integridade física.

Ali, a criação das ALAP's e UC's não foi bem aceita pela população, que viu sua base econômica – a exploração madeireira – desmoronar da noite para o dia, gerando desemprego e fazendo surgir a violência urbana. Ademais, a pesquisa de campo permitiu comprovar um quadro de ilegalidade e de abandono, em que vive parte de sua população.

Nesse contexto, a emancipação político-administrativo do distrito é reivindicada pela população como uma esperança de melhoria da saúde e da educação, da geração de empregos e do crescimento sustentado. E é uma demanda mais do que justa diante da ausência ou comprometimento do poder público.

Ademais, a implantação efetiva do Plano BR-163 Sustentável requer a construção de um diálogo mais estreito do Estado com a sociedade castelense, envolvendo uma gestão partilhada das decisões públicas. E mais: é preciso que o próprio Estado retome a confiabilidade da população local, desacreditada nas instituições, como o Incra e o Ibama, em virtude de experiências fracassadas, como o PDS Bartolomeu Dias, do descumprimento do TAC e das promessas não cumpridas de asfaltamento da rodovia BR-163.

Porém, muito mais que uma rodovia pavimentada e de ações voltadas para a contenção do desmatamento, a população castelense precisa de uma mínima infra-estrutura urbana e do atendimento aos direitos sociais básicos.

Resolver esses problemas sociais, estimular e fortalecer a capacitação de líderes locais e concretizar a descentralização por meio da emancipação, criando um ambiente propício ao

estabelecimento de uma governança forte, torna-se um imperativo para o desenvolvimento sustentável de Castelos de Sonhos e da região da BR-163. Afinal, a sustentabilidade, não apenas em sua dimensão ambiental, mas em suas várias facetas não encontra base para ser construída em uma região de tantos conflitos e de realidades desumanas.

CONCLUSÕES

A abertura da rodovia BR-163 (Cuiabá/MT-Santarém/PA), na década de 1970, fazia parte de uma política de integração e expansão da fronteira agrícola, conhecida como Plano de Integração Nacional (PIN). Trata-se de um eixo estratégico de comunicação, que liga o Norte ao Centro-Sul do País. Mas, seus moldes de implementação foram, em grande parte, a principal matriz geradora das atuais formas de uso do solo e desmatamento descontrolados, além da crise fundiária que se instalou na Amazônia.

Embora mais de três décadas após sua inauguração, o trecho paraense da rodovia está, em sua maior parte, sem pavimentação asfáltica. Com isso, serve muito pouco como via de circulação de mercadorias e pessoas, já que no período das chuvas, torna-se intrafegável com a série de atoleiros que se formam.

Ao longo da BR-163, nota-se que os ônus sociais e ambientais desse mega-projeto foram vários: assoreamento dos rios, ausência de infra-estrutura, migração desordenada, fracasso dos projetos de colonização, desmatamento descontrolado, garimpos, conflitos agrários, violação de direitos humanos, pressão sob a floresta para a expansão do agronegócio e a desilusão de muitos colonos (sobretudo, do sul e nordeste) que foram para a nova fronteira em busca da realização de um sonho de uma vida melhor.

Mesmo posteriormente, outras políticas de desenvolvimento na Amazônia, em geral, não consideraram devidamente a variável ambiental no planejamento dos projetos de infra-estrutura. O Governo Federal, no período 2003-2006, aproveitando o interesse de sojicultores do Mato Grosso em patrocinar o asfaltamento, propôs a implantação do que ele denominou de “um novo modelo de desenvolvimento para a região”, em bases sustentáveis, consubstanciado no Plano BR-163 Sustentável. Do ponto de vista teórico, aparenta haver uma mudança na concepção da importância da variável ambiental nas políticas públicas. É importante ressaltar que a idealização e construção do Plano devem-se, em grande medida, às reivindicações de ONG's e do movimento socioambiental atuantes na Amazônia, que pleiteavam uma alternativa ao padrão tradicional de ocupação e desenvolvimento na floresta.

Com efeito, com a emergência das inquietações ecológicas, a preocupação com os impactos ambientais ganha destaque central nas discussões políticas – embora, às vezes, ela permaneça limitada à retórica – e mesmo na concessão de financiamentos pelas agências financiadoras internacionais.

Ao mesmo tempo, existem vários atores que têm interesse na pavimentação da BR-163, incluindo desde o setor produtivo aos trabalhadores e famílias de pequenos agricultores. Isso, é claro, com perspectivas diferentes.

A obra, com certeza, marcará o início de uma etapa na vida de todas as pessoas. Será a concretização de uma longa espera. Mas, não se pode ter a ingenuidade de acreditar que a pavimentação da estrada será a solução para as dificuldades de toda a população lindeira à rodovia. Pelo contrário, o empreendimento da obra, operado do modo tradicional, pode contribuir para agravar os problemas sociais e ambientais de toda a faixa, já que a pavimentação da rodovia, com certeza, promoverá uma enorme ruptura nos padrões étnico-culturais e econômicos das cidades e povoados do entorno.

Por essas razões, é imprescindível que o asfaltamento da estrada venha acompanhado das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável, não apenas no que tange aos aspectos ligados à infra-estrutura, mas, também, ao fomento às atividades produtivas, ao ordenamento territorial, a regras de acesso aos recursos naturais e à promoção da cidadania e da inclusão social. Se não for assim, a Amazônia não será o palco de experiência para um novo modelo de desenvolvimento: servirá, tão apenas, de cenário para réplica de velhos problemas.

No início de 2005, algumas ações já foram tomadas na região, no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, como a instituição de uma Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP's), de diversas Unidades de Conservação e de um distrito florestal da BR-163. Por um lado, as medidas serviram para amenizar o ritmo da especulação fundiária e a expansão do desmatamento. Mas, por outro, a falta de alternativa e econômica, delas decorrentes, agravou a questão social, criando uma massa de desempregados e gerando um clima de descontentamento com as políticas ambientais, já que toda a faixa tinha como base a indústria madeireira.

Diversos povoados e cidades que surgiram espontaneamente nas áreas lindeiras a BR-163, eram dependentes dessa exploração madeireira. O distrito de Castelo de Sonhos (Altamira/PA) é uma dessas localidades que nasceram à beira da Cuiabá-Santarém, formada de migrantes vindos do Sul e Nordeste do País, no contexto do PIN. Seu crescimento foi impulsionado com a descoberta do ouro na localidade, seguido do ciclo da euforia da exploração da floresta, em busca do mogno e outras espécies de madeira.

Conquanto seu nome de conto de fadas, Castelo, de sonhos, apenas tem o nome. A realidade está mais para um pesadelo: um passado que registra um dos garimpos mais violentos da Amazônia, o assassinato de alguns líderes sindicais que lutavam pela justiça social e reforma agrária, a precariedade de serviços de saúde e de educação, a ausência de

infra-estrutura urbana, um dos maiores índices de desmatamento do Pará, a dificuldade de ir e vir para outras localidades e o abandono dos poderes públicos federal, estadual e mesmo municipal.

Apesar deste quadro, a população persiste na esperança de dias melhores. Crêem que com a sua emancipação do Município de Altamira – cuja sede está a quase mil quilômetros – o povoado crescerá economicamente e terá melhoras no setor social. De fato, dadas as circunstâncias de abandono do distrito, seu desmembramento é uma reivindicação legítima e, inclusive, reconhecida no Plano BR-163.

Convém ressaltar que, para o local ser sustentável, é preciso que ele tenha capacidade de planejamento estratégico, o que é impossível atualmente no distrito, onde há um vácuo de governança e ausência do Estado. Porém, importa ressaltar que é necessário que a emancipação do distrito traduza-se, também, em um rompimento com os tradicionais vínculos do poder econômico com o político, que costumam existir em várias localidades na Amazônia.

As cenas verificadas em Castelo de Sonhos confirmam a preocupação incorporada nas diretrizes do Plano, ao constar que a pavimentação da estrada, se não vir acompanhada das medidas ambientais e sociais, pode levar ao agravamento da qualidade de vida da população e da degradação da floresta e de todo o ecossistema.

Ao mesmo tempo, a pesquisa revelou que as medidas ambientais não podem ser adotadas isoladamente, sem o acompanhamento das ações de ordem social e econômica. Essa alegação pode ser comprovada pelas repercussões negativas do “pacote ambiental” no distrito, justamente por ele ter afetado substancialmente a economia local e regional, de um modo brusco, sem possibilidades de alternativas econômicas para a população, a curto prazo. Projetos interessantes, como o distrito florestal da BR-163, ainda não saíram do papel e os Planos de Manejo, que permitem a utilização sustentável da floresta, demoram a serem liberados pelo Ibama.

Nesse contexto, a população alega que o Ministério do Meio Ambiente está “engessando” o setor florestal da BR-163. Apesar de várias consultas públicas realizadas pelo governo federal, eles reclamam que as ações foram tomadas de “cima para baixo”, pois não representam a vontade da maioria da população – o que foi comprovado com os registros das atas públicas.

Essa situação torna distante o sentimento de co-responsabilidade da maioria da população com relação aos mecanismos propostos. Isso é fortalecido com as denúncias de desconcertação das instituições públicas – sobretudo Ibama e Inbra – que operam de modo

distorcido e insatisfatório na região, perdendo a sua legitimidade perante a sociedade. Com isso, põe-se em cheque a efetividade de todo o arcabouço jus-ambiental. Afinal, por que a população deve cumprir a legislação ambiental, se os próprios órgãos responsáveis não a cumprem?

A questão ambiental é, então, a preocupação menor diante de tantos problemas que necessitam ser resolvidos com urgência. Aliás, ela é associada com os próprios mecanismos de sobrevivência: a exploração da floresta como fonte direta e indireta de recursos. Como Castelo de Sonhos, muitas outras localidades distribuídas ao longo da BR-163 – guardadas as suas devidas especificidades –, também tiveram sua base econômica afetada e vivenciam a falta de credibilidade nas instituições desde a abertura da estrada.

Diante disso, os pilares da política ambiental – legislação ambiental sólida, instituições públicas fortalecidas e legitimidade social – não conseguem se erguer, pois estão intrinsecamente ligados a outras dimensões: econômica, social, cultural e territorial. Uma é corolário da outra. Isso explica que a transversalidade da política ambiental no planejamento e na implementação das decisões é essencial. Ela deve ser planejada e implementada transversalmente às outras políticas, identificando, criando e possibilitando alternativas sustentáveis de renda, com o envolvimento de todos os atores no planejamento local.

Em outras palavras, é preciso desenvolver oportunidades de geração de emprego e renda, de modo que a Amazônia não seja somente um lugar de riqueza natural, mas também de justiça e bem-estar social.

Nesse sentido, Castelo de Sonhos possui muitas potencialidades que podem ser exploradas dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável: (i) o ecoturismo, na região do rio Curuá; (ii) o aproveitamento dos retalhos das madeiras para a indústria moveleira, para a produção de artesanato e de utensílios domésticos; (iii) o fortalecimento da agricultura familiar; (iv) incentivo à indústria florestal não-madeireira; ou mesmo o manejo florestal sustentável, com as devidas observações aos critérios estabelecidos.

Entretanto, antes disso, precisa da capacitação de líderes locais e de multiplicadores de educação ambiental, estabelecendo elos com atores externos, que possam contribuir em prol da região e, inclusive, capitalizarem recursos para a concretização desses projetos. Por isso, uma aliança dos atores locais com o governo federal e as ONG's e o movimento socioambiental torna-se um fator primordial para o sucesso da política ambiental. Tem-se que lembrar que o território castelense, bem como todo o oeste do Pará, é “federalizado”, pela existência de diversas áreas protegidas, sob o domínio da União. Assim, a fiscalização e

efetividade dessas áreas envolvem, necessariamente, a cooperação desses atores em prol do esforço comum, constituindo o que o Plano denomina de “governança forte”.

Dessa forma, apesar de todas as suas deficiências, a construção do Plano BR-163 Sustentável significou uma importante mudança na forma de se planejar e conceber o desenvolvimento na Amazônia, que tenta superar os tradicionais modelos de pavimentação de rodovias. Mas, se por um lado, não faltam propostas para se conceber o desenvolvimento sustentável na Amazônia, por outro, sobram questionamentos sobre como será o real cumprimento da implementação dessa gama de ações.

Nessa perspectiva, conclui-se que a sustentabilidade é uma palavra com uma grande carga de significado e de expectativa para o futuro que, às vezes, chega a ter um ar quase utópico na Amazônia. Assim, pode-se afirmar que entre o sonho de uma política ambiental efetiva e a realidade verificada na pesquisa, há, ainda, um longo caminho a ser construído. Estado e Sociedade precisam, ainda, aprender a difícil arte do diálogo e da negociação dos conflitos que envolvem o dilema desenvolvimento-conservação.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane et al. **A pavimentação da BR-163 e os desafios à sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental**. CSF: Belo Horizonte, 2005. 29p.

ALENCAR, Ane et al. **Desmatamento na Amazônia**: indo além da “emergência crônica”. Belém: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2004. 85 p.

AMARAL, Paulo; AMARAL NETO, Manuel. **Manejo florestal comunitário: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América Latina**. Belém: IEB: IMAZON, 2005. 84p.

BANCO MUNDIAL. **Ações emergenciais para mitigação dos impactos da ocupação das áreas ao longo da BR-163**. Brasília, novembro de 2004.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Criação de Municípios. Decisão do STF que suspendeu, em caráter liminar, a emancipação do Município de Pinto Bandeira**. (ADIN NO 2.381-1). Nota técnica. Câmara dos Deputados. Junho de 2001. 06 p.

_____. **Criação de municípios após a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 1996: Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e avaliação da viabilidade legislativa de saneamento das irregularidades decorrentes dos processos emancipatórios**. Câmara dos Deputados. Estudos. Maio, 2004. 10p.

BARTHOLO, Roberto; TUNES, Gabriela; DELAMARO, Maurício. **Muito além do asfalto: cenários amazônicos para a BR-163**. Brasília: MMA/PNUMA/CDS, 2006. 166p.

BECKER, Bertha K. Grandes projetos e produção de espaço transnacional: uma nova estratégia do Estado na Amazônia. In: BECKER, Bertha K. MIRANDA, Mariana, MACHADO, Lia O. **Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990. (p.177-196).

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 168 p.

_____. A fronteira em fins do século XX: oito proposições para um debate sobre a Amazônia. In: BECKER, Bertha K. MIRANDA, Mariana, MACHADO, Lia O. **Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990. (p.15- 31).

BRASIL. **Avaliação e planejamento integrado no contexto do Plano BR-163 Sustentável: o setor soja na área de influência da Rodovia BR-163**. Relatório Final. Brasília: MMA; PNUMA, junho de 2006a. 155p.

BRASIL. **Plano Amazônia Sustentável**: versão final para consulta. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/MMA/MPOG/MI, Junho de 2006b. 104p.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento Regional sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Versão Final. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, junho de 2006c. 185 p.

BRASIL. **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: Presidência da República/Casa Civil, março de 2005a. 116p.

BRASIL. **Lei 11.284, de 2 de março de 2006 (Lei da Gestão de Florestas Públicas)**. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 26 de agosto de 2006.

BRASIL. **Livro Branco da Grilagem das Terras**. Brasília: MDA; INCRA, 2001. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/arquivos/0128000016.pdf>>. Acesso em: 19 de setembro de 2006. 110p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira. Bases para Discussão**. 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/index.cfm>> Acesso em: 22 de março de 2006.

BRASIL. **Cenários Sociais para a Amazônia Legal (2000/2010)**. Ministério da Integração Nacional e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Projeto BRA/96/025, 1996.

BRASIL. **Estimativa da Produção de Soja na Área de Influência da BR-163**. SDR/MI: Brasília, Janeiro de 2005 B.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, 2003. 184p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica**. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicações, 2002a. 704p.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Relatório de Impacto Ambiental. Pavimentação BR-163/BR230**. Brasília: MT/DNIT/Ecoplan, outubro de 2002b.

BRASIL JUNIOR, Antonio C. P. Um cenário desejável para conter o desmatamento na região de Belo Monte. In: NASCIMENTO, Elimar P.; DRUMMOND, José Augusto (Orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. (p.115-136).

BUARQUE, Sérgio Cristovam. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 177p.

BURSZTYN, Marcel. Alguns temas da questão setentrional: contribuição ao debate sobre um projeto para a Amazônia brasileira. In: SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel. **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. (p.295-319).

_____. **O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1990. 139p.

BURSZTYN, Marcel. BURSZTYN, Maria Augusta A. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. NASCIMENTO, Elimar P.; VIANNA, João Nildo (Orgs.). **Economia, Meio Ambiente e Comunicação.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 183p.

BREMAEKER, François E. J. **O município como ente governamental autônomo.** IBAM, Série Estudos Especiais, nº 72. Rio de Janeiro, junho de 2004.

CAPOBIANCO, João Paulo et al. Os custos ambientais do Programa Avança Brasil. **Cadernos Adenauer II**, nº 04. Amazônia: Avança o Brasil? São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, setembro de 2001. (p.51-78).

CASTRO, Edna et al. Terra do Meio: Poder, Violência e Desenvolvimento. **Idéias e debates.** V. 7. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi. Coordenação de Pesquisa e Pós-Graduação, 2004. 35p.

COMMISSION on Global Governance. **An overview of Our Global Neighbourhood - The Report of the Commission on Global Governance.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

CONSÓRCIO SOCIOAMBIENTAL DA BR-163. **Encontro dos Movimentos Sociais de Mato Grosso – eixo da BR-163.** Lucas do Rio Verde, 21-22 março de 2005. COUTINHO, Leonardo. As sete pragas da Amazônia. **Veja.** 12 de outubro de 2005. (p.102-1180).

COY, M. Différenciation et transformation de l'espace au nord du Mato Grosso. Contribution à un modèle dynamique des fronts pionniers. In: ALBALADEJO, C.; TULET, J.-C. (eds.). **Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne: la formation de nouveaux territoires.** Paris: L'Harmattan, 1996.

DEFICIÊNCIAS em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência. Brasília: Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004. 48p.

DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). **Desmatamento e modos de vida na Amazônia.** São Paulo: UNRISD; NUPAUB, 2005. 146p.

DRUMMOND, José Augusto. Recursos naturais: oportunidades e restrições ao desenvolvimento sustentável de uma região em transição. In: NASCIMENTO, Elimar P.; DRUMMOND, José Augusto. **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003. (p.59-85).

DUARTE, Ana Tereza Sotero. **Divisão territorial em Estados brasileiros: benefícios e perdas para o Estado de origem e perspectivas para os novos Estados.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Estudos, junho. 2003. 35 p.

_____. **Divisão territorial do Estado do Amazonas.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Estudos. Março, 2005. 30 p.

FEARNSIDE, Philip M. **O impacto ambiental do asfaltamento da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163)**. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. 23 de novembro de 2004. 27p. [mimeo].

FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto ambiental: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; PINTO, Jacques Solomon Crispim Soares. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. (p.301-327).

FLEURY, Sabino Fortes. Emancipação de municípios: um exame de indicadores. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista37/sabino37.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2006. (p.58 a 73).

FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR-163. Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da região de Influência da BR-163. **Carta de Santarém**. 29 a 31 de março de 2004.

_____. **Relatório do Encontro em Defesa da Sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163**. Santarém, Pará, dezembro de 2003.

_____. **Relatório do Encontro BR-163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo da Cuiabá-Santarém**. Sinop, Mato Grosso. 18 a 20 de novembro de 2004.

GAZETA DO XINGU. **Castelo de Sonhos: uma realidade que se acentua**. 23 de agosto de 1990.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2002. 279p.

GTA/AMIGOS DA TERRA. **Políticas públicas coerentes: para uma Amazônia sustentável. O desafio da Inovação e o Programa Piloto**, 1996.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. (p.67-78).

GUTBERLET, Jutta. Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. **Estudos Avançados da USP**. V. 16 (46), 2002. (p.157-174).

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220p.

IANNI, Octávio. **A luta pela terra**. Petrópolis: Vozes, 1978.

_____. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979.

IBGE, Coordenação dos Recursos Naturais e Estudos Ambientais. **Léxico estratigráfico da Amazônia Legal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 731p.

INCRA. **Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil**, 2001.

JORNAL Folha de Colíder, de 21 a 25 de agosto de 1989, página 04. “Irene Heck uma grande desbravadora”.

JORNAL Folha de Colíder, Ano IV, nº 74, de 1989, página 05. “Léo Heck sempre confiou em sua luta”.

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira**. Revista de Estudos Avançados da USP. V. 16 (45), 2002. (p.37-80).

LEROY, Jean-Pierre. Políticas públicas e meio ambiente na Amazônia. **Revista Proposta**, nº59, Rio de Janeiro, Fase, dezembro, 1993.

LÉVI-STRAUSS, C. **Antropologia estrutural**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1967.

LIMA, Deborah; POZZOBOM, Jorge. Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social. **Revista de Estudos Avançados da USP**. Vol.19 nº 54. São Paulo. Agosto de 2005. Disponível em: <http://acessolivre.capes.gov.br/>. Acesso em: 02 de novembro 2006.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Câmara dos Deputados. Estudo, julho de 2003. 09 p. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. **Revista de Estudos Avançados**. V.16 (45). USP, 2002. (p.107-121).

LOURENÇO, José Seixas. Amazônia: trajetórias e perspectivas. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 (p.349- 369).

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Revista de Estudos Avançados da USP**. V.19, Nº 54. São Paulo. Agosto de 2005. Disponível em: <www.periodicosapes.gov.br>. Acesso em 25 de agosto de 2006.

MARGULIS, Sérgio. **Causas do desmatamento da Amazônia Brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2003. 100p.

MATO GROSSO. Governo do Estado. **Plano Plurianual 2004-2007: Mãos à Obra**, 2003.

MELLO, Neli Aparecida de. Desenvolvimento sustentável no Brasil: dilemas e desafios. In: NASCIMENTO, Elimar P.; VIANNA, João Nildo de Souza. **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. (p.39-53).

MELLO, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé. L'État brésilien et l'environnement en Amazonie: évolutions, contradictions et conflits. **L'Espace Géographique**, vol. 1, t. 32, 2003 (p.03-20).

MÉNDEZ, Juan E. Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilherme; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (p. 243-248).

MIRANDA, Mariana. O papel da colonização dirigida na expansão da fronteira na Amazônia. In: BECKER, Bertha K. MIRANDA, Mariana, MACHADO, Lia O. **Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Editora Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1990. (p.47-62).

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 12ed. São Paulo: Atlas, 2002. 836p.

MORAES, Antonio Carlos. Formação territorial e políticas ambientais no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (Org). **Patrimônio ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003 (p.79-87).

MOTA, Aroudo. **O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NEDER, Ricardo Toledo. Problemas de regulação pública e planejamento governamental envolvidos no debate sobre sustentabilidade. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. V.11. Brasília: IPEA, junho/dezembro de 1994. (p.109-142).

NEPSTAD, D. C.; Veríssimo, Adalberto; Alencar, Anne; Nobre, C.; Lima, E.; Lefebvre, P.; Schlesinger, P.; Potter, C.; Moutinho, P.; Mendonza, E.; Cochrane, M.; Brooks, V. 1999. Large Scale impoverishment of Amazonian Forests by Logging and Fire. **Nature** . Vol 398. (p. 505-508).

NETO, Miranda. **O dilema da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1979. 232p.

NOVO PROGRESSO, Pará. **Escritura Pública da Ata Notarial Nº 308.309**. Tabelião da Cidade e Comarca de Novo Progresso.

ORRICO, Rômulo. **Transporte e desenvolvimento: uma reflexão sobre a BR-163**. COPPE/UFRJ, Novembro de 2004. 32p.[mimeo].

PP-G7; IAG. O PPA 2004-2007 na Amazônia: novas tendências e investimentos em infraestrutura. **Relatório da XIX Reunião**. Brasília, 21 de julho a 1 de agosto de 2003.

PP-G7; IAG. 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 2004.

PAGNOCCHESCHI, Bruno; BERNARDO, Maristela. Política ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. (p.101-123).

PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia: no rastro do saque**. São Paulo: Hucitec, 1980. 219p.

PINTO, Mariana Oliveira. **O alcance ao dever de indenização da propriedade particular diante da criação de unidades de conservação.** Monografia (Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental). CDS/UnB. Brasília, março de 2005.

PÓVOAS, Francisco. Práticas agropecuárias e sustentabilidade: o desafio da racionalidade no espaço da irracionalidade. In: NASCIMENTO, Elimar P.; DRUMMOND, José Augusto (Orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003 (p.263-303).

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: Centralização e descentralização do poder político no Brasil.** Câmara dos Deputados. Consultoria legislativa. Estudos, Agosto, 2002. 16 p.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica:** para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. São Paulo: Loyola, 2002. 139 p.

REBELO, Darino Castro. **Transamazônica: integração em marcha.** Centro de Documentação e Publicação do Ministério dos Transportes, 1973. 244p.

REIS, Márlon Jacinto. O Município e o meio ambiente: apontamentos sobre a ação ambiental na órbita. **Revista de Direito Ambiental.** V. 35, 2004. (p.356-369).

REVISTA DESTAQUE. Novo Progresso/PA. Outubro de 2004, nº 05, p.14. Disponível em: <www.revistadestaque.com>.

REVISTA ÉPOCA. **À espera do assassino.** 28 de novembro de 2005. (p. 95-102).

REVISTA ISTOÉ. **A estrada do Abandono.** nº 1826, 6 de outubro de 2004. (p.52-55).

REVISTA VEJA. **As sete pragas da Amazônia.** 12 de outubro de 2005.

ROCHA, Carla G. S.; BARBOSA, Clodoaldo. Altamira: recursos naturais e sociedade ameaçados pela ineficiência estatal. In: TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David (Orgs.). **Municípios e gestão florestal na Amazônia.** Natal: A.S. Editores, 2003. (p. 65- 103).

RODRIGUES, Rita Maria et al. **Estudos dos impactos ambientais decorrentes do extrativismo mineral e poluição mercurial no Tapajós: pré-diagnóstico.** Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1994, 218p.

RODRIGUES FILHO, Saulo. Sustentabilidade amazônica. **Carta Capital**, 8 de junho de 2005. 58p.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Breno Augusto. Recursos minerais da Amazônia. **Revista de Estudos Avançados da USP** 16 (45), 2002. (p.123-152).

SAUER, Sérgio. **Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense.** Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, Novembro de 2005.

SAYAGO, Doris A. V.; BURSZTYN, Marcel. Amazônia: um mosaico de projetos. In: NASCIMENTO, Elimar P.; DRUMMOND, José Augusto (Orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003 (p.165-190).

SAYAGO, Doris A. V. et al. (Org.). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: UnB, 2004. 382p.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, V.18, nº 1/2, p.291 – 314, jan/dez, 2003 (p.291- 314).

SCHOLZ, Imme et al. Sociedade civil e política ambiental na Amazônia: os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163. **Relatórios e Estudos nº 11**. Bonn: Instituto Alemão de Desenvolvimento, 2004.

SILVA, José Bonifácio de Andrada. **Obras científicas, políticas e sociais**. Santos: Imprensa Oficial, 1963. Vol.II.

SILVA, Roberto França. Assentamentos humanos rurais no acre, conciliar ocupação, conservação e uso dos recursos naturais. **Revista de Direito Agrário**. Ano 16, nº 14. In: Brasília. 2º Semestre, 2000. (p.65-77).

STERNBERGER, Marília. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. (p.29-82).

TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David. O papel dos municípios na gestão florestal: lições dos Estudos de caso. In: TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David (Orgs.). **Municípios e gestão florestal na Amazônia**. Natal: A.S. Editores, 2003. (p.373- 425).

TONI, Fabiano; MACHADO, Luciana O.; PINTO, Oliveira Mariana. **Políticas públicas e participação social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 sustentável**. Relatório Preliminar de Pesquisa do Projeto Diálogos. CDS/UnB, Novembro de 2006.[mimeo].

TOURNEAU, François-Michel le. Amazônia: reflexões sobre a (des)integração de um território. **Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais: tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo**. 24 a 26 de outubro de 2001. Brasília, 2001. (p.91-98).

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

VERÍSSIMO, Adalberto; ARIMA, Eugenie. **Brasil em ação: ameaças e oportunidades econômicas na fronteira Amazônia**. Série Amazônia, nº 19. Belém: Imazon, 2002. 22p.

VIEIRA, Liszt. Constituição e meio ambiente: as raízes e o sonho... In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. (p.139-162).

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto. **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987. (p.63-109).

ZANELLA, Maria Sylvia Zanella Di Prieto. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

ANEXO I

ACÇÕES IMPLEMENTADAS NO ÂMBITO DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL

(Fonte: Plano BR-163 Sustentável, 2006)

1. Ordenamento Fundiário e Territorial

- a) Expedição da Portaria Conjunta nº 10 do Incra/MDA, de 1º/12/04, que cria mecanismos para promover o ordenamento fundiário e inibir práticas de grilagem em terras públicas, muitas vezes relacionadas a atos de violência e à exploração predatória dos recursos naturais.
- 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) Realização, pela Polícia Federal, da “Operação Faroeste”, com o objetivo de desarticular as quadrilhas especializadas em “grilagem” de terras públicas atuantes no oeste do Pará (com a detenção de um conjunto de pessoas, inclusive ocupantes de cargos públicos, para averiguação e apuração de responsabilidades).
- d) Criação da Superintendência Regional do Incra em Santarém (SR 30/E) em maio de 2005 e recuperação das sedes em Santarém e Altamira; recuperação da frota de veículos; aquisição de novas viaturas e computadores; informatização dos escritórios; contratação de servidores temporários e realização de concurso público para contratação de 90 técnicos.
- e) Criação, em 2005, de 19 Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS, em uma área de 1,2 milhão de hectares e capacidade de assentamento de cerca de 6.200 famílias.
- f) Assentamento de 18.000 famílias, extrapolando em 20% a meta prevista para a SR 30/E em 2005 que era de 15.000 famílias.
- g) Realização, pelo INCRA, de levantamento sócio-econômico e legitimação de sete Áreas Quilombolas em Santarém e Oriximiná/PA.
- h) Realização, pelo INCRA, de cadastramento de 500 posses em Novo Progresso, Itaituba, Santarém e Altamira (localidade de Castelo de Sonhos).
- i) Realização de georreferenciamento de 6.126 lotes nas glebas Curuá-Há, Pacajá e Belo Monte totalizando cerca de 1,5 milhão de hectares.
- j) Instituição de cinco Áreas de Limitação Administrativa Provisória (mediante a Medida Provisória nº 239) no sudoeste do Pará, num total de 8,2 milhões de hectares de terras públicas federais e criação de Grupo de Trabalho Técnico para a realização de estudos e posterior definição, após discussão com o Governo do Pará e representantes da sociedade local, de sua melhor destinação. Essa ação resultou na criação de um mosaico de unidades de conservação apresentados no item “n”.
- k) Realização, pelo Ministério da Integração Nacional, através da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), de investimento de R\$ 5 milhões para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Área de Influência da BR-163, projeto coordenado pela EMBRAPA Amazônia Oriental e tendo a participação do IBGE, SIPAM, DNPM, CPRM, MPEG, UFPA e SECTAM/PA.
- l) Realização, pelo Ministério do Meio Ambiente, de investimento de cerca de R\$ 7 milhões para a elaboração de Planos Diretores Municipais (PDM), ZEE Municipais e “Agendas 21” em 23 municípios da área de influência da BR-163.
- m) Criação de um mosaico de unidades de conservação no centro-oeste do Pará entre novembro de 2004 e fevereiro de 2005, compreendendo uma área total de 5,84 milhões de hectares, consistindo na criação de duas novas unidades de conservação de

uso sustentável em novembro de 2004: Reserva Extrativista Verde para Sempre (1.288 mil hectares) e Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrísio (736 mil hectares), com o objetivo de garantir os direitos de populações tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, e na criação de duas novas unidades de conservação de proteção integral em fevereiro de 2005: Estação Ecológica da Terra do Meio (3.373 mil hectares) e Parque Nacional da Serra do Pardo (445 mil hectares), com o objetivo de neutralizar as ações predatórias ao ambiente em terras públicas.

n) Criação de um mosaico de Unidades de Conservação em parte da Área de Limitação Administrativa Provisória – ALAP do sudoeste do Pará, entre maio de 2005 e fevereiro de 2006, num total de 6,8 milhões de hectares, com o objetivo de fomentar a produção florestal madeireira e não-madeireira em bases sustentáveis, ordenar as atividades garimpeiras e assegurar a preservação do meio ambiente. As novas unidades de conservação de uso sustentável somam 4,9 milhões de hectares, incluindo a Floresta Nacional do Jamanxim (1.301 mil hectares), a Floresta Nacional do Crepori (740 mil hectares), a Floresta Nacional □aú□á (540 mil hectares), a Floresta Nacional do Trairão (257 mil hectares) e a Área de Proteção Ambiental do Tapajós (2.059 mil hectares), esta última envolvendo a quase totalidade da Reserva Garimpeira do Tapajós. As novas unidades de conservação de proteção integral somam 1,9 milhões de hectares, compreendendo a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo (342 mil hectares), o Parque Nacional do Jamanxim (859 mil hectares), o Parque Nacional do Rio Novo (537 mil hectares) e a ampliação do Parque Nacional da Amazônia (167 mil hectares).

o) Criação de um mosaico de Unidades de Conservação no sudeste do Amazonas, capitaneada pelo Governo Estadual, com sete unidades de conservação, num total de 2,31 milhões de hectares, compreendendo o Parque Estadual Sucunduri (808 mil hectares), as Florestas Estaduais Sucunduri (493 mil há), Aripuanã (336 mil há) e Apuí (186 mil há); a Reserva Extrativista do Guariba (150 mil há) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Aripuanã (224 mil há) e Bararati (114 mil há), que se somam ao Parque Nacional Jatuarana, criado em 2002, com 837 mil hectares.

2 Monitoramento, Controle e Gestão Ambiental

a) Instalação, em 2004, de três bases do Ibama, localizadas nos municípios de Altamira, Itaituba e Alta Floresta e outras três em 2005, localizadas em Novo Progresso, Garantã do Norte e Sinop.

b) Instalação do Sistema Integrado de Alerta ao Desmatamento (SIAD) no Centro Técnico Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), localizado em Belém, constituindo-se em mais um instrumento importante no combate ao desmatamento ilegal da área do Plano BR-163 Sustentável.

c) Instalação do Sistema de Detecção de Desmatamento (DETER) permitindo o monitoramento “quase instantâneo” do desmatamento em toda a região Amazônica.

d) Realização de operações integradas da Polícia Federal e do Ibama, no combate a crimes relacionados à exploração e transporte florestal na Amazônia (Operações Curupira e Ouro Verde).

e) Operação conjunta de fiscalização entre o Ibama, a Polícia Federal e a Funai contra o desmatamento nas Terras Indígenas Kaiabi, Baú e Menkrangnoti e Parque do Xingu.

3 Fortalecimento da Segurança Pública

- a) Fortalecimento da presença da Polícia Federal na região com a instalação de posto em Altamira e, posteriormente, sua transformação em delegacia.
- b) Elaboração de projetos visando à instalação em 2006 de três postos da Polícia Rodoviária Federal nos municípios de Itaituba, Novo Progresso e Garantã do Norte, com futura transformação do posto de Novo Progresso em delegacia.

4 Infra-Estrutura de Transportes e Energia

- a) Realização pelo Ministério dos Transportes de investimento de R\$ 40 milhões em 2005/06 para a manutenção das BR-163 e BR-230, garantindo condições de trafegabilidade.
- b) Ampliação da Linha de Transmissão de Tucuruí até à localidade de Caracol, no município de Trairão (PA).
- c) Ligação, pelo Ministério de Minas e Energia, de milhares de novos domicílios, urbanos e rurais, à rede de energia elétrica, no âmbito do Programa “Luz para Todos”.
- d) Licitação e construção de 120 Km de estradas em Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Projetos de Assentamento – PA em Anapu, Rurópolis e Itaituba e empenho de R\$ 500 mil para construção de estradas em Medicilândia – PA.
- e) Construção de seis Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) nos PA de Moju e Corta Corda para atendimento de duas mil famílias.

5 Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis.

- a) Aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei nº 11.284 de março de 2006 sobre a Gestão de Florestas Públicas, prevendo a concessão para fins de manejo florestal sustentável como uma das alternativas para a destinação de terras públicas e a criação de novos empregos formais, neutralizando a grilagem de terras.
- b) Criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163, envolvendo uma área de 16 milhões de hectares, instituindo uma política de incentivo à produção florestal sustentável na região com potencial de produzir de 3 a 6 milhões de m³ de madeira em tora, 50 a 300 MW a partir do aproveitamento dos resíduos florestais e gerar cerca de 100 mil empregos e renda de R\$ 740 milhões com a cadeia florestal.
- c) Assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo IBAMA, Ministério Público e Setor Madeireiro para liberação de Planos de Manejo Florestal do Oeste do Pará que foram suspensos devido a não regularização das terras exploradas.
- d) Destinação de 1,43 milhão de hectares de terras públicas federais compreendidas na ALAP do sudoeste do Pará para a consolidação e expansão da atividade agropecuária nos eixos da BR-163, BR-230 e rodovia Transgarimpeira, e de 2,06 milhões de hectares voltados para o garimpo e a mineração em geral.
- e) Lançamento do edital do projeto Alternativas ao Desmatamento e Queimada (PADEQ), com chamada específica para a Área da BR-163 e aprovação de 7 projetos no Mato Grosso (R\$ 2 milhões) e 6 projetos no Pará (R\$ 1,6 milhão).
- f) Implantação do GESTAR (Programa de Gestão Ambiental Rural) em Itaituba, Santarém e Alta Floresta (Portal da Amazônia).
- g) Implantação do Pólo do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural (PROAMBIENTE) da Transamazônica (Anapu, Pacajá, Senador José Porfírio).
- h) Implantação, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), do Núcleo de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia em Santarém (no local onde funcionava o Centro de Tecnologia da Madeira).

- i) Elaboração, pela ADA, do estudo “Arranjos Produtivos Locais da BR-163: Contribuições ao Planejamento Estratégico Territorial”, com o objetivo de identificar as principais cadeias produtivas e as vocações regionais.

6 Inclusão Social e Promoção da Cidadania

- a) Atendimento do Programa Bolsa-Família do Ministério do Desenvolvimento Social em 67 (dos 73) municípios da região, com o beneficiamento de 98.287 famílias, num repasse mensal de R\$ 7,65 milhões, atendendo 66% das famílias pobres da área.
- b) Empenho de R\$ 26 milhões para crédito de apoio e habitação para famílias residentes nas Florestas Nacionais do Tapajós e Saraca-Taquera, Reservas Extrativistas Verde para Sempre e Tapajós Arapiuns, Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Cupari, Divinópolis e Novo Mundo e Projetos de Assentamento de Moju e Pueru. Ainda em 2005, foram liberados R\$ 13,3 milhões em 1.800 operações de crédito de apoio e habitação para famílias da RESEX Tapajós-Arapiuns e aú do Oeste do Pará (R\$ 7,4 mil/família).
- c) Inserção de novos Municípios e ampliação do atendimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do Ministério do Desenvolvimento Social.
- d) Ação conjunta da Polícia Federal e do Ministério do Trabalho e Emprego no combate à utilização de trabalho escravo.
- e) Implantação de três Territórios Rurais de Desenvolvimento Sustentável pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- f) Capacitação de Agentes Ambientais Voluntários Indígenas para o controle e monitoramento do desmatamento em Terras Indígenas no Parque do Xingu, Panará, aú, Kayapó, Badjonkore, Menkrangnoti e Capoto/Jarina.
- g) Atendimento de 6,5 mil estudantes (alfabetização, 1ª a 4ª séries e escolarização de jovens e adultos) pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA.

ANEXO II

TRECHOS DAS ENTREVISTAS EM CASTELO DE SONHOS

Sobre o abandono local

“Eu vim para cá com meu marido, em busca de melhorá eu e os dois filhos. Estamos aqui a 9 meses, mais já tenho vontade de voltar, pois aqui me dá medo, pois aqui só por Deus, não podemos adoecer. Aqui é proibido, a saúde é péssima”. (*M., do lar, 29 anos*).

Sobre a emancipação

“Gostaria que Castelo de sonhos, torna-se município pois já mostramos a todos que somos capazes em todos os quisitos que um municipio precisa, gostaria que o asfaltamento da BR-163 deixasse de seu um sonho. E que os governantes se importassem u pouco mais com Castelo de Sonhos, pois somos pequenos no tamanho e grande na capacidade. Gostaria que este questionário chegasse ao conhecimento dos governantes, para que eles poderem faze um pouco da nossa real realidade” (*E., madeireira, 26 anos*).

“Castelo de Sonhos precisa da Emancipação. Assim como está, não temos nada para nos beneficiarmos, também precisamos do asfalto para nos deslocarmos, principalmente em época da chuva. Em caso de doença as vezes ficamos dois dias na estrada”. (*C., do lar, 58 anos*).

Aos governantes

“O recado que eu deixo aqui é: eu e milhares de pessoas gostaria que o nosso Governo tomassem uma atitude e que olhe pro nosso Castelo com bastante carinho e ve as dificuldades que o povo castelense esta passando. Por que aqui tem eleitores, só não temos o que merecemos que é a ajuda do Governo. O meu sonho é ver as emancipação de Castelo de Sonho”. (*C., estudante, 33 anos*).

“Estou aqui com minha família e desejo que alguém dos nossos líderes políticos olhe por este lugar, que eles venham ver de perto quantas vidas tem passando necessidades em Castelo, no Pará, de modo geral”. (*E., carpinteiro, 28 anos*).

“Governo Lula, preste muita atenção, mas muita atenção para não cometer mais injustiça ainda do que já foi cometida com nossa região, de pessoas que lutam para ver um país melhor e mais sólido. Seja mais brasileiro e menos estrangeiro”. (*S., comerciante, 39 anos*).

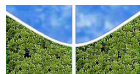
Apelo à pesquisadora

“Se você que está fazendo está pesquisa, for alguém que quer nos fazer algo para o nosso bem, por favor, peço que você nos ajude com Castelo, seja alguém que possa falar algo para o Castelo. Transformando aqui num município no futuro. Para o bem de todos”.

(*M., desempregada, 29 anos*).

ANEXO III

QUESTIONÁRIO APLICADO EM CASTELO DE SONHOS (ALTAMIRA/PA)



Universidade de Brasília –UnB

Entrevistado (a): _____
 Telefone: _____ E-mail: _____
 Data da Entrevista: _____ Horário: _____ Idade: _____
 Sexo: ()F ()M
 Cidade e Estado de Nascimento: _____

1. Estado Civil?		1.	[]
1. () Solteiro	4. () Viúvo		
2. () Casado	5. () Separado/Divorciado/Desquitado		
3. () Vive junto	6. () Outro _____		
2. Escolaridade:		2.	[]
1. () Analfabeto	5. () 2º grau incompleto		
2. () Somente lê e escreve	6. () 2º grau completo		
3. () 1º grau incompleto	7. () Superior incompleto		
4. () 1º grau completo	8. () Superior completo		
3. Qual a sua profissão?		3.	[]
1. () Agricultura/pecuária	7. () Empresário/profissional liberal		
2. () Indústria/construção civil	8. () Estudante		
3. () Ensino	9. () Aposentado		
4. () Comércio	10. () Desempregado		
5. () Autônomo	11. () Minerador		
6. () Funcionalismo público	12. () Outros. Qual? _____		
4. Você participa de alguma associação ou organização?		4.	[]
1. () Sim. Qual? _____		Q?	[]
2. () Não.			
5. Mora em Castelo dos Sonhos?		5.	[]
1. () Não. Onde mora? _____	3. () Sim, de 2 a 5 anos	O?	[]
2. () Sim, há menos de 2 anos	4. () Sim, de 5 a 10 anos		
	5. () Há mais de 10 anos		
6. Por quê motivo se mudou para Castelo dos Sonhos, ou está aqui neste momento?		6.	[]
1. () Incentivo do governo	5. () Família		
2. () Em busca de trabalho. Qual? _____	6. () Em busca de novas oportunidades. Qual? _____		
3. () Negócios. Qual? _____	7. () Terras		
4. () Estudos	8. () Outro: _____		
7. Cite três palavras que você associa a “Castelo dos Sonhos”:		7.	[]
_____			[]
_____			[]
_____			[]

8. Cite três palavras que você associa a Altamira:		8.	[]
_____			[]
_____			[]

9. Você já foi a Altamira (sede) alguma vez?		9.	[]
1. <input type="checkbox"/> Não	4. <input type="checkbox"/> Sim, vai de vez e quando		
2. <input type="checkbox"/> Sim, uma única vez	5. <input type="checkbox"/> Sim, vai freqüentemente		
3. <input type="checkbox"/> Sim, duas vezes			
10. Você é contra ou a favor da Emancipação de Castelo dos Sonhos de Altamira?		10.	[]
1. <input type="checkbox"/> Contra	2. <input type="checkbox"/> A favor		
11. Cite dois motivos para a resposta da pergunta anterior.		11.	[]
_____			[]

12. A vida em Castelo dos Sonhos melhorou ou piorou desde que você está ou conhece aqui?		12.	[]
1. <input type="checkbox"/> Melhor	3. <input type="checkbox"/> Pior		
2. <input type="checkbox"/> Igual	4. <input type="checkbox"/> Não sabe / não respondeu		
13. Na sua opinião, o que mais melhorou em Castelo dos Sonhos nos últimos dez anos na área social? (Cite três)		13.	[]
1. <input type="checkbox"/> Educação	6. <input type="checkbox"/> Abastecimento de água		[]
2. <input type="checkbox"/> Segurança	7. <input type="checkbox"/> Oferta de energia elétrica		[]
3. <input type="checkbox"/> Saúde	8. <input type="checkbox"/> Outro. Qual? _____		
4. <input type="checkbox"/> Transporte	_____		
5. <input type="checkbox"/> Moradia			
14. Na sua opinião, o que mais piorou em Castelo dos Sonhos nos últimos dez anos na área social? (Cite três)		14.	[]
1. <input type="checkbox"/> Educação	6. <input type="checkbox"/> Abastecimento de água		[]
2. <input type="checkbox"/> Segurança/Marginalidade	7. <input type="checkbox"/> Oferta de energia elétrica		[]
3. <input type="checkbox"/> Saúde	8. <input type="checkbox"/> Outro. Qual? _____		
4. <input type="checkbox"/> Transporte	_____		
5. <input type="checkbox"/> Moradia			
15. O que mais melhorou em Castelo dos Sonhos nos últimos dez anos na área ambiental? (Cite duas)		15.	[]
_____			[]

16. O que mais piorou em Castelo dos Sonhos nos últimos dez anos na área ambiental? (Cite duas)		16.	[]
_____			[]

17. Você gostaria de se mudar para outro lugar?		17.	[]
1. <input type="checkbox"/> Não	2. <input type="checkbox"/> Sim. Qual? _____	Q?	[]
Por quê? _____		PQ	[]
_____		?	

18. Está havendo modificação no desenvolvimento do Município por causa do projeto de asfaltamento da rodovia da BR-163?		18.	[]
1. () Não. 2. () Sim. Qual? _____		Q?	[]
19. Você conhece o Plano de Desenvolvimento Sustentável da área de Influência da BR-163?		19.	[]
1. () Não 2. () Sim. Como conheceu? _____ _____		C?	[]
20. O asfaltamento da BR-163 vai beneficiar principalmente a quem?		20.	[]
1. () Todos, de uma forma igual 2. () Grandes empresários 3. () Sociedade 4. () Comerciantes	5. () Pequenos e médios agricultores 6. () Outro: _____		[] [] [] []
21. Quais serão as duas atividades econômicas principais de Castelo dos Sonhos daqui a 10 anos?		21.	[]
1. () garimpo 2. () indústria madeireira 3. () pecuária 4. () soja	5. () agricultura, em geral 6. () comércio 7. () industrialização 8. () Outros. _____		[]

O entrevistado tem algum comentário final a fazer?

Observações:
