



MAPAS

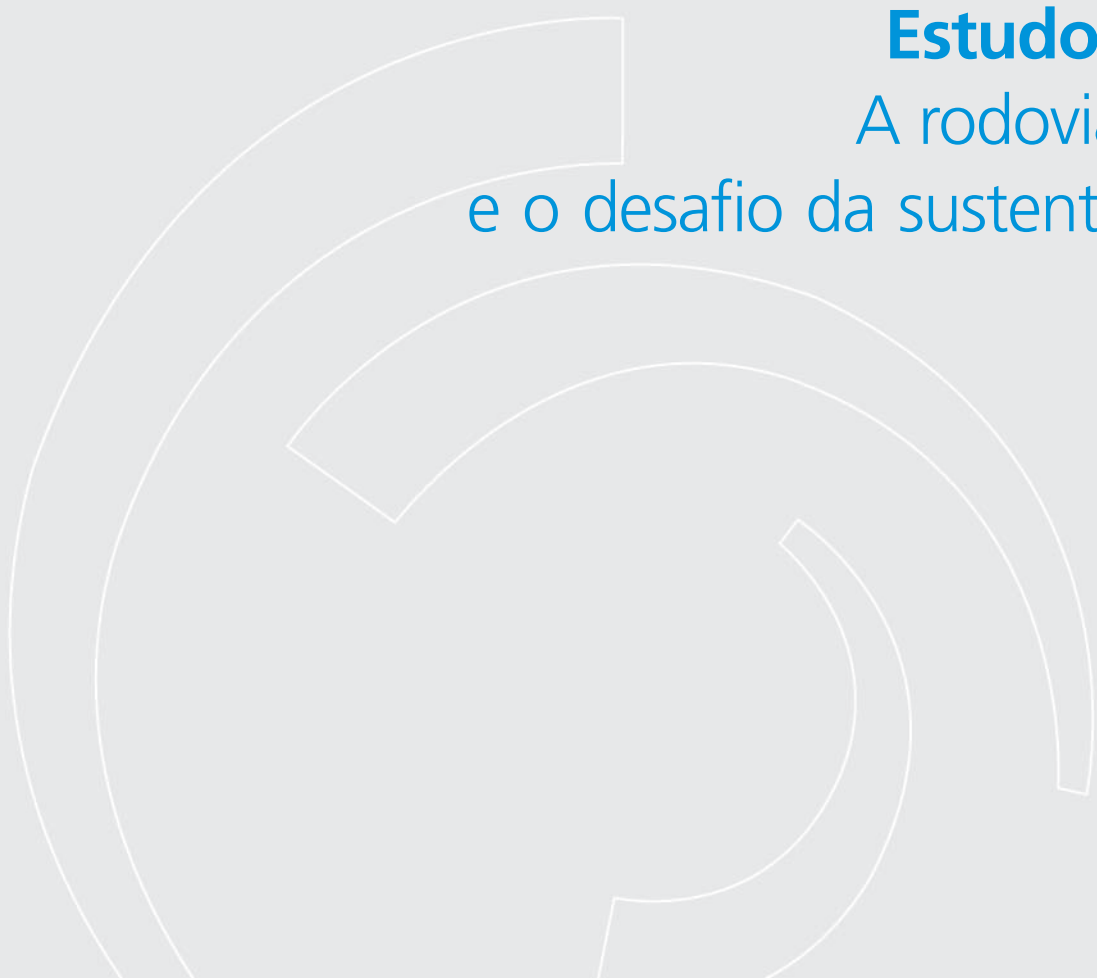
monitoramento ativo da
participação da sociedade

RELATÓRIO DO PROJETO

> DEZEMBRO DE 2005



Estudo de caso A rodovia BR-163 e o desafio da sustentabilidade



A RODOVIA BR-163 E O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

Ane A. C. Alencar

Geógrafa, pesquisadora na área de planejamento regional do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)
ane@ipam.org.br

A pavimentação dos 993 quilômetros da rodovia BR-163 que atravessam o sudoeste paraense desponta como uma das principais e mais comentadas obras de infraestrutura da atualidade brasileira. Se, por um lado, o debate em torno da obra reforça sua importância para o escoamento da produção de soja do centro-norte do Mato Grosso, por outro, gera revolta nos movimentos socioambientais e nas populações tradicionais que, apesar de quererem a trafegabilidade da estrada, têm convivido com o clima de violência e o conflito pela posse da terra e pela exploração descontrolada dos seus recursos naturais. O cenário é agravado pela situação fundiária indefinida da região, que facilita a grilagem de terras da União e a expulsão das populações tradicionais, e é facilitado pela inoperância e/ou cumplicidade das autoridades ambientais, fundiárias, policiais e indígenas. A histórica ausência do estado nesse trecho da rodovia ajuda a acirrar os conflitos e põe em xeque a viabilidade socioambiental e a sustentabilidade do empreendimento.

Para tentar reverter esse processo acelerado de ocupação desordenada e os consequentes impactos no meio ambiente e nas populações locais, o atual governo federal elegeu a BR-163 como obra-modelo. Em fevereiro de 2004, foi criado um grupo de trabalho interministerial (GTI) para discutir a sustentabilidade da rodovia e propor um plano de ação para o corredor que liga a cidade de Cuiabá a Santarém. O processo foi motivado pela pressão dos movimentos sociais locais que vinham, desde 2003, se articulando para discutir e unificar uma proposta de desenvolvimento regional, na qual a pavimentação da estrada representava apenas um dos elementos. Paralelamente, os empresários ligados ao setor do agronegócio e aos políticos locais se articularam em um consórcio, propondo ao governo uma parceria para a pavimentação da rodovia. De certa forma, a mobilização social teve suas propostas contempladas nas versões escritas do plano e algumas de suas demandas, como a criação de reservas extrativistas na região, foram efetivamente atendidas. Ao mesmo tempo, a parceria para a pavimentação da rodovia, antes prevista como uma obra público-privada, foi redirecionada para uma concessão totalmente privada. Apesar dos avanços no processo de negociação com vários grupos da região, propiciados pela construção do Plano BR-163 Sustentável, realizado pelo GTI, o governo não tem conseguido conter a intensa migração e a rápida corrida pela terra e por seus recursos, principalmente na região paraense atravessada pela BR-163.

A morosidade da ação da máquina governamental nas suas três esferas de governo e a fragilidade dos órgãos públicos com base na região acentuam-se com o sucateamento da infra-estrutura e com a corrupção presente no corpo funcional. As recentes ações de fortalecimento dos órgãos públicos na região, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), associadas ao poder de polícia, além da expedição de marcos regulatórios, como a Portaria 10, de dezembro de 2004, assinada conjuntamente pelo Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (Incra) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a Medida Provisória 239, que estabelece a limitação administrativa de 8,2 milhões de hectares ao longo da rodovia, só têm acirrado os conflitos na região, pois afetam diretamente a grilagem de terras e a exploração madeireira ilegal. Essas duas últimas atividades, apesar de ilícitas, representam o lastro da economia local atualmente – são fonte de empregos e de poder político.

Em suma, o governo federal encontra-se em uma encruzilhada. Se, por um lado, suas ações têm repercutido na direção da solução dos problemas de ocupação desordenada da terra e do uso indiscriminado de seus recursos, por outro, têm acirrado a violência contra populações tradicionais e agilizado o desmatamento na região. O contra-senso nos faz acreditar que a sustentabilidade tão almejada para a região não depende somente das ações e da presença do governo, mas também da capacidade da sociedade local em perceber o que representa o saque de suas riquezas para o futuro da região.

1. A pavimentação e o acirramento dos conflitos na Cuiabá–Santarém

Os investimentos em infra-estrutura de transporte na Amazônia têm despontado historicamente como o elemento central das políticas governamentais de desenvolvimento para a região. No passado, a abertura de estradas numa região aparentemente inóspita como a Amazônia despertou interesse dos cidadãos brasileiros, principalmente do Nordeste do país, pela terra e dos governantes e empresários, pela facilidade de acesso aos recursos naturais como minérios e madeira. Essa estratégia geopolítica possibilitou o avanço da fronteira agrícola e a expansão das atividades agropecuárias para o interior da Amazônia, além de permitir a ligação com as regiões mais desenvolvidas do país. Apesar de os projetos estarem embasados na premissa de que vão trazer melhorias para a produção econômica e para o bem-estar social, o resultado histórico desses investimentos, como a abertura de novas estradas, teve como reflexo uma ocupação desordenada: 80% do desmatamento da região encontra-se ao longo de suas principais rodovias federais. Acredita-se que parte dos impactos causados pela abertura ou pavimentação de uma estrada na Amazônia possa ser minimizado se os investimentos forem acompanhados de apoio governamental em outras áreas que não somente a de infra-estrutura.

A abertura de estradas e também a pavimentação delas podem causar mudanças estruturais na composição da paisagem, no crescimento populacional e no arranjo dos usos da terra da região beneficiada. A rodovia Cuiabá–Santarém, aberta no início da década de 1970, está passando por esse processo de rearranjo espacial impulsionado pela sua iminente pavimentação. Dos 1.756 quilômetros de rodovia, que ligam a cidade de Cuiabá, no sul do estado do Mato Grosso, a Santarém, nas margens do rio Amazonas, no Pará, 993 quilômetros ainda não receberam asfalto. Esse trecho não-pavimentado encontra-se entre a cidade de Guarantã, no norte do Mato Grosso, e o quilômetro 101, ao sul da cidade de Santarém, representando quase a totalidade do trecho da rodovia que atravessa o Pará. A região sofre com as péssimas condições de trafegabilidade da rodovia, principalmente na época chuvosa, deixando a população que vive às suas margens em uma situação de abandono e sem possibilidade de desenvolvimento econômico para suas atividades.

Depois de três décadas de abandono, essa rodovia volta à pauta do governo federal como uma obra prioritária no Programa Avança Brasil, do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e ganha força no Programa Brasil para Todos, do governo Lula. Agora, não mais com o objetivo principal de fomentar a ocupação ou de integrar a economia de regiões brasileiras, mas, principalmente, visa diminuir o custo de transporte da soja das regiões central e setentrional do Mato Grosso para o porto de Santarém. Esse forte apelo econômico tem movimentado empresários e políticos da região e recebeu o apoio dos empresários da Zona Franca de Manaus, que também representam outro grande grupo beneficiado com a ligação efetiva do porto de Santarém com a região central e Sudeste do país.

Mesmo com os benefícios privados provenientes da pavimentação, se ela não for acompanhada de investimentos em planejamento, pode se repetir a história de outras grandes obras de infra-estrutura na região, causando impactos sociais, ecológicos e econômicos irreparáveis tanto para a população local como para o ecossistema. Somente o anúncio da pavimentação da rodovia tem provocado o aumento populacional nas cidades da região, a disputa pela terra e pela posse dos seus recursos naturais. A ocupação desordenada favorece os novos empreendedores e empresários que vêm, nessa região de fronteira ainda pouco desmatada, uma oportunidade de investimento em terras a baixo custo e de apropriação de seus recursos florestais. Esse modelo de ocupação é característico dos modelos de desenvolvimento tradicionais que se baseiam em investimentos externos a população local e favorecem a concentração de renda, reproduzindo uma paisagem dominada por latifúndios (grande concentração de terra), por economias baseadas na exploração e por exportação de matéria-prima e atividades agropecuárias extensivas.

Um fator que facilita a apropriação da terra e de seus recursos na região é a situação fundiária do sudoeste do Pará, onde grande parte do território pertence legalmente ao governo federal e permanece ainda sem destinação estabelecida. A indefinição fundiária tem acirrado os conflitos e aumentado os casos de violência e os assassinatos no campo. Essas terras, de propriedade da União, que dominam a região no trecho paraense da rodovia entre a fronteira com o Mato Grosso até os limites dos projetos de colonização no município de Trairão, têm sido apropriadas ilegalmente, gerando a expulsão de populações tradicionais. As unidades de conservação e terras indígenas dessa região são focos de pressão e de saques de madeira e minérios. Se continuarem nesse ritmo intensivo de exploração, perderão, a longo prazo, sua finalidade de conservação da biodiversidade, de manutenção das funções ecológicas e de preservação do patrimônio cultural de suas populações.

Em suma, a corrida pelos recursos naturais, incentivada pela possibilidade de melhoria da infra-estrutura de transporte, tem acelerado o desmatamento na região e promovido a grilagem de terra, a especulação imobiliária e o estabelecimento de grandes fazendas de pecuária extensiva e pouco produtiva. Além disso, a garimpagem dos recursos florestais, por meio da exploração madeireira desordenada, degrada as florestas da região deixando-as vulneráveis aos incêndios florestais e sem valor econômico competitivo com os usos da terra agropecuários. Por fim, esse modelo de ocupação da fronteira incentiva a expropriação social das populações tradicionais, que não usufrui dos benefícios econômicos gerados ao longo do processo. Assim, diante da possibilidade de asfaltamento do trecho paraense da Cuiabá–Santarém, um novo desafio se impõe: como transformar esse

modelo de baixa produtividade e exaustão dos recursos naturais em um modelo no qual o desmatamento seja reduzido ao estritamente necessário, com benefícios maiores para toda a sociedade?

2. Mais de 30 anos de história da Cuiabá–Santarém

A rodovia Cuiabá–Santarém foi planejada como um dos projetos do Plano de Integração Nacional e começou a ser aberta em 1973. A principal justificativa para a construção da BR-163 seria a integração dos projetos de colonização da Transamazônica à região Centro-Oeste, ligação de grande importância em virtude da não-navegabilidade do Alto Tapajós (acima de Itaituba) e por possibilitar aos colonos dos municípios de Placas, Rurópolis e Itaituba acesso a Santarém e a outras regiões do país. Além disso, essa rodovia, que corta terras ricas em minérios, possibilitaria o acesso às áreas de mineração e de garimpo próximas a Itaituba e reduziria os custos de transporte de cargas nos estados do Pará, de Mato Grosso e de Rondônia, além de permitir a exploração madeireira de regiões ricas em madeira de lei. A Cuiabá–Santarém poderia favorecer também as companhias responsáveis pelos assentamentos privados no centro-norte do Mato Grosso e os garimpos, além de fornecer acesso aos recursos florestais desse estado.

A história de abertura da Cuiabá–Santarém ou BR-163 nos leva ao dia 1º de setembro de 1970, quando foram iniciados oficialmente os trabalhos nessa rodovia. O exército brasileiro, através do 8º e 9º Batalhão de Engenharia de Construção (BEC), recebeu do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) a responsabilidade de ligar a região Centro-Oeste ao Baixo Amazonas pela construção desse eixo rodoviário. As obras foram divididas em dois trechos: o primeiro indo de Santarém até a localidade de Cachimbo (de norte para o sul), sendo responsabilidade do 8º BEC com base em Santarém; o segundo trecho, de Cuiabá ao Cachimbo (de sul para o norte), destinado ao 9º BEC. As obras de implantação dessa rodovia se estenderam por pouco mais de seis anos. Ela foi inaugurada em 20 de outubro de 1976.

Apesar de ter o seu traçado concluído no fim da década de 1970, o asfaltamento nunca foi completado. Dos 1.756 quilômetros que ligam a cidade de Cuiabá a Santarém, 993 quilômetros encontram-se não-pavimentados – 893 quilômetros cortam o sudoeste do Pará e 100 quilômetros atravessam a região central do Mato Grosso. A rodovia teve a sua manutenção totalmente abandonada na década de 1980, voltando a receber atenção governamental somente na década de 1990. Em 1991, foi realizada, pela Secretaria Executiva de Transportes (Setran), a licitação das obras de pavimentação do trecho da rodovia a partir da divisa paraense até a cidade de Rurópolis. Esse trecho foi dividido em quatro lotes e destinado a licitação para empreiteiras. Entretanto, as obras de pavimentação estiveram praticamente paralisadas no período, não avançando até 1997, quando a continuação dos trabalhos voltou para o domínio do DNER.

Em 2000, com o crescimento da produção de grãos, a Cuiabá–Santarém começa a despontar como nova rota para baratear o transporte da soja produzida na região central e norte do Mato Grosso, despertando o interesse do governo e dos empresários pela sua pavimentação. Esse fato motivou as empreiteiras responsáveis pelos quatro lotes anteriormente licitados a se reunirem em um consórcio construtor, ficando com a responsabilidade de deixar todo o trecho trafegável

até 2002. Nesse período, foram realizadas obras de terraplenagem e de revestimento primário nos locais onde existia a maior concentração de atoleiros, e foram pavimentados 30 quilômetros da rodovia entre Campo Verde (quilômetro 30), no cruzamento entre a Cuiabá–Santarém e a Transamazônica, e a cidade de Trairão. Esse mesmo trecho, somado ao trecho da Transamazônica de Campo Verde a Miritituba, foi alvo de análise do Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima), contratado pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte (DNIT) em 2002, para avaliar os impactos da pavimentação da rodovia. Esse estudo ficou sob a responsabilidade da Ecoplan e foi entregue ao Ibama em 2003 para ser avaliado. O EIA-Rima foi discutido e apresentado em audiências públicas que ocorreram em agosto de 2004.

Paralelamente ao processo de audiências públicas para a apresentação do EIA-Rima, ocorreram as consultas públicas no Pará, no Mato Grosso, no Amazonas e em Brasília para a apresentação da primeira versão do Plano BR-163 Sustentável. Esse plano foi fruto do GTI criado em março de 2004, composto por 14 ministros, e sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República. A necessidade de criação de um grupo de trabalho para a construção de um plano integrado de desenvolvimento para a região de influência da BR-163 surgiu em decorrência dos problemas latentes da dinâmica da fronteira e da pressão dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais (ONGs) de atuação local por investimentos sociais, econômicos e ambientais que acompanhassem a pavimentação da estrada e, portanto, diminuíssem seu impacto. Já como uma das ações do Plano BR-163 Sustentável, no fim de 2004, o governo federal criou uma série de unidades de conservação na área de influência da rodovia e interditou administrativamente uma região de aproximadamente 8 milhões de hectares na margem esquerda da estrada.

Essas decisões de cunho fundiário, associadas à intensificação da ação do Ibama na região, à expedição da Portaria 10 do Inbra, que suspendeu a liberação de planos de manejo em terras públicas, e às operações de investigação contra a corrupção no Inbra e no Ibama, criaram uma situação de caos na economia local, dominada pelo comércio de terras e de madeira. Em abril de 2005, a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável foi discutida em uma nova rodada de consultas públicas na região. O resultado está sendo sistematizado pelo GTI da BR-163 e está prestes a ser apresentado com a última versão do plano. Apesar de o processo de consultas ter sido criticado pelo pouco retorno de seus resultados à população local, a metodologia empregada possibilitou o diálogo e o confronto entre os vários atores econômicos, sociais e políticos.

A última audiência pública referente à rodovia BR-163 ocorreu em maio de 2005, em Brasília, e tratou da apresentação do estudo sobre o modelo de concessão da estrada encomendado pelo DNIT ao Instituto Militar de Engenharia (IME). Na audiência, foi confirmada a viabilidade econômica da exploração da rodovia e foi assumido publicamente que a pavimentação da BR-163 ficaria sob a responsabilidade do setor privado – prevista para ser uma concessão de 20 anos –, descartando o arranjo previamente suscitado de Parceria Público-Privada (PPP). Atualmente, o DNIT está esperando a análise do EIA-Rima e a liberação da licença de funcionamento pelo Ibama, além de preparar o edital para a licitação dos trechos de pavimentação e manutenção da estrada.

3. A diversidade de características ao longo da Cuiabá–Santarém

O processo histórico de ocupação e a heterogeneidade das condições naturais de solo, clima, relevo e vegetação dão a rodovia Cuiabá–Santarém uma diversidade de usos da terra e de paisagens claramente diferenciadas de norte a sul. Para facilitar o diagnóstico da área diretamente afetada pela pavimentação da estrada e a compreensão das potencialidades de uso dos recursos naturais, foram definidas regiões com base nas características físicas, nas atividades econômicas predominantes e no tipo de ocupação. A partir dessa abordagem, a BR-163, que atravessa o Pará, foi dividida em três regiões:

1. Região do Baixo Amazonas – Fronteira antiga, com mais de 300 anos de ocupação, é constituída pelos municípios de Santarém e Belterra, os únicos cortados pela rodovia na região. Entretanto, o impacto dessa rodovia afeta outros municípios do Baixo Amazonas. Na área, dominada por floresta ombrófila densa e várzea ao longo do rio Amazonas, foram implantados projetos de assentamento pelo Incra em 1973, acompanhando a abertura das rodovias Cuiabá–Santarém e Transamazônica. A atividade econômica historicamente predominante é a agricultura familiar, com a lavoura branca e o extrativismo de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros, além da pecuária extensiva de baixa produtividade e da pesca de subsistência. Porém, nos últimos anos essa região tem despontado como uma das principais fronteiras de expansão do cultivo da soja no estado do Pará em virtude da existência, no planalto Tapajós-Xingu, de uma formação com extensas superfícies de forma tabular (“platôs”) propícias à mecanização, além da localização estratégica próxima ao porto de grãos da Cargill, empresa de produtos agrícolas, inaugurado em 14 de abril de 2003 na orla da cidade de Santarém. Mesmo tendo características de uma região de colonização, ela se difere das demais pelo fato de ter sido inicialmente ocupada a partir do rio Tapajós e do Amazonas, onde se concentra grande parte da população paraense ao longo da rodovia e 18% da população total do corredor.
2. Região da Transamazônica – Representada pela área de confluência entre as rodovias Cuiabá–Santarém e Transamazônica, tem como principal característica a ocupação direcionada pelos projetos de colonização da década de 1970. É conformada pelos municípios de Placas, Rurópolis, Trairão, Aveiro e a parte norte do município de Itaituba, todos atravessados por essas rodovias. A produção agrícola familiar, com a lavoura de subsistência e de culturas perenes, representa a principal atividade, tendo como produtos de destaque a mandioca, a banana, o cacau, o café, a laranja e a pimenta-do-reino, mas cedendo espaço para a pecuária de pequena produção. Extensas áreas de floresta ombrófila densa e aberta caracterizam a vegetação da região e fornecem matéria-prima para a indústria madeireira, que se consolida como atividade econômica por ser a principal beneficiada pelo intenso processo de grilagem de terras que vem ocorrendo ao redor dos projetos de colonização e próximo das unidades de conservação. A pecuária se faz presente na área, principalmente em pequenas propriedades. Grandes fazendas também são encontradas, mas sem característica empresarial e de baixa produtividade. A região encontra-se sob influência de solos argilosos de textura média e de um relevo acidentado, decorrente de sua localização entre a bacia amazônica e o cráton amazônico. A

topografia acidentada encontrada é uma das principais barreiras para a expansão de cultivos agrícolas de larga escala que necessitam de mecanização. Nessa zona, concentram-se 10% da população dos municípios da área de influência do corredor Cuiabá–Santarém.

3. Região Sudoeste do Pará – Vasta região representada, principalmente, pelo município de Novo Progresso e partes dos municípios de Itaituba e Altamira, sendo que somente o primeiro possui sede ao longo da rodovia. Outros importantes centros de negócios são a vila de Moraes de Almeida, pertencente ao município de Itaituba e portal para a reserva garimpeira localizada entre os rios Jamanxim e Tapajós, e o distrito de Castelo dos Sonhos, pertencente ao município de Altamira, localizado às margens da rodovia e ficando a mais de 1.000 quilômetros de distância da sua sede municipal. A região do sudoeste paraense passou por uma fase de decadência do garimpo de ouro no início da década de 1990, mas ainda preserva uma tradição de mineração tradicional. Na região, grandes garimpos, como Crepori, representam importantes centros. Hoje, desponta como um dos principais pólos madeireiros do Pará e da Amazônia. Em virtude da abundância de recursos florestais ainda relativamente preservados, essa região passa por um processo dinâmico de extração madeireira motivado pela melhoria das condições de trafegabilidade da rodovia principal e do esgotamento dos recursos florestais no norte do Mato Grosso. Outra atividade de extrema importância na região é a pecuária, que, apesar de estar presente desde a abertura da estrada, recentemente vem adquirindo características empresariais, deixando de ter o caráter de atividade voltada para a especulação de terras e garantia de posse. A irregularidade da situação fundiária predominante na área faz com que a disputa pela posse da terra e de seus recursos seja acirrada, gerando conflitos e colocando a região entre as mais violentas da Amazônia. Apesar de sofrer com a intensa migração provocada pelo anúncio da pavimentação – principalmente para beneficiar os produtores de soja do Mato Grosso –, possivelmente não terá grandes áreas convertidas para a produção de soja, pois está localizada em terrenos de topografia irregular com muitos afloramentos rochosos. Uma região com extensas áreas planas encontra-se na Serra do Cachimbo, dominada por vegetação de campinarana e solos arenosos. A população da região compreende apenas 2% do total do corredor, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4. A disputa pela terra e por seus recursos ao longo da BR-163

No passado, a região do Pará atravessada pela BR-163 era ocupada predominantemente por populações tradicionais (índios, ribeirinhos, extrativistas etc.), que tinham como tradição práticas de uso da terra pouco danosas ao meio ambiente. A abertura da estrada, no início da década de 1970, proporcionou o acesso à terra a um conjunto de novos atores econômicos, sociais e políticos. Esse fluxo foi recentemente intensificado a partir do anúncio da pavimentação da rodovia, em 2001. Entre os grupos de atores que começaram a fazer parte da história da Cuiabá–Santarém nos últimos 30 anos estão: madeireiros, pecuaristas, agricultores familiares (colonos e assentados), garimpeiros e, mais recentemente, grileiros (comerciantes ilegais de terra), empresários agrícolas (grandes produtores de grãos) e as ONGs que trabalham pela conservação do meio ambiente. Esses grupos de atores,

somados às populações tradicionais ainda existentes na região, representam a diversidade de interesses sobre a terra e seus recursos estabelecidos atualmente ao longo da rodovia. Os diversos interesses sobre o domínio e sobre o uso da terra e dos recursos naturais despontam como a principal fonte de conflito entre os grupos sociais e econômicos presentes na região. Os conflitos são potencializados pela ausência de instituições do estado e/ou pela conivência e inoperância das poucas instituições governamentais existentes com a elite local, dominada por madeireiros e fazendeiros, caracterizando uma região com pouca ou inexistente governança.

A história de conflito entre esses atores sociais, econômicos e políticos é um reflexo de suas relações com a terra e de suas estratégias de ocupação e apropriação dos recursos naturais. No contexto da Cuiabá–Santarém que atravessa o estado do Pará, um grupo de atores de grande relevância para a dinâmica regional de ocupação e para o uso dos recursos é o madeireiro. Esse grupo, representado por extratores e empresários, é inerente das regiões de fronteira da Amazônia pela própria natureza extrativa de sua atividade que requer abundância de recursos florestais. Os madeireiros representam a atividade econômica de maior crescimento nos últimos cinco anos na região, principalmente em virtude da abundância de florestas com espécies madeiras de alto valor econômico, legalmente “sem dono”, a baixo – ou sem – custo, à melhoria da infra-estrutura viária local, facilitando o acesso ao recurso florestal, e à abundância de mão-de-obra barata advinda do declínio dos garimpos da região. Outros fatores, como a escassez de matéria-prima no Mato Grosso, a inclusão de novas tecnologias no processo de extração e o aumento do número de espécies de valor comercial no mercado, também têm incentivado a expansão da atividade para o sudoeste paraense. Entretanto, grande parte do setor madeireiro atua ilegalmente na Amazônia, sem planos de manejo, gerando empregos perigosos e mal pagos e promovendo a exploração de alto impacto na floresta. Esse tipo de exploração gera danos à estrutura florestal e à biodiversidade, além de tornar a floresta mais susceptível aos incêndios florestais, naturalmente pouco comuns na região.

Atualmente, os grandes centros madeireiros da região cortada pela rodovia Cuiabá–Santarém no sudoeste paraense são as cidades de Castelo dos Sonhos (distrito de Altamira), Moraes de Almeida (pertencente ao município de Itaituba), Novo Progresso e Itaituba. Com exceção de Itaituba, esses centros madeireiros ganharam forma e força com a migração e o investimento de empresários do norte do Mato Grosso, motivados principalmente pela escassez de madeira na região de origem e pela indefinição fundiária da região paraense. A indefinição proporciona a aquisição de grandes áreas de floresta a baixo custo, o que tem sido uma estratégia comum entre as empresas madeiras para obter grandes reservas de estoque de madeira de alto valor comercial.

A exploração madeira, que ocorre na área de influência dessas cidades, começa a entrar no segundo ciclo de corte, ou seja, deixa de ser voltada somente para a extração de madeiras nobres (alto valor comercial), que podem pagar pelo investimento em infra-estrutura necessário à extração, e começa a extrair um seleto número de espécies de médio valor comercial que necessitam de alguma infra-estrutura previamente estabelecida. A madeira extraída da região segue rumo ao sul pela própria rodovia, servindo principalmente ao mercado doméstico do sudeste do país. Esses ciclos de extração, assim como sua intensidade e abrangência,

se diferem ao longo da rodovia, dependendo do acesso ao recurso madeireiro e ao mercado consumidor dessa madeira. No centro-norte do Mato Grosso, a intensidade da exploração madeireira – concentrada no pólo da cidade de Sinop, com 30 anos de existência – esgotou a matéria-prima de melhor qualidade e agora explora as espécies madeireiras que, anteriormente, não tinham valor comercial. Na região de Trairão, Itaituba, Rurópolis e Placas, do trecho paraense de influência da Cuiabá–Santarém ao norte do pólo de Novo Progresso, a extração madeireira volta-se principalmente para a exportação, a partir da extração de espécies nobres e de alto valor comercial, que realiza através do porto de Itaituba. Na região de Santarém, a exploração madeireira abastece prioritariamente o mercado externo, entretanto aumenta o número de espécies a serem exploradas na área, possivelmente por causa da melhoria da infra-estrutura implantada nos últimos anos.

A pavimentação do trecho paraense da Cuiabá–Santarém traz uma perspectiva de intensificação e de expansão do setor madeireiro para a região do Pólo de Novo Progresso. O acesso, facilitado pela pavimentação, às estradas secundárias da região permitiria economia no custo de extração e no de transporte, possibilitando mais investimentos em ramais madeireiros. Permitiria, também, acesso a novas áreas, assim como diminuiria o custo de transporte para o mercado, tornando viável a comercialização de mais espécies. Com a pavimentação da Cuiabá–Santarém, a indústria madeireira do extremo norte da rodovia e da região da Transamazônica sob a influência da estrada, que atualmente está exportando um pequeno número de espécies (de oito a dez) pelos portos de Itaituba e de Santarém, terá madeira para abastecer o mercado doméstico do sul e sudeste do país, incentivando ainda mais a rápida expansão da atividade na região.

Os madeireiros, além de terem um importante papel de abrir o caminho para novas frentes de ocupação da região por meio de seus ramais madeireiros, dominam o poder econômico e político local na grande maioria das cidades ao longo da rodovia no sudoeste do Pará. São eles os principais responsáveis pela movimentação financeira nessas regiões de fronteira e um dos maiores empregadores, dividindo o posto somente com o poder público local. Onde não conseguem oficialmente o poder político – prefeituras municipais – atuam em “parceria”, sendo um dos grandes aliados na manutenção da infra-estrutura de estradas vicinais, o que lhes garante respeitabilidade da população da zona rural (colonos, assentados, índios, fazendeiros), da urbana e de seus governantes. Todos esses elementos dão aos madeireiros um *status* privilegiado em relação aos outros atores na disputa pela terra e pelos recursos florestais no trecho do sudoeste paraense cortado pela Cuiabá–Santarém. O grande desafio desse setor é a sustentabilidade da extração madeireira a longo prazo, evitando a rápida escassez do recurso. Essa sustentabilidade não será atingida enquanto não forem delimitadas áreas específicas para a atividade, que possam garantir sua destinação de uso no futuro através do manejo florestal exigido por lei. A delimitação fundiária oficial evitaria conflitos com outros atores e manteria a estrutura econômica das cidades que dependem da exploração madeireira.

Outro grupo de atores de grande influência política na região é representado pelos pecuaristas que, assim como os madeireiros, detêm a posse de grandes áreas de terra e são os responsáveis pela maior parte do desmatamento às margens da rodovia, principalmente entre as cidades de Moraes de Almeida e Castelo dos

Sonhos. Somente na região de Novo Progresso, importante pólo da pecuária regional, 80% dos primeiros dez quilômetros às margens da estrada foram desmatados, principalmente, para essa atividade. A implantação de grandes áreas de pastagem para o desenvolvimento da pecuária na região foi uma prática utilizada por muitos anos nos primeiros quilômetros da Cuiabá–Santarém como justificativa de benfeitoria para garantir a posse da terra. Entretanto, a perspectiva de pavimentação da rodovia associada à possibilidade de eliminação das barreiras sanitárias para a carne paraense (eliminação da aftosa) tem mudado o caráter especulativo da atividade. A súbita valorização das terras provocada pelo frenesi da pavimentação da Cuiabá–Santarém motivou os velhos donos, que por anos abandonaram seus grandes pastos, a voltarem para reclamar suas terras. Em alguns casos, encontraram as mesmas nas mãos de terceiros. Fatos que acirraram os conflitos na região, transformada em bolsões de violência, onde a prática comum era a de fazendeiros poderosos e influentes contratarem um “exército” particular de pistoleiros para resguardar ou tomar suas posses.

Aqueles que conseguiram se estabelecer viram, na região, um alto potencial para a pecuária, passando a investir pesado na organização da atividade. Foi nesse contexto, de expectativa pela pavimentação e de definição dos limites das propriedades e da elite pecuária da região, que o setor pecuário local sofreu transformações profundas. O setor se organizou e se especializou com objetivo de atingir as altas taxas de retorno conseguidas no Mato Grosso e ganhar o mercado nacional e até o internacional. Essa mudança deve-se também à mentalidade dos novos pecuaristas, que venderam suas terras no Mato Grosso para duplicar suas posses no Pará, hoje parte da classe empresarial do setor na região. Apesar da pecuária não empregar muita mão-de-obra, pela natureza extensiva da atividade praticada no local, o reflexo do investimento nessa atividade pode ser percebido nas principais cidades da região por meio do aumento do setor de serviços especializados (lojas, concessionárias, serviços veterinários etc.). Entretanto, a transformação da pecuária em uma atividade realmente produtiva não está atingindo a totalidade da região. A pecuária especulativa, utilizada como fachada pelos grileiros e “novos pecuaristas” para garantir a posse da terra, tem sido praticada em larga escala, principalmente a partir dos dez quilômetros de distância da rodovia. Esse tipo de atitude gera graves conflitos com os madeireiros, que precisam do recurso florestal, e com as populações tradicionais (ribeirinhos e extrativistas) que, por ventura, já ocupavam essas terras.

A criação extensiva de gado no corredor tem diversas vantagens em relação a outros usos do solo, podendo, assim, dominar a paisagem futura da região. A pecuária extensiva é uma atividade de baixo investimento, pouco risco e baixos custos de produção. Exige menor trabalho de supervisão, de controle no processo produtivo e tem menor potencial de conflitos trabalhistas por empregar pouca mão-de-obra. O gado é um produto com preços crescentes nos últimos anos e uma fonte de capital líquido por ser facilmente transacionável. Além disso, o custo de manutenção da terra, o denominado Imposto Territorial Rural (ITR), tem alíquota muito baixa para propriedades que apresentam alguma produção, e a pecuária, mesmo quando muito improdutiva (menos de 0,70 cabeça por hectare), é considerada legalmente produtiva. Ao contrário da agricultura, a fiscalização da atividade pecuária é difícil e, no caso dos grandes proprietários, existe o poder político e cultural que caracterizam essa atividade.

Logo, se a trajetória de ocupação da rodovia BR-163 seguir os moldes de outras rodovias da região, é esperado que a concorrência pelas terras disponíveis ao longo do corredor seja liderada pela atividade pecuária, produzindo uma paisagem dominada pelas pastagens extensivas, de baixa lucratividade e produtividade, que aumenta de forma acelerada o desmatamento. Nesse contexto, a rentabilidade conseguida pela especulação com a terra barraria o desenvolvimento de alternativas econômicas mais sustentáveis e de maior ganho social como sistemas agroflorestais, manejo florestal de baixo impacto e extração de produtos florestais não-madeireiros (frutos, látex e essências vegetais).

Como evitar esse cenário tradicional, decorrente da implementação da pecuária extensiva, com a qual predominaria a especulação e a devastação das riquezas florestais ainda intocadas na Cuiabá–Santarém? Quais são as alternativas para desenvolver a criação de gado visando à lucratividade do setor, o menor desmatamento e inibir conflitos com outros atores? O desafio é intensificar o uso das áreas já desmatadas e evitar novas áreas desmatadas somente para especulação. Em outras palavras, a intensificação e a especialização da atividade pecuária podem ser opções viáveis para obter alto retorno econômico e reduzir o impacto sobre a cobertura vegetal, embora isso demande um período de tempo maior. A intensificação duplica a produtividade do pasto por meio de investimentos em adubação e arado da terra, seleção de gramíneas adequadas, novas tecnologias, prevenção do fogo acidental e tratamento da saúde do gado. Esse sistema pode ser implementado em áreas abandonadas para evitar o avanço da atividade sobre a floresta. Além disso, a pecuária intensiva não usa fogo, reduzindo a possibilidade de incêndios florestais. A pecuária de corte em pastagens reformadas através da intensificação do uso da terra tem registrado, na última década, taxas de retorno variando entre 12% e 21%. Na região de Paragominas, mais de 600 mil hectares de terra abandonada foram recuperados com variedades melhoradas de pasto, a custos aproximados de US\$ 260 por hectare, permitindo densidades de uma a 1,5 cabeça por hectare e gerando retornos destes investimentos de 13 a 14%. Esse tipo de experiência mostra a viabilidade econômica do sistema de pecuária intensiva na Amazônia e sua sustentabilidade ambiental por ser desenvolvida em áreas já alteradas. Entretanto, para que o sistema garanta a heterogeneidade de atores e de usos da terra é preciso que seja delimitada sua expansão e que seja garantida a destinação de terras para a pequena produção.

Outros atores que começam a afetar direta e indiretamente a região são os grandes empresários do setor da agricultura mecanizada. Diretamente, porque grandes áreas anteriormente ocupadas pela produção familiar estão sendo revertidas em campos de soja; indiretamente, porque a expansão dessa atividade tem impulsionado o asfaltamento da rodovia Cuiabá–Santarém, gerando uma dinâmica de ocupação desordenada. A pavimentação da rodovia e a construção do porto graneleiro da Cargill em Santarém fazem parte da estratégia de expansão do sistema multimodal de transporte, facilitando o escoamento da produção de cerca de 3 milhões de toneladas de soja por ano (35% da produção de Mato Grosso) produzidas no centro-norte do Mato Grosso. Atualmente, a produção é escoada para os mercados internacionais através do porto de Santos, que fica a mais de 2 mil quilômetros na direção sudeste do país. O asfaltamento da Cuiabá–Santarém e a construção do novo porto em Santarém reduziriam essa distância terrestre em

800 quilômetros, e em até sete dias a distância marítima, o que tem criado expectativa nos investidores que já mostram interesse em plantar soja cada vez mais ao norte, incorporando novas áreas da região amazônica no processo produtivo, por causa dos menores preços e das menores distâncias do porto de exportação e do mercado internacional.

O completo asfaltamento da Cuiabá–Santarém recebe apoio político e empresarial muito forte, principalmente no norte de Mato Grosso, o que facilita a entrada da agricultura mecanizada em larga escala na região. É preciso desenvolver mecanismos para maximizar os benefícios que a expansão dessa cultura pode trazer para a região e minimizar seus impactos negativos sobre a cobertura vegetal e as populações locais. Nesse sentido, o engajamento do setor agroindustrial comprometido com o desenvolvimento local, estendendo seus investimentos para outros setores que dinamizem a economia e gerem maior renda e igualdade social, será determinante. Num cenário tradicional, o asfaltamento da Cuiabá–Santarém deverá induzir a expansão da soja para o extremo norte do corredor, pois grande parte do sudoeste paraense tem terreno de topografia acidentada e repleta de afloramentos rochosos, inapropriado à mecanização. Logo, os platôs localizados ao sul da cidade de Santarém representariam essas áreas prioritárias para a expansão do cultivo no oeste paraense. Além disso, as áreas planas da região estão a poucos quilômetros do porto de Santarém, tendo por isso um dos menores custos de transporte do país.

A soja pode constituir-se na base da economia do extremo norte e do sul do corredor, ativando indiretamente outras atividades econômicas como avicultura, suinocultura, pecuária, turismo e outros serviços que gerarem emprego e renda para a população local. Não obstante, os ganhos estarão concentrados em pequenos setores da sociedade que possuem a capacidade de efetuar altos investimentos, sem alcançar a grande maioria da população do corredor, que simplesmente observará o desenvolvimento passar e se localizar em alguns pólos. Embora existam empregos secundários gerados pelas indústrias de fertilizantes, sementes, agrotóxicos, máquinas, pelos restaurantes e pelas lojas especializadas para o setor do agronegócio, o desafio será o de mudar o cenário de concentração de riqueza, fazendo com que a indústria da soja possa, de fato, contribuir para o desenvolvimento da região por meio da maximização dos benefícios da agroindústria e a minimização de seus impactos sobre o meio ambiente e a população que habita o corredor.

O setor familiar rural, que engloba aqueles atores cuja mão-de-obra produtiva é familiar, como a dos colonos e assentados, representa atualmente um dos grupos mais ameaçados pela pavimentação da estrada. Entretanto, dependendo de como o processo de planejamento que acompanha a pavimentação for conduzido, ele terá o potencial de ser um dos mais beneficiados. Assim, esse grupo de atores é a chave para o êxito social e econômico da obra, pois representa a maioria da população rural do corredor com potencial produtivo que, se não for aproveitado, pode gerar bolsões de pobreza nas cidades da região. Entre as ameaças ao grupo de atores estão os problemas fundiários, a falta de infra-estrutura para a produção e a comercialização nos assentamentos e comunidades, a falta de organização social e a inexistência de alternativas economicamente viáveis para o sistema de produção agrícola atual. A maior parte desses produtores está concentrada ao longo de travessões abertos na época da implantação dos projetos de colonização

nas décadas de 1970 e 1980, ou nos novos assentamentos demarcados a partir da década de 1990. Nessa região, os produtores familiares possuem pequenos lotes (em média cem hectares) e se dedicam ao plantio de lavouras temporárias (arroz, milho, feijão e mandioca) e, em menor escala, ao plantio de banana, cacau, café, pimenta-do-reino e outras lavouras permanentes. Além disso, a fonte de renda está associada à venda da madeira de seus lotes e à criação de gado em pequena, porém crescente, escala.

A situação atual dos recursos naturais dos assentamentos e dos projetos de colonização da região é um reflexo de sua intensiva história de uso e representa uma das principais fontes de conflito com outros atores econômicos. Nos assentamentos implantados na década de 1980, mais da metade dos lotes já foi desmatado, sendo que o restante da cobertura florestal original já teve a madeira de valor econômico extraída. Em geral, a área desmatada nessas propriedades é dominada por vegetação secundária infestada por capim (pastagens abandonadas), de baixo valor produtivo. No restante da propriedade, predominam áreas de pastagem de baixa produtividade. Lavouras anuais e/ou perenes ocorrem em uma área bem reduzida e para subsistência. Essas áreas estão sendo vendidas e apropriadas por médios e grandes fazendeiros, o que demonstra a tendência de concentração de terra nos assentamentos. Nos assentamentos e nas comunidades ocupadas na década de 1990, o retrato da situação dos recursos naturais é um pouco menos alarmante. Nesses locais ainda existe floresta com potencial extrativo, floresta secundária (capoeira) com potencial agrícola e menor concentração de terras por fazendeiros. Porém, nota-se claramente a mesma tendência de aumento da atividade pecuária e o esgotamento dos recursos naturais, além de uma situação de pobreza e de falta de infra-estrutura para a produção. O futuro dessas paisagens dominadas pela produção familiar indica a possibilidade de serem transformadas em grandes áreas de pecuária extensiva, principalmente se investimentos em sistemas agrícolas viáveis adaptados a esse grupo não forem feitos. Por causa da baixa rentabilidade da pecuária praticada nos moldes tradicionais, os agricultores acabam tendo que vender a terra pela impossibilidade de manter seu sistema de produção.

O asfaltamento da Cuiabá–Santarém pode trazer um novo cenário para a agricultura familiar na região. Para tal, será preciso reverter essas limitações e proporcionar aos produtores familiares condições de fixação na terra, sem que tenham que migrar para novas áreas, contribuindo para a expansão da fronteira agrícola. Para chegar a essa estabilidade, três fatores são fundamentais: melhor qualidade de vida; implantação de sistemas produtivos mais sustentáveis (econômica e ambientalmente); e manutenção da qualidade dos recursos hídricos e florestais. Ou seja: a estabilidade da produção familiar está muito relacionada à qualidade de vida no campo. Isso inclui sistema de saúde funcionando, sistema educacional compatível com as necessidades, transporte de passageiros e de carga na frequência necessária para suprir novas demandas de comercialização, eletricidade que dê acesso aos meios de comunicação e possibilite a conservação de alimentos. Além disso, é preciso que o sistema produtivo familiar se intensifique e se diversifique, deixando de realizar a prática do corte e da queima a cada ano. Nesse sistema, a produtividade do trabalho é maior do que a encontrada atualmente, garantindo maior renda para o mesmo esforço de trabalho. Em um lote continuariam a existir culturas anuais e criação de animais. A mudança ocorreria na base técnica de

produção e na introdução do componente agroflorestal e extrativista em maiores escalas, pelo caráter de alta adaptabilidade ao sistema familiar (intensivo em mão-de-obra e alto rendimento por área) em detrimento da tendência a atividade pecuária, que continuaria a existir, mas em menor escala.

As populações tradicionais do corredor (ribeirinhos, extrativistas, índios), também representadas pela mão-de-obra familiar, despontam, com os agricultores familiares, como um grupo bastante afetado pela dinâmica provocada pelo anúncio da pavimentação. Esse grupo concentra-se em comunidades ao longo dos principais rios da região e de seus afluentes como o rio Tapajós, a oeste da rodovia, e os rios Iriri e Curuá-Uma, a leste da rodovia. Sua estratégia de sobrevivência está ligada à prática diversificada de produção. Em virtude da precariedade de infraestrutura de serviços, eles desenvolveram um sistema produtivo que vai além do cultivo anual e perene, utilizando estratégias diferenciadas de produção, como a pesca, a coleta de produtos florestais não madeireiros – castanha, copaíba, látex, entre outros. Ao contrário dos colonos e assentados, grande parte das comunidades tradicionais da região não possui a posse de suas terras. Com exceção das terras indígenas e de duas reservas extrativistas criadas na região (Tapajós/Arapiuns e Riozinho do Anfrísio), esses grupos familiares tradicionais não têm seu território reconhecido formalmente. Isso facilita a apropriação de suas terras por outros atores como os madeireiros, os pecuaristas, os fazendeiros. Para que a pavimentação da rodovia não traga tantos prejuízos, o primeiro passo seria a identificação e a demarcação de todas as áreas de ocorrência de população tradicional, para que tenham destinação garantida para esse fim.

As ONGs de cunho ambientalistas e/ou que trabalham com temáticas socioambientais, apesar de não representarem um grupo econômico, fazem parte de um outro grupo de atores com posicionamentos e atuação relevantes à disputa pela terra e ao uso dos recursos da região. Apesar de ser um grupo diversificado, composto por organizações pequenas de atuação local, passando pelas regionais e até pelas de representação internacional, as organizações têm em comum a luta pela conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico das populações tradicionais. Esse objetivo dá ao grupo um *status* político e social de luta pela posse da terra para fins de conservação, além de advogar por práticas de uso da terra menos danosas ao meio ambiente, o que acaba indo de encontro a estratégias de outros grupos com objetivos puramente econômicos. Nesse sentido, as ONGs socioambientais que atuam na região têm como principais aliados, na discussão sobre a necessidade da destinação de áreas para a conservação e para melhores práticas produtivas, as instituições representativas dos produtores familiares e das populações tradicionais. Essa união de forças traz para o debate sobre a pavimentação da rodovia importantes elementos, que vão além da visão parcial de benefício econômico para os empresários. Pela união desses grupos, ou seja, da unidade dos movimentos sociais, o debate sobre a pavimentação da estrada ganha força do ponto de vista de benefícios sociais, intrinsecamente relacionados à posse e à destinação da terra e ao uso sustentável de seus recursos.

Em suma, a disputa pela terra e pelo uso de seus recursos ao longo da rodovia Cuiabá–Santarém parece ser um fator fundamental para a geração de conflitos na região. Portanto, para diminuir as tensões na região o primeiro passo seria o de definir a destinação de terras para os grupos acima citados. De certa maneira, em

regiões de fronteira, o poder econômico e político são determinados pela quantidade de terra sob a posse de um ator específico. A lógica não é diferente ao longo da Cuiabá–Santarém – quanto mais terra, mais acesso aos recursos, maior o ganho econômico e maior a chance de influenciar o poder político local. O cenário é desfavorável para aqueles que entendem a necessidade do ganho econômico, mas advogam pela melhor distribuição do mesmo, que geraria mais benefícios sociais e, portanto, um desenvolvimento econômico mais igualitário. Nesse aspecto, os empresários do ramo madeireiro e agropecuário compõem o primeiro grupo, enquanto que os movimentos sociais são as representações ativas do segundo conjunto de atores.

5. As diversas estratégias frente ao desenvolvimento da região

Apesar de a pavimentação da BR-163 ainda ser uma obra indesejada para alguns ambientalistas mais radicais, representa um sonho antigo de empresários, assentados, colonos, fazendeiros, madeireiros, políticos locais e moradores dos núcleos urbanos ao longo da estrada, que sempre viram nessa obra um caminho para a melhoria da qualidade de vida e para o tão esperado desenvolvimento. Porém, mesmo com a maioria da população local apoiando a obra, ela tem sido discutida de forma controversa pelos diversos seguimentos da sociedade. Isso ocorre porque a estratégia desses atores econômicos e sociais quanto aos rumos do desenvolvimento para a região da Cuiabá–Santarém é um reflexo da forma de pensar o uso dos recursos naturais, assim como da visão da abrangência dos beneficiados no processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, surgem dois grandes grupos de atores não-governamentais, representados pelo setor privado/empresarial e pelos movimentos sociais, com posicionamentos antagônicos sobre o tipo de desenvolvimento esperado para a região atravessada pela rodovia Cuiabá–Santarém. Enquanto os movimentos sociais não criticam a pavimentação da estrada em si, mas a concentração de terras e de benefícios ocasionada pela expansão da ocupação desordenada da soja, da pecuária e da exploração ilegal de madeiras, os empresários do setor madeireiro e agropecuário ressaltam somente as possibilidades do benefício econômico da região a qualquer custo, investindo em uma estratégia de expansão dessas atividades. A dicotomia no posicionamento também reflete a visão diferenciada sobre a dimensão dos impactos indiretos do asfaltamento. Enquanto os movimentos sociais acham fundamental a ocorrência de ações paralelas de mitigação dos impactos, os empresários, especialmente os que vieram de outras regiões, acham desnecessárias tais ações e destacam somente o efeito positivo do crescimento econômico após o asfaltamento.

Um elemento de fundamental importância para o êxito da estratégia é o nível de organização e as características dos grupos frente à disputa pelos seus interesses. De certa forma, a estrutura de organização social no trecho paraense da Cuiabá–Santarém segue a delimitação geográfica da área de atuação de distintas instituições dos movimentos sociais e do setor empresarial. Duas regiões se destacam como pólos de representação diferenciada dos movimentos sociais e do setor empresarial: o Baixo Amazonas e o sudoeste do Pará, representado pela vasta área que cobre os municípios paraenses ao sul de Itaituba.

A região do Baixo Amazonas apresenta diversas instituições do movimento social e ambiental de atuação local, mas poucas são as entidades de atuação regional com trabalhos contínuos sobre esse tema. A maioria das instituições da sociedade

civil local representa associações e sindicatos de produtores rurais familiares, tendo como segundo maior grupo de ONGs locais com ações na linha de desenvolvimento sustentável para os setores econômicos e sociais menos favorecidos. Dentre os temas de maior discussão na região estão a instalação de grandes projetos de infra-estrutura e de projetos privados como o Porto da Cargill, a pavimentação da BR-163 e a implantação da mina da Alcoa em Juruti, a grilagem de terras públicas e a expansão da cultura de soja. A maioria dessas instituições de representação dos produtores familiares tem uma forte influência político-partidária, o que dificulta, historicamente, seu relacionamento com o setor privado e, até recentemente, com o governo local.

As últimas eleições municipais criaram um espaço propício para o diálogo entre esses grupos, que se reflete na própria composição do Fórum Local do Plano BR-163 Sustentável, instituído pelo governo federal em Santarém. Esse fato político também tem sua importância regional no que diz respeito à possibilidade de negociação entre os setores locais – Santarém é considerada a principal cidade do Baixo Amazonas com influência considerável sobre a situação política dos municípios vizinhos. Apesar do clima propício à negociação, existem instituições do movimento social que não estão dispostas a negociar com os outros setores. Essas instituições representam uma parte do movimento social ligada aos movimentos religiosos e de formação ideológica socialista, que não acreditam ou confiam na possibilidade de divisão dos benefícios e da negociação destes entre os produtores familiares e os grandes empresários. Outros, identificados com a representação da classe produtiva dos produtores familiares e das ONGs de cunho socioambiental, acham que é possível a estrada trazer benefícios a todos e que, para isso, é preciso conscientizar o setor empresarial sobre a proposta de desenvolvimento incluído do movimento social. Então, se antes as instituições da sociedade civil tinham um posicionamento um pouco mais homogêneo (“todos contra o governo local e o setor privado”), hoje esse segmento encontra-se fragmentado com a perspectiva de um canal de diálogo com outros setores, colocando frente a frente os com posicionamentos mais radicais e inegociáveis e os que têm um posicionamento mais passível de negociação.

Ao contrário da região do Baixo Amazonas, uma das características mais latentes dos movimentos sociais na região ao sul de Itaituba é a carência de ONGs que trabalhem com assuntos socioambientais. A maioria das entidades sociais na região é representada pelos sindicatos dos trabalhadores rurais e pelas associações de pequenos produtores. Somente há quatro anos é que instituições como o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), começaram a desenvolver um trabalho na região voltado para assuntos de relevância ambiental, mas com apelo social. A carência de organizações locais levou essas instituições a criarem um fórum com representação física na região, semente de um movimento social mais articulado e proativo. O fato de os sindicatos da região estarem ligados oficialmente às instituições de representação com sede em Santarém – a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará, Baixo Amazonas (Fetagri-Bam) – tem dificultado a ação dessa representação na região, pela distância e falta de recursos financeiros para o deslocamento.

A relação entre as instituições da sociedade civil local com os setores públicos e privados é difícil. O poder público local representa o setor privado ligado à exploração madeireira. Esses setores têm instigado a população e mobilizado a mídia

local contra a ação das instituições da sociedade civil na região, o que dificulta o trabalho de disseminação, discussão e construção de uma proposta de desenvolvimento local. As recentes ações dos órgãos do governo federal (Incrá e Ibama) na região, com a Portaria 10 e a medida provisória que interditou administrativamente aproximadamente 8 milhões de hectares na região, têm acirrado o conflito entre setor privado/governo local e as organizações sociais locais. O clima na região é de medo e de violência.

Apesar das diferenças regionais em termos de organização, e mesmo aquelas divergências internas entre os grupos, os posicionamentos e as estratégias seguem um padrão geral entre as regiões. Esses posicionamentos se fazem presentes na dicotomia dos discursos utilizados tanto pelos movimentos sociais quanto pelo setor privado empresarial. No discurso geral, os movimentos sociais acusam o setor privado de pensar em benefício próprio a qualquer preço, enquanto que o setor empresarial acusa o movimento social de atrapalhar o desenvolvimento. Para que cheguem a um consenso, é preciso desmistificar o que há por trás do discurso de cada um e achar o ponto comum. Nesse caso, todos querem o desenvolvimento e a pavimentação, entretanto é preciso que o setor empresarial e a população entendam que a proposta de desenvolvimento dos movimentos sociais não é excludente. Ela enfoca direitos e deveres de cidadãos que não são contra o desenvolvimento, pelo contrário, querem aproveitar do mesmo em toda a sua magnitude e, para isso, precisam de uma ajuda, que vai além da melhoria da infra-estrutura viária, para incrementarem a produção e permanecerem com suas identidades.

Preocupados com as conseqüências da pavimentação da Cuiabá–Santarém – a ocupação desordenada e a rápida apropriação dos recursos naturais da região –, os movimentos sociais se organizaram de norte a sul da rodovia nos estados do Pará e do Mato Grosso para discutir e debater, de forma participativa, os caminhos do desenvolvimento para a região. O movimento começou modesto no Pará em 2001 e foi ganhando força até que, em 2003, recebeu adesões de instituições do movimento social do Mato Grosso. O grande objetivo era a construção e implementação de uma proposta unificada de desenvolvimento regional para a área de influência da Cuiabá–Santarém. A plataforma de discussão montada incluiu dezenas de reuniões preparatórias em quatro sub-regiões na área de influência da rodovia denominadas de pólos. Os pólos encampavam as seguintes regiões: Baixo Amazonas, BR-163 no Pará (sudoeste paraense), Transamazônica e centro-norte do Mato Grosso. As reuniões preparatórias subsidiaram a realização de quatro encontros regionais, que ocorreram de outubro a dezembro de 2003 nas cidades de Altamira (Pará), Sinop (Mato Grosso), Santarém (Pará) e Itaituba (Pará) respectivamente. Essa mobilização envolveu mais de 2 mil participantes, centenas de lideranças locais e representantes de organizações do movimento social, ambientalista e indígena do Pará e do Mato Grosso. Em março de 2004 foi realizado em Santarém um encontro de consolidação das propostas regionais apresentando ações e proposições em cinco eixos temáticos: infra-estrutura e serviços básicos rurais e urbanos; ordenamento fundiário e combate à violência no campo; estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais; fortalecimento social e cultural das populações locais; e gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas. O resultado do encontro foi publicado como a Carta de Santarém, lida e entregue pessoalmente para os ministros do Meio Ambiente e da Integração Nacional, que

participaram do evento. O grupo de organizações do movimento social se institucionalizou e hoje compõe o Consórcio Socioambiental da BR-163. Esse consórcio está sob a liderança do Grupo de Trabalho Amazônico e é composto por 32 instituições da sociedade civil que atuam ao longo da rodovia. Dentre as propostas apresentadas – e aceitas – no plano de desenvolvimento dos movimentos sociais, a criação das reservas extrativistas Riozinho do Anfrísio e Verde Para Sempre e a criação de grande parte das unidades de conservação da Terra do Meio merecem destaque pela ousadia do governo em frear a especulação de terra em áreas de fronteira ativa. Assim, as organizações da sociedade civil assumem funções cada vez mais importantes no processo de planejamento e formação de opinião política e têm contribuído para o fortalecimento das ações governamentais externas, principalmente em áreas dominadas pela elite local que controla as instituições governamentais municipais.

6. As instituições políticas e o papel do governo para o desenvolvimento da região

A estratégia e o posicionamento do governo frente à pavimentação da Cuiabá–Santarém e suas respostas às demandas de desenvolvimento da região se diferenciavam não só entre as esferas municipal, estadual e federal, mas também entre as próprias instituições de cada esfera. Os governos municipais, com exceção de alguns poucos municípios ao redor de Santarém, advogam pelo asfaltamento, mas acham que ele deve ser acompanhado de políticas de apoio ao desenvolvimento local. No caso dos outros municípios mais ao sul da rodovia no Pará, o asfaltamento é ponto pacífico e não há exigência para a obra. Nesses municípios o setor político é ligado ao poder econômico local dos empresários e qualquer impedimento ou barreira que adie o asfaltamento é visto com maus olhos.

Em relação ao governo do Pará, a situação parece ser a de imparcialidade frente à pavimentação da rodovia e ao desenvolvimento local. Enquanto no discurso o governo estadual ressalta a necessidade da pavimentação, pouco tem feito na arena política para efetivá-la. De fato, o oeste paraense parece ser uma região politicamente perigosa para o governo atual. Caso fortalecida com a pavimentação, pode criar condições para uma futura divisão estadual. De qualquer forma, o governo estadual tem estado ausente das discussões mais importantes sobre o desenvolvimento da rodovia e ainda não se mostra disposto a um diálogo mais aberto com a sociedade civil. Apesar disso, aprovou a Lei do Macrozoneamento, que prevê, para a região sudoeste do Pará, grandes áreas destinadas às unidades de conservação de uso sustentável, onde atividades como a exploração madeireira ou a extração de produtos não florestais por populações tradicionais teriam seu território garantido. Por outro lado, na região norte do corredor, nos arredores de Santarém, o macrozoneamento aponta para consolidação e expansão das atividades produtivas. Essa política pode acirrar os ânimos dos pecuaristas e de alguns madeireiros no sudoeste do Pará, assim como incomodar os produtores familiares da região de Santarém que estão sofrendo com a expansão de atividades que concentram terra, como a soja.

É na esfera federal, entretanto, que as discussões e ações relacionadas ao desenvolvimento da região atravessada pela Cuiabá–Santarém ganham força. A obra de pavimentação foi a primeira da esfera federal a ter um plano de desenvolvimento associado à obra que contou com a participação ativa de um conjunto de

ministérios encabeçados pela Casa Civil – os ministérios do Meio Ambiente, da Integração Nacional, da Desenvolvimento Agrário e dos Transportes. O plano surgiu no seio das discussões dos movimentos sociais que, preocupados com o avanço da ocupação desordenada e com a perda de suas terras, começaram em 2003 um processo de construção de uma proposta de planejamento regional bem mais abrangente do que somente os investimentos na pavimentação da estrada. O governo federal, percebendo a gravidade da situação e a possibilidade de experimentar um modelo diferenciado de planejamento, criou um grupo de trabalho interministerial em fevereiro de 2004, que ficou responsável pela confecção de um plano de desenvolvimento para a área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá–Santarém). O Plano, que recebeu a denominação de BR-163 Sustentável, atualmente encontra-se em sua segunda versão e foi amplamente discutido em consultas públicas com todos os atores locais nas principais cidades ao longo da rodovia. Apesar das várias críticas relacionadas ao modelo das consultas, entre elas a dificuldade de discussão do plano em grupos heterogêneos de atores, inibindo aqueles em menor número, a falta do retorno dos resultados etc., não se pode negar que o próprio governo exerceu um papel fundamental de mediador de conflitos em um grande, e talvez primeiro, exercício da história do planejamento no Brasil. Como resultados dessas consultas, e elementos fundamentais para o monitoramento e para a execução do Plano governamental para a região, foram instituídos Fóruns Locais de debate. Esses fóruns estão em fase de implantação e representam um espaço privilegiado para a negociação de conflitos entre os atores. Basicamente, do jeito como foram construídos, os fóruns contam com a participação – e garantia da mesma proporção – tanto dos movimentos sociais, incluindo organizações representativas de classe da produção familiar e ONGs, como do setor empresarial.

Apesar de o plano ter sinalizado um posicionamento pró-ativo do governo em relação à sustentabilidade da região, existem contradições aparentes demonstradas nas atitudes deliberadas pelos diversos ministérios que compõem o GTI. Há ministérios que tomam o plano com total descaso e outros que vêem o plano como mais uma barreira para a própria pavimentação. Um dos principais advogados de defesa do Plano é o Ministério do Meio Ambiente, que assume uma posição de liderança informal e é o contato mais direto com a sociedade civil. Entretanto, esse ministério tem tido pouca força na arena política e tem perdido a maioria das batalhas para os Ministérios da Agricultura e do Planejamento. O que, de certa forma, demonstra um risco para a credibilidade da implementação do Plano.

Apesar de todo o investimento governamental no Plano e em ações para conter os impactos negativos da pavimentação, o estado parece não ter a velocidade adequada para enfrentar a dinâmica de ocupação de terra e de degradação/exploração dos recursos. A estrutura das instituições governamentais na área está sucateada e a corrupção ainda é muito presente entre os funcionários dessas instituições. As recentes investigações, como a Operação Faroeste no Incra e a Operação Curupira que atingiu o Ibama, são provas da vontade do novo governo de acabar com velhas práticas de corrupção nos órgãos. A tentativa de fortalecê-los através do pesado investimento no cadastramento de propriedades rurais e na criação de novas unidades regionais, como é o caso recente do Incra de Santarém e a criação das bases operativas na região pelo Ibama, tem trazido resultados

positivos, dando sinais de inibição e dificuldade para a grilagem de terras e para a exploração madeireira ilegal na região. Ainda nessa linha, o governo federal, como ações prioritárias do Plano da Br-163 Sustentável, criou marcos regulatórios importantíssimos rumo ao ordenamento territorial. Esses marcos foram a expedição da Portaria 10, assinada conjuntamente pelo Incra/MDA e pelo Ibama/MMA em dezembro de 2004 e a Medida Provisória 239, que estabeleceu limitação administrativa para uma área de 8,2 milhões de hectares no sudoeste do Pará cortado pela rodovia, proibindo qualquer tipo de atividade na área. O reflexo dessas iniciativas pode ser sentido nos ânimos dos madeireiros, que por duas vezes fecharam a rodovia. Antes, fatos como esses só eram realizados por representantes dos movimentos sociais. Na verdade, o governo sinaliza em uma direção positiva, mas a intensidade e a velocidade da dinâmica de ocupação parece não ceder frente à pressão governamental. Fica, então, o desafio para o governo – o de nadar contra a corrente em um mar de incertezas que ele próprio criou, pois até mesmo a certeza da pavimentação é um fato questionável, mesmo depois de todo o prejuízo.

UM PROJETO

iBase **etinho**

APOIO

act:onaid
brasil



FORD FOUNDATION