

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

TESE

**Na Trilha da Estrada: (des)caminhos do Plano BR-163
Sustentável como concepção para o desenvolvimento na
Amazônia**

Andréa Simone Rente Leão

2017



UFRRJ

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

**NA TRILHA DA ESTRADA: (des)caminhos do Plano BR-
163 Sustentável como concepção para o desenvolvimento
na Amazônia**

ANDRÉA SIMONE RENTE LEÃO

Sob a Orientação do Professor

Renato Maluf

Tese submetida como requisito parcial para
obtenção do grau de **Doutor em Ciências
Sociais**, no Curso de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Agosto/2017

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L433t Leão, Andréa Simone Rente , 1973-
Na trilha da estrada: (des) caminhos do Plano BR
163 Sustentável como concepção para o desenvolvimento
na Amazônia / Andréa Simone Rente Leão. - 2017.
384 f.: il.

Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,
2017.

1. Amazônia. 2. Desenvolvimento. 3. Plano BR-163
Sustentável. I. Maluf, Renato Sérgio Jamil , 1952-,
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade III.
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

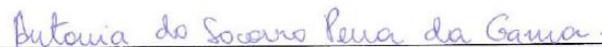
Andréa Simone Rente Leão

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais.

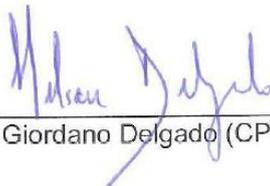
Tese aprovada em 30/08/2017.



Prof. Dr. Renato Sergio Jamil Maluf (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)



Prof.ª Dr.ª Antônia do Socorro Pena da Gama (ICS/UFOPA)



Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado (CPDA/UFRRJ)



Prof.ª Dr.ª Leonilde Servolo de Medeiros (CPDA/UFRRJ)



Prof. Dr. Gilberto de Souza Marques (PPGE/UFPA)

Dedico este estudo aos meus pais Maria Cleuci e José Luiz (*Cabecinha*); e, a minha vó Rosa Simplício, verdadeiros esteios e sustentáculos da minha vida.

Dedico ainda a toda minha *família, em especial* ao meu companheiro Sandro Leão e minha filha Ana Carolina. Todos, a sua maneira, souberam me incentivar, dar forças, terem paciência e entender as ausências de vários momentos familiares importantes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, razão de Esperança, Fé e Caminho para quem crê em sua Palavra.

A minha irmã Ana Shirley e irmão André Luís, pelo incentivo, amizade e apoio que sempre vieram na medida certa e nos momentos mais difíceis e decisórios.

Ao meu orientador Renato Maluf pelas orientações, paciência e compreensão que em vários momentos foram imprescindíveis.

A todos os professores e funcionários do CPDA que direta ou indiretamente sempre se fizeram presentes e dispostos a tornar minha estada no Curso a melhor possível.

Aos professores que fizeram parte da Banca Examinadora, Socorro Pena, Gilberto Marques, Nelson Delgado e Leonilde Medeiros que, com suas observações, críticas e incentivos, permitiram uma maior visibilidade do trabalho.

À Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA, como minha instituição de origem, foi imprescindível para a conclusão deste doutoramento, proporcionando tempo e recursos necessários para esta empreitada.

Aos meus bolsistas número 1, Bruna Vieira e Dandis Farias; ao padre João do distrito de Campo Verde; à minha cunhada Thaís Holanda, e, aos meus companheiros de viagem na “trilha da estrada”, Elmara Guimarães e “Veinho”, pessoas que durante a pesquisa e viagem na rodovia Cuiabá-Santarém, facilitaram e tornaram possível essa empreitada, meu obrigado muito, muito especial.

A todos meus amigos e familiares que com seus incentivos, palavras e mensagens de apoio me fortalecem e ajudam a enfrentar as adversidades e seguir em frente.

É preciso compreender que a Amazônica é uma unidade de povo e natureza únicos no mundo. E que não se pode repetir nela, com êxito, experiências históricas que deram certo noutros lugares e noutros contextos sociais e naturais completamente diferentes dos ecossistemas e contextos amazônicos, apenas transplantando-as mecanicamente para região. Assim, qualquer concepção de desenvolvimento regional deve respeitar este seu caráter singular e se fundar numa experiência original, que leve em conta seu povo, sua cultura e sua natureza.

(Violeta Loureiro, 2014).

RESUMO

O estudo tem como objeto o *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém*, conhecido como Plano BR-163 Sustentável, lançado em 2006. Objetiva-se, mostrar os caminhos e descaminhos do desenvolvimento na região amazônica através da análise das condições e dos processos desencadeadores, ocorridos no trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, em função da decisão de finalizar a pavimentação desta Rodovia, gerando, mobilizações dos setores econômicos e sociais da região, ação do Estado e a formulação do Plano BR-163 Sustentável como proposta direcionadora de uma ação política alternativa, pautada no desenvolvimento regional sustentável que, acabou não se tornando tão efetiva como instrumento norteador de ações para além do asfaltamento. Para tanto, a partir dos processos referentes à empreitada de abrir e concluir a rodovia Cuiabá-Santarém, tendo como antecedentes os períodos da “era Vargas” até o governo Lula, buscar-se-á desenvolver uma trajetória histórica dos fatos que levaram o governo federal e a Sociedade Civil local da área paraense desta Rodovia, elaborarem o Plano BR-163 Sustentável. Em termos de procedimentos metodológicos a pesquisa é um estudo descritivo, bibliográfico e de campo. A abordagem usada foi a qualitativa descritiva tendo como primeiro passo o levantamento bibliográfico e documental. Em seguida, definiu-se a área onde buscou-se subsídios, para complementar e, ao mesmo tempo, referendar as descrições sobre o desenvolvimento da região e do Plano BR-163 Sustentável, por meio de 38 (trinta e oito) entrevistas na área por onde a rodovia Cuiabá-Santarém corta a região paraense – 07 (sete) municípios e 01 (um) distrito –, de Santarém a Castelo dos Sonhos. Após a finalização do estudo, a conclusão é que o Plano BR-163 Sustentável ficou no meio do caminho e, portanto, o que poderia ser uma nova concepção de desenvolvimento, pautada em ações pactuadas entre Estado e Sociedade Civil “para a” Amazônia não se concretizaram. Mais uma vez, a história contada é de uma ação do governo que não atingiu seus objetivos, realizou apenas o que era interessante para o governo federal, sendo paulatinamente substituída por ações cujos interesses econômicos são os que prevalecem, fortalecendo a retórica de que as ações políticas “na” região amazônica foram e continuam sendo de “cima para baixo”.

Palavras-chaves: Desenvolvimento; Amazônia; Plano BR-163 Sustentável.

ABSTRACT

The object of this study is the Regional and Sustainable Development Plan for the influence area of the Cuiabá-Santarém Highway, known as the Sustainable BR-163 Plan, launched in 2006. The objective is to show the ways and offways of development in the region Based on the analysis of the conditions and triggering processes that occurred in the Cuiabá-Santarém highway on Pará's stretch, as a result of the decision to finalize the paving of this highway, generating mobilizations from the economic and social sectors of the region, state action and formulation Of the Sustainable BR-163 Plan as a guiding proposal for an alternative political action based on sustainable regional development that ended up not becoming as effective as a guiding tool for actions beyond the asphalt. In order to do so, based on the processes of opening and concluding the Cuiabá-Santarém highway, having as antecedents the periods of the "Vargas age" up to the Lula government, we will seek to develop a historical trajectory of the facts that, in the context Of the Pará's area of this Highway, triggered processes of action for development, on State and on the State - Civil Society relationship. In terms of methodological procedures the research is a descriptive, bibliographic and field study. The qualitative and descriptive approach used was the bibliographical and documentary survey. Next, the area where subsidies were sought was defined, to complement and at the same time, to refer to the descriptions on the development of the region and the Sustainable BR-163 Plan, through thirty-eight interviews in the area where the Cuiabá-Santarém highway cuts the Pará's region (seven municipalities and one district), from Santarém to Castelo dos Sonhos. After the conclusion of the study, the conclusion reached is that the Sustainable BR-163 Plan was in the middle of the road and, so, what could be a new conception of development, based on actions agreed between State and Civil Society "for the "Amazon does not materialize. Once again, the story told is of a government action that did not achieve its objectives, carried out only what was interesting for the government, being gradually replaced by actions whose economic interests are the ones that prevail.

Key-Words: Developmet; Amazonia; Plan BR-163 Susteainable

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Amazônia Legal	26
Figura 02: Rodovia Cuiabá-Santarém	27
Figura 03: Rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém	64
Figura 04: Representantes do Brasil na Conferência de Estocolmo, 1972	184
Figura 05: Área de Atuação do Fórum da BR-163	243
Figura 06: Área de Abrangência do Plano BR-163 Sustentável proposta em sua primeira versão	258
Figura 07: Divisão Municipal da Área de Influência do Plano BR-163 Sustentável	277
Figura 08: Mesorregiões e Subáreas do Plano BR-163 Sustentável	278
Figura 09: Pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém – Trechos 1 e 2	313

LISTA DE FOTOS

Foto 01: Vegetação Amazônica	29
Foto 02: Florestas de Igapó	30
Foto 03: Serra do Cachimbo cortada pela rodovia Cuiabá-Santarém	31
Foto 04: Entrada; rio Curuá; e, trecho da rodovia Cuiabá-Santarém em Castelo dos Sonhos	32
Foto 05: Prefeitura; vista da cidade; saída; e, trecho não asfaltado da rodovia Cuiabá-Santarém, em Novo Progresso	34
Foto 06: Prefeitura; vista da cidade; rodovia Cuiabá-Santarém na cidade; e, trecho não asfaltado em Trairão	36
Foto 07: Vista noturna do Terminal Hidroviário e Câmara dos Vereadores de Itaituba	38
Foto 08: Frente do distrito Campo Verde em dia de chuva, com vista para rodovia Cuiabá-Santarém	38
Foto 09: Rodovia Cuiabá-Santarém no distrito Campo Verde	39
Foto 10: Entrada da BUNGE e vista do Terminal Portuário da BUNGE, ambos localizados no distrito de Miritituba	40
Foto 11: Entrada da cidade de Rurópolis	41
Foto 12: Trecho do entroncamento das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, sentido Transamazônica, em Rurópolis	42
Foto 13: Entrada do município de Belterra, na frente da rodovia Cuiabá-Santarém	43
Foto 14: Vista da FLONA Tapajós e praia do Aramanai	43
Foto 15: Área de plantação da soja em Belterra	44
Foto 16: Sede da Prefeitura e entrada da rodovia Cuiabá-Santarém via Mojuí dos Campos	45
Foto 17: Frente da cidade de Santarém e o encontro dos rios Tapajós e Amazonas	46
Foto 18: Final da rodovia Cuiabá-Santarém	47
Foto 19: Casas com varanda; bailes dominicais; um moderno hospital; e, um hidrante em Fordlândia	53
Foto 20: Imagens da construção da Cuiabá-Santarém em Mato Grosso, década de 1970	65
Foto 21: Publicização da inauguração da rodovia Cuiabá-Santarém, em 1976	66
Foto 22: Inauguração da rodovia Cuiabá-Santarém com a presença do presidente Geisel, governadores do Pará, Mato Grosso e alguns ministros de Estado	67
Foto 23: Trecho da rodovia Cuiabá-Santarém no inverno, dias atuais	73
Foto 24: Plenária Final do Encontro de Sinop	248
Foto 25: Plenária Final do Encontro de Itaituba	250
Foto 26: Prefeita de Santarém/PA, representante da organização do evento e ministros do MI e MMA, na plenária final do Encontro	252
Foto 27: Protesto em frente ao Palácio do Planalto como marco do primeiro ano do Plano BR-163 Sustentável	292
Foto 28: Mesa do Seminário “Plano BR-163 Sustentável” onde se vê a Prefeita de Santarém e a governadora do estado do Pará, na época	296
Foto 29: Plenária do Seminário “Plano BR-163 Sustentável	296
Foto 30: Atoleiros e Engarrafamentos na rodovia Cuiabá Santarém, 2017	315
Foto 31: Acidente registrado na rodovia Cuiabá-Santarém	341

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Taxas Anuais de Desmatamentos na Amazônia – 1988/2016	233
Gráfico 02: Totalização de todas as ações previstas no Plano BR-163 Sustentável	309
Gráfico 03: Totalização das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável para as mesorregiões Norte e Centro	311

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Área territorial das Mesorregiões e Subáreas do Plano BR-163 Sustentável	279
Quadro 02: Eixos Temáticos e Diretrizes Específicas do Plano BR-163 Sustentável	283
Quadro 03: Eixos Temáticos e Linhas Específicas de Ações	308
Quadro 04: Ações do Plano BR-163 Sustentável Executadas, Em Execução e Não Executadas	309
Quadro 05: Ações do Plano BR-163 Sustentável Executadas, Em Execução e Não Executadas nas Mesorregiões Norte e Centro	310
Quadro 06: Setores ou Organizações/Número de Entrevistas	317

LISTA DE SIGLAS

ACES	Associação Comercial e Empresarial de Santarém
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AFP	Associação Floresta Protegida
AI's	Atos Institucionais
ALAP's	Áreas de Limitações Administrativas Provisórias
APA	Área de Proteção Ambiental
APROSOJA	Associação dos Produtores de Soja e Milho do Mato Grosso
ARPA	Programa de Áreas Protegidas na Amazônia
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BEC	Batalhão de Engenharia de Construção
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBA	Centro de Biotecnologia da Amazônia
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDP	Companhia Docas do Pará
CDS	Centro de Desenvolvimento Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEFT-BAM	Centro de Pesquisa e Formação do Baixo Amazonas
CEPLAC	Comissão Executiva de Lavoura Cacaueira
CFEM	Contribuição Financeira pela Exportação Mineral
CFIB	Companhia Industrial Ford do Brasil
CHESF	Companhia Hidrelétrica de São Francisco
CI	Conservação Internacional
CIAT	Comissão de Implementação de Ações Territoriais
CIMA	Comissão Interministerial para o Meio Ambiente
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agropecuária para o Desenvolvimento
CLP	Comissões Locais Provisórias
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia
COMITÊ BR-163	Comitê da Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDESSA	Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163
CONSFLOR	Consultoria e Serviço Florestal
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares
CPRM	Serviço Geológico do Brasil
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAAM	Departamento de Articulação de Ações na Amazônia
DF	Distrito Federal

DFS BR-163	Distrito Florestal Sustentável da BR-163
DFS's	Distritos Florestais Sustentáveis
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura
DNPM	Departamento Nacional da Produção Mineral
DRF	Distrito Rodoviário Federal
DZT	Departamento de Zoneamento Territorial
EETEPA	Escola de Educação Tecnológica do Pará
EIA	Estudo de Impactos Ambientais
EID's	Eixos de Integração e Desenvolvimento
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENID's	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
ESG	Escola Superior de Guerra
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBC	Fundação Brasil Central
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDAM	Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
FINAM	Fundo de Incentivos Fiscais da Amazônia
FLONA	Floresta Nacional
FMS	Fórum Social Mundial
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FORMAD	Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento
FÓRUM BR-163	Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163
FUNAI	Fundação Nacional dos Índios
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
G-7	Cúpula dos Países do Grupo dos Sete
GDA	Grupo de Defesa da Amazônia
GEBAM	Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas
GERA	Grupo Executivo de Reforma Agrária
GESTAR	Programa de Gestão Ambiental Rural
GETAT	Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GTA	Grupo de Trabalho da Amazônia
GTI da BR-163	Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163
GTNA	Grupo Nova Proposta para a Agroecologia
I PDA	I Plano de Desenvolvimento da Amazônia
I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICOMI	Indústria e Comércio de Mineração S/A
ICV	Instituto Centro e Vida
II PDA	II Plano de Desenvolvimento da Amazônia
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
III PDA	III Plano de Desenvolvimento da Amazônia

III PND	III Plano Nacional de Desenvolvimento
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IME	Instituto Militar de Engenharia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INEA	Instituto de Estudos Integrados Cidadão da Amazônia
INPA	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
LBA	<i>Large Scale Biosphere Atmosphere Experimento in the Amazon</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MECOR	Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais
MI	Ministério da Integração Nacional
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MME	Ministério das Minas e Energia
MONAPE	Movimento Nacional dos Pescadores
MoU	Memorando de Entendimento
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OGU	Orçamento Geral da União
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OPAN	Operação Amazônia Nativa
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
PAC 1	Programa de Aceleração do Crescimento 1
PAC 2	Programa de Aceleração do Crescimento 2
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAF	Projeto de Assentamento Florestal
PAR	Projeto de Assentamento Rápido
PARNA	Parque Nacional
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCN	Projeto Calha Norte
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo

PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PED	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGAR	Programa de Gestão Ambiental Rural
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica
PIC's	Projetos Integrados de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANAFORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PN	Produto Nacional
PNAC	Política Nacional de Aviação Civil
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNLT	Política Nacional de Logística e Transporte
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNTH	Política Nacional de Transporte Hidroviário
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONOROESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PPA's	Planos Plurianuais
PPG-7	Programa Piloto Internacional para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras
PPP	Parceria Público-Privada
PROBEM	Programa Brasileiro de Ecologia Molecular da Biodiversidade Amazônica
PRODEAGRO	Programa para o Desenvolvimento da Agropecuária
PRODES	Monitoramento do Desenvolvimento das Formações Florestais na Amazônia Legal
PRODUZIR	Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PROECOTUR	Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PROFOR 163	Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano da BR-163
PROMESCO	Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PROMOVER	Programas de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-regiões
PROTERRA	Programa de Distribuição de Terras
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PVEA	Plano de Valorização Econômica da Amazônia
RADAM	Levantamento Radargamétrico da Amazônia
RESEX	Reserva Extrativista
RFT	Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais
RIMA	Relatório de Estudos de Impactos Ambientais
RN	Renda Nacional
SAD	Sistema de Alerta de Desmatamento
SCA	Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SDR	Secretaria do Desenvolvimento Regional
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SECTAM PARÁ	Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Pará
SEDRS	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIRSAN	Sindicato Rural de Santarém
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SR30/E	Superintendência Regional do INCRA
STTR's	Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUCAM	Superintendência de Campanha de Saúde Pública
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCU	Tribunal de Contas da União
TI's	Terras Indígenas
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UC's	Unidades de Conservação
UDN	União Democrática Nacional
UEPA	Universidade Estadual do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural do Pará
UNB	Universidade de Brasília
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNEMAT	Universidade Estadual do Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência
URV	Unidade Real de Valor
USAID	<i>United State Agency for International Development</i>
WHRC	<i>Woods Hole Research Center</i>
WWF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO I – A RETÓRICA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E A ABERTURA DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM: contextualizando a região; as políticas e as ações desenvolvimentistas	25
1.1 Localizando a Amazônia e a Rodovia Cuiabá-Santarém	25
1.2 A História por Trás da Abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém	48
1.3 Planos e Políticas de Desenvolvimento na Amazônia Pós-Abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém	74
1.4 Os (Des)Caminhos Desenvolvimentistas na Amazônia: uma retrospectiva conceitual	82
1.4.1 O Desenvolvimento Econômico como Referência Conceitual	82
1.4.2 O Nacional-Desenvolvimentismo Brasileiro	92
CAPÍTULO II – CAMINHOS E DESCAMINHOS NA AMAZÔNIA: a região da rodovia Cuiabá-Santarém em um Brasil democrático	116
2.1 Estado, Sociedade Civil, Democracia e Formas de Participação na Transição do Regime Político Brasileiro	116
2.2 Do Governo José Sarney ao Governo Itamar Franco	125
2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso: dos planos de desenvolvimento às ações na Amazônia	148
2.3.1 Do “Brasil em Ação” ao “Avança Brasil”: trajetórias e desafios na retomada do planejamento	150
2.3.2 A Amazônia nos Governos FHC (1995-2002)	154
2.3.3 A Rodovia Cuiabá-Santarém nos Governos FHC	159
CAPÍTULO III – O PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL: uma orientação de ação política de desenvolvimento regional sustentável?	176
3.1 Desenvolvimento Sustentável: caminhos e descaminhos de um conceito	176
3.2 O Governo Lula e a Conclusão da Rodovia Cuiabá-Santarém: antecedentes do Plano BR-163 Sustentável	204
3.2.1 As Políticas de Desenvolvimento nos Governos Lula (2003-2010)	205
3.2.2 A Amazônia nos Governos Lula (2003-2010)	218
3.2.3 Os Governos Lula na Área de Abrangência da Rodovia Cuiabá-Santarém	237
3.3 A Versão Final do Plano BR-163 Sustentável	273
CAPÍTULO IV – DA RETÓRICA DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL À AÇÃO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA	289
4.1 Da Implementação, Ações do Plano BR-163 Sustentável (2006-2011) e as Condições Atuais da Rodovia Cuiabá-Santarém	289
4.2 Na Trilha da Estrada: avanços, retrocessos e a realidade deixada pós-Plano BR-163 Sustentável	317
CONSIDERAÇÕES FINAIS	344

REFERÊNCIAS	351
ANEXOS	
A – Carta de Santarém	376
B – Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1	381
C – Roteiro de Entrevista Semiestruturado 2	383

INTRODUÇÃO

O estudo tem como objeto um instrumento de ação política do governo federal e o processo de mobilização de atores sociais, políticos e econômicos, desencadeados em função da tomada de decisão do governo federal em concluir a pavimentação da parte paraense da rodovia Cuiabá-Santarém. Os processos referentes à essa empreitada, tem seus antecedentes entre os períodos da “era Vargas” e o regime militar, quando, de um lado a Amazônia foi palco de políticas visando sua ocupação, integração e segurança nacional. E, de outro, o de abrir a rodovia Cuiabá-Santarém, em pleno regime militar, com vias de ligar o Norte ao Centro-Oeste e, deste, chegar até o Sul do Brasil.

Uma obra que se inicia no regime militar como uma ação desenvolvida a partir de planos e políticas cujos interesses estão mais fora do que dentro da Amazônia. Esse momento histórico é considerado fundamental para se entender os “caminhos” e “descaminhos” dos processos de desenvolvimento em áreas da região amazônica. Processos que, continuam na retórica do período de redemocratização nacional, a partir da década de 1980, em diante.

Com a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, a ocupação no seu entorno se consolidou à duras penas. A integração não ocorreu, a mesma foi aberta mas, ficou no chão batido, dificultando o tráfego. Apenas no final da década de 1990, a rodovia Cuiabá-Santarém retorna à pauta do governo federal.

Portanto, retornando à pauta de ação política em função de antigos interesses nacionais de integração. Interesses revestidos e fortalecidos pelo viés econômico, em função da necessidade do país buscar novas rotas de escoamento para as suas principais *commodities* – os grãos –, em virtude da expansão da agroindústria mato-grossense. A intenção do governo FHC de concluir o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, para servir de rota integração e escoamento de produção, fez emergir na região, uma articulação dos movimentos sociais, sindicais, ambientalistas e, em menor grau, dos governos municipais, estaduais (Pará e Mato Grosso) e setores econômicos.

Num processo de questionar, referendar e cobrar do Estado – governo federal – uma ação política que fosse para além do asfaltamento de uma Rodovia e, se consolidasse como uma política de desenvolvimento para sua área de abrangência, os grupos sociais da região se organizaram. Dessa movimentação, aliada às mudanças políticas a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010), nasce o *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém*, conhecido como Plano BR-163 Sustentável, objeto deste estudo. Tê-lo como objeto e tema, justifica-se pela sua história, resgatada aqui, se entrelaçar com a discussão do desenvolvimento de uma região da Amazônia, pano de fundo e de análise desta tese.

O fato deste servir de objeto de estudo pautado nas discussões do desenvolvimento na Amazônia, dá-se, principalmente, por se estar considerando, momentos como sua elaboração, servir de indicativo de caminho alternativo, quanto ao planejamento do desenvolvimento. Reconhecendo, com isso, que a elaboração do Plano foi seu ponto alto, em termos de ação política onde Sociedade Civil e Estado se fizeram presentes. Sendo assim, um tema a ser identificado e analisado como uma forma de redefinição dos rumos do pensar desenvolvimento para a Amazônia.

Um “caminho” que, por ser longo, complexo e cheio de percalços, acabou virando “descaminho”, a partir de sua implementação, onde, mais uma vez se tem uma política para a região amazônica não finalizada. As repercussões e consequências desse momento serão apresentadas, tendo como recorte temporal final, os governos Lula. A ênfase será na descrição de alguns processos de desenvolvimento, a partir de políticas federais, na região amazônica e na parte paraense onde a pesquisa foi realizada.

A relevância deste estudo, portanto, está em sua contribuição para o delineamento e o entendimento de como tais processos podem vir a ajudar na análise do desenvolvimento em áreas da região amazônica. Para tanto, tem-se como **Objetivo Geral**:

- Mostrar os caminhos e descaminhos do desenvolvimento na região amazônica a partir da análise das condições e dos processos desencadeadores, ocorrido no trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, em função da decisão de finalizar a pavimentação desta Rodovia, gerando, mobilizações dos setores econômicos e sociais da região, ação do Estado e a formulação do Plano BR-163 Sustentável como proposta direcionadora de uma ação política alternativa, pautada no desenvolvimento regional sustentável que, acabou não se tornando tão efetiva como instrumento norteador de ações para além do asfaltamento.

Para atender ao objetivo acima, foram definidos os seguintes **Objetivos Específicos**:

- 1) Descrever o momento de abertura e a decisão de retomar a conclusão da parte paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, enfatizando os processos históricos, políticos e econômicos que influenciaram direta ou indiretamente tal decisão;
- 2) Definir os acontecimentos e motivos geradores do Plano BR-163 Sustentável não se consolidar na íntegra, transformando-o em um documento referência que perdeu força como norteador de políticas públicas e como uma construção advinda do diálogo entre Sociedade Civil e Estado; e,
- 3) Analisar a relação do Plano BR-163 Sustentável com a reflexão acerca do desenvolvimento sustentável para a Amazônia.

A partir dos objetivos específicos, algumas questões e premissas foram formuladas como forma de ajudar na problematização do tema. Tais problematizações e premissas seguem, pontualmente abaixo:

- 1) Em relação ao primeiro objetivo específico duas questões norteiam a condução do mesmo:

- i) Como a Amazônia e a rodovia Cuiabá-Santarém estão inseridas no contexto nacional-desenvolvimentista brasileiro?

Premissa: Trazer historicamente este período desenvolvimentista e suas ações políticas para Amazônia torna-se relevante para entender o momento em que a Rodovia foi aberta, os reflexos dos Planos de Desenvolvimento para a Amazônia e os interesses nacionais que foram estabelecidos para esta região. Nesse sentido, a hipótese defendida é que no período em questão, a Amazônia foi “redescoberta” como rota de escoamento e fonte de recursos naturais capazes de absorver as demandas produtivas e populacionais do país. Desta forma, a Amazônia da Era Vargas até o Regime Militar foi palco de políticas “de cima para baixo” cujos interesses nacionais vieram à frente dos interesses regionais proporcionando mais descaminhos que caminhos para o desenvolvimento econômico da região.

- ii) Quais as condições e interesses estabelecidos do momento da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém até os governos de Fernando Henrique Cardoso onde foi desencadeado mobilizações de setores econômicos, sociais e políticos da região e do governo federal acerca da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém? Em que medida tais processos culminaram na retomada da proposta de asfaltamento, desencadeando uma discussão entre Estado e Sociedade Civil?

Premissa: A retomada do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém enquanto ação inserida nos Planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” do governo Fernando Henrique Cardoso, vem dentro de um contexto de retorno às políticas à longo prazo, elaboradas a partir de planos voltados para o planejamento do

desenvolvimento. Contudo, tal demanda vem no bojo de interesses e pressões de setores econômicos regionais, à exemplo do setor agroindustrial da região Centro-Oeste, demandante de novas rotas de escoamento de produção para efetiva redução de custos e aumento dos lucros. Isto posto, o antecedente histórico da retomada do processo de asfaltamento da referida Rodovia, começa no governo Fernando Henrique Cardoso, acendendo mobilizações regionais para além dos setores econômicos e iniciando uma articulação da Sociedade Civil da região para estudar, discutir, questionar e pressionar de forma propositiva o governo federal quanto aos riscos e benefícios de se asfaltar uma rodovia como a Cuiabá-Santarém. Surge assim, os primeiros passos para uma proposição diferenciada de ação – o Plano BR-163 Sustentável – para além da obra, perpassando por um cuidado em planejar e intervir, a partir de mecanismos de participação, oportunizando a Sociedade Civil, se envolver e propor juntamente com o Estado as melhores alternativas de desenvolvimento para a região.

- 2) Após a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, quais os acontecimentos e motivos geradores do não uso do Plano como instrumento norteador das ações para a região, reduzindo tais ações ao asfaltamento da Rodovia?

Premissa: O Plano BR-163 Sustentável não se consolidou na íntegra devido a impasses políticos e econômicos desencadeados no processo pós-elaboração. Tais impasses levam a mudanças de rota quanto as ações políticas na região, permanecendo apenas ações pontuais de políticas públicas e o asfaltamento da Rodovia de forma lenta. Com isso, o Plano BR-163 Sustentável perdeu o sentido original e se tornou apenas um documento referência acerca de propostas para o desenvolvimento regional sustentável de uma área da Amazônia.

- 3) Em que medida o Plano BR-163 Sustentável ajuda na reflexão acerca do desenvolvimento sustentável para a Amazônia?

Premissa: O Plano BR-163 Sustentável, a partir do seu processo de elaboração e na sua forma documental, pode ser considerado como uma concepção de como pensar desenvolvimento regional sustentável para regiões na Amazônia a partir dela mesma. Contudo, as dinâmicas sociais, políticas e econômicas que envolvem crescimento e desenvolvimento na região ainda são bastante fortes, a ponto de se sobrepor e direcionarem o desenvolvimento “na Amazônia” para uma rota onde o preponderante são os interesses nacionais e internacionais fazendo com que o ideário de “última fronteira a ser explorada” continue determinando as ações, ao invés dos interesses locais, pensando um desenvolvimento “para a Amazônia”.

Com essa discussão se quer **defender a tese de que os processos de desenvolvimento para Amazônia foram sempre pautados em interesses econômicos vindos de “cima para baixo”, constituindo-se em um desenvolvimento “na” Amazônia e não “para a” Amazônia. Mesmo quando tentativas de sair dessa retórica foram identificadas, as mesmas não se consolidaram.** Nesta perspectiva, o Plano BR-163 Sustentável situa-se como uma tentativa de fazer diferente, mas, que ficou na retórica.

Dá a relevância de um retrospecto de ações políticas para a região, através das propostas de desenvolvimento “na” Amazônia, para assim identificar o diferencial do Plano BR-163 Sustentável. Ao mesmo tempo, a intenção é fazer uma análise dos caminhos e descaminhos acerca do desenvolvimento para a Amazônia, demonstrando que ainda há muito o que se fazer. Caminhos alternativos como o desenvolvimento sustentável que, muitas vezes, se chocam com os descaminhos de “modelos” de desenvolvimento econômico, impedindo assim, trajetórias diferenciadas em se tratando de desenvolvimento “para a” Amazônia.

Portanto, estas são as principais considerações deste estudo que, tem na descrição histórica, sua base de construção. Entende-se que, em se tratando de Amazônia, não pode ser diferente, pois o presente dessa região tem relação estreita com seu passado numa intensidade tal que, justifica a opção pelo resgate histórico. Resgate histórico realizado a partir de uma gama de autores amazônicos, estudos, documentos e relatos presentes acerca do Plano BR-163 Sustentável, como exemplo de concepção e retórica de propostas de desenvolvimento em uma área da Amazônia.

Além da descrição histórica, as categorias conceituais utilizadas para fundamentar tanto o objeto – Plano BR-163 Sustentável – quanto o local de estudo – a Amazônia –, foram buscadas nos marcos conceituais do Desenvolvimento, Nacional-desenvolvimentismo e Desenvolvimento Sustentável. Conceitos que, em conjunto ajudam a entender os processos de desenvolvimento na Amazônia, advindos de ações políticas do governo federal brasileiro desde o nacional-desenvolvimentismo até o período da redemocratização do Brasil.

O marco temporal trabalhado vai da “Era Vargas” até os governos Lula e, servirão de suporte para o entendimento dos processos históricos descritos. Somam-se a estes, a inclusão de forma transversal, de categorias como Estado, Sociedade Civil, Democracia e Participação, que serão apresentadas no contexto da redemocratização, servindo de ponto de partida para o entendimento do que está sendo identificado como “relação Estado – Sociedade Civil.

Antecipa-se que, tal relação, quando se refere aos processos desencadeados na elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, dizem respeito ao diálogo entre governo federal e atores locais advindos dos movimentos sociais, sindicatos, Organizações Não Governamentais – ONG’s, governos municipais, estaduais e pesquisadores. Tais atores em vários e diferentes momentos se envolveram com os processos na área de abrangência do Plano. Portanto, as concepções teórico-conceituais descritas tornam-se subsídios e referências para o entendimento da trajetória histórica apresentada e dos processos de desenvolvimento relatados como “caminhos e descaminhos” na região.

Em termos de procedimentos metodológicos a pesquisa é um estudo descritivo, bibliográfico e de campo. A abordagem usada foi a qualitativa descritiva tendo como primeiro passo o levantamento bibliográfico e documental. Em seguida, definiu-se a área onde buscar-se-ia subsídios para complementar e, ao mesmo tempo, referendar as descrições sobre o desenvolvimento da região e sobre o Plano BR-163 Sustentável.

Dentre a vasta área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável, que tem três estados amazônicos – Pará, Mato Grosso e Amazonas – optou-se em usar a área paraense cortada pela rodovia Cuiabá-Santarém. Área que compreende os municípios de Santarém, Mojuí dos Campos, Belterra, Rurópolis, Itaituba, Trairão, Novo Progresso e o distrito Castelo dos Sonhos. Nesta área, inicia-se a pesquisa em 2011 e finaliza-se em 2016, gerando um total de 38 (trinta e oito) entrevistas, levantamentos documentais, bibliográficos, participação em eventos sobre o tema, além da observação *in locu* da realidade local.

A experiência “na trilha da estrada” possibilitou um maior entendimento sobre a realidade dos atores locais da região, sua participação no processo desencadeado com o Plano BR-163 Sustentável. A escolha de concentrar tanto a referida pesquisa como seus resultados, tendo como referência o “olhar local”, se encontra ao longo dos quatro capítulos que, além desta Introdução e das Considerações Finais, compõem o estudo em questão.

No primeiro capítulo – *A Retórica do Desenvolvimento da Amazônia e a Abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém: contextualizando a região; as políticas e as ações desenvolvimentistas* – se apresenta a caracterização da Amazônia, da área paraense de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém e todo o referencial histórico, teórico e conceitual acerca dos planos, políticas e processos de desenvolvimento que influenciaram direta ou indiretamente, a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém.

O capítulo II, intitulado *Caminhos e Descaminhos na Amazônia: a região da rodovia Cuiabá-Santarém em um Brasil democrático*, divide-se em três seções, iniciando com a discussão sobre Estado, Sociedade Civil, Democracia e Formas de Participação. Apresenta-se os planos e políticas dos governos para o Brasil, Amazônia e rodovia Cuiabá-Santarém, até o governo de Fernando Henrique Cardoso, onde se concentra o início das discussões sobre a pavimentação da referida Rodovia.

Discussões estas, consideradas o estopim para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável enquanto ação política de desenvolvimento regional sustentável, descrita no capítulo III: *O Plano BR-163 Sustentável, uma orientação de ação política de desenvolvimento regional sustentável?* Com essa questão, três seções são trabalhadas buscando apresentar os caminhos e descaminhos do conceito de desenvolvimento sustentável, as políticas e ações em prol do Plano no governo Lula, até a descrição de sua versão final.

Com isso, chega-se ao último capítulo, intitulado *Da Retórica do Plano BR-163-Sustentável à Ação Política de Desenvolvimento para Amazônia*, onde na primeira seção contém a descrição das tentativas de implementação, algumas ações e avaliações sobre o mesmo e, na última seção, apresenta-se, a partir dos atores entrevistados, os avanços, retrocessos e a realidade deixada pós-Plano BR-163 Sustentável. Tais questões fortalecidas nas Considerações Finais, terão a intenção de referendar os objetivos, problematizações, premissas e tese apresentadas nesta Introdução.

Considerações, antecipadamente reconhecidas como inconclusivas devido, discussões como a proposta, serem fontes históricas em constante transformações. Por isso, necessitam de aprimoramento, pesquisas, reformulações e atualizações. Sua contribuição, datada, advêm dos registros dos fatos e processos, servindo assim de referência e motivação para que novos trabalhos sejam realizados.

Finaliza-se esta Introdução, com a consciência do caminho percorrido, acreditando na relevância das justificativas e, com a certeza, de que o mesmo, é o resultado de uma empreitada iniciada com a Tese mas, não finalizada, tendo na sua continuidade, um caminho a ser percorrido dentre tantos descaminhos da “trilha da estrada” do desenvolvimento “para a” Amazônia.

CAPÍTULO I

A RETÓRICA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA E A ABERTURA DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM: contextualizando a região; as políticas e as ações desenvolvimentistas

Neste capítulo buscar-se-á introduzir a primeira parte da discussão dos antecedentes históricos, partindo da decisão de abrir a rodovia Cuiabá-Santarém. A ênfase será nas ações políticas do governo federal como representação do Estado e dos interesses nacionais frente a demanda de desenvolver a região amazônica. O capítulo está dividido em quatro seções:

- 1) Na primeira seção, será apresentado o espaço amazônico dando destaque para o trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém;
- 2) Na segunda seção, será descrita a história por trás da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, através das ações políticas e de planejamento do governo federal, para o desenvolvimento na região, buscando dos seus antecedentes, a partir da Era Vargas, o momento de sua inclusão no planejamento do governo militar, como uma ação estratégica de ocupação, colonização e integração da Amazônia ao contexto nacional;
- 3) Perceber os rumos e as consequências para a região das ações vindas no bojo da abertura da Rodovia, através da descrição das diversas políticas e ações pensadas no período militar para a Amazônia, são parte integrante da terceira seção. A partir desta descrição buscar-se-á refletir os caminhos e descaminhos percorridos no regime militar que acabaram por influenciar a realidade da região amazônica até os dias atuais; e,
- 4) Apresenta-se, por fim, uma retrospectiva dos conceitos norteadores das ações do período descrito: desenvolvimento econômico e nacional-desenvolvimentismo, por serem os parâmetros reconhecidos no processo de construção de políticas do período descrito.

1.1 Localizando a Amazônia e a Rodovia Cuiabá-Santarém

A Amazônia brasileira faz parte do imenso bioma denominado Amazônia, localizado no extremo setentrional da América do Sul, denominado de Pan-Amazônia¹. É uma área quase central do continente americano, estende-se ao longo da linha do equador, tendendo mais para o Hemisfério Sul. Cobre uma área estimada de 7,5 milhões Km², o equivalente a 44% do território da América do Sul (PANDOLFO, 1994).

Os países da América do Sul possuidores do bioma amazônico são: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Sendo o Brasil o país com maior área da Amazônia (ESTEVES, 1993). A região amazônica, em termos biofísicos tem um grande potencial de recursos naturais, destacando-se a paisagem natural e sua bacia hidrográfica com capacidade de navegação, potencial hidrelétrico e reserva de água doce (PANDOLFO, 1994).

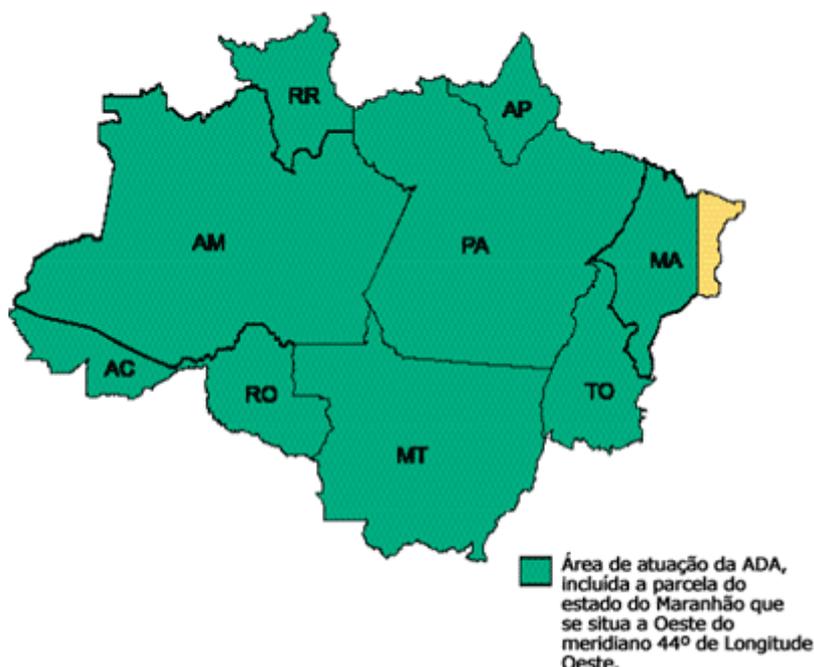
Pandolfo (1994, p. 33) afirma: “Todo esse cenário, que concentra a maior massa verde do planeta e a maior bacia hidrográfica do mundo, faz da Amazônia a detentora do maior complexo hídrico/florestal existente no globo”. Em termos de subsolo, a região contém importantes depósitos de minérios; solos com terras férteis em área de várzea; flora e fauna rica

¹ O termo Pan-Amazônia é a denominação para a Amazônia Internacional e está citado apenas como alusão ao espaço delimitado como Amazônia. Portanto, não é interesse deste estudo problematizá-lo.

e numerosa; depósito de madeiras tropicais de imenso valor econômico; e, um grande potencial turístico. A área amazônica situada no Brasil até antes do ano de 1953, tinha uma superfície de aproximadamente 3,6 milhões de Km² (PANDOLFO, 1994) abrangendo apenas estados da Região Norte: Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima.

Em 1953, a Lei nº 1.806, de 06 de janeiro, amplia a extensão da Amazônia brasileira para uma área de aproximadamente 5.217.423 Km², ocupando 61% do território brasileiro (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004). Com a Lei nº 1.806, a Amazônia brasileira passou a ser chamada de Amazônia Legal, sendo formada pelos estados: Amazonas, Acre, Pará, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão (apenas a porção oeste), como mostra a **Figura 01** (FREITAS, 2004).

Figura 01: Amazônia Legal



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, 2008.

Mesmo com várias críticas, como a de Pandolfo² (1994) sobre a terminologia Amazônia Legal e seu significado político, esta prevalece como oficial, até hoje. Neste trabalho, Amazônia Legal será simplesmente Amazônia, por considerar o termo datado e, mesmo sendo oficial, no cotidiano, o termo usado é Amazônia. Não é pretensão deste trabalho questionar ou discutir os motivos do governo federal, em 1953, institucionalizar a nomenclatura Amazônia Legal devido, dentre outros, fugir do escopo temporal do estudo, mas, mencioná-lo na caracterização é a forma de reconhecer sua existência histórica.

A Amazônia, portanto, é a região macro onde a política pública – o Plano BR-163 Sustentável –, objeto de estudo deste trabalho tem sua área de abrangência. E, como este tem delimitações próprias, com dimensões consideravelmente extensas e heterogêneas, convém a partir daqui, apresentá-las e justificar a escolha da área de estudo. Especificamente é a parte central da região amazônica, composta pelos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso, área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável.

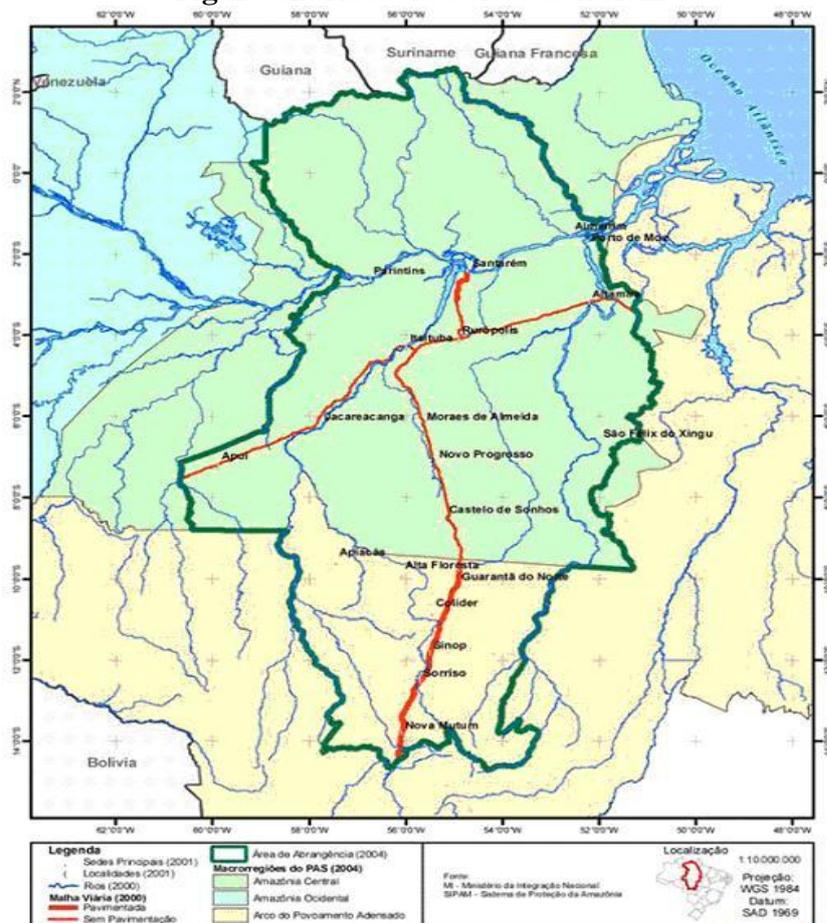
² A autora citada identifica diferenças entre as áreas da Amazônia Legal como as condições climáticas e revestimento vegetal.

Devido os referidos estados, em termos de área, serem os maiores da região, para efeito da implementação do Plano, como se verá no **Capítulo III**, este divide tal área em três Mesorregiões e nove Subáreas. Constituindo-se assim, uma extensa área que, tem em comum, o recebimento dos impactos diretos e indiretos da rodovia Cuiabá-Santarém, considerada o ponto de partida para a elaboração do referido Plano. Em linhas gerais, a rodovia Cuiabá-Santarém está sendo considerada como ponto de partida do Plano, em decorrência do mesmo ser proposto a partir da intenção do Estado em concluir o asfaltamento da Rodovia, no final da década de 1990.

Tal intenção, foi resultado de inúmeras articulações, um dos pontos a serem apresentados no decorrer deste estudo. Reconhecendo a extensa área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável, sentiu-se a necessidade de delimitar um pouco mais a área de estudo. Para tanto, optou-se por delimitar a área a ser estudada na “trilha da estrada, considerando que o mesmo tem na sua origem a rodovia Cuiabá-Santarém.

Disso, surge uma inquietação: por que um Plano de ação política para o asfaltamento de uma Rodovia na Amazônia? Da inquietação a constatação de não ter a dimensão da Rodovia que corta o centro da região amazônica, de norte a sul³. Mais uma vez a extensão aparece com um desafio e, decidiu-se que, “a trilha da estrada” seria realizada na sua área do estado do Pará.

Figura 02: Rodovia Cuiabá-Santarém



Fonte: BRASIL, 2007b.

³ Segundo Lacerda (2015, p. 34): “A rodovia BR-163 liga Tenente Portela, no Rio Grande do Sul - RS a Santarém (PA). Tem 3.467 Km. Seu sentido de quilometragem é do sul ao norte.” Contudo, para fins deste trabalho se estará considerando a parte dessa Rodovia que inicia em Mato Grosso (Cuiabá) e termina no Pará (Santarém) onde a mesma é conhecida como rodovia Cuiabá-Santarém.

Decidiu-se por percorrer: 1) Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra, municípios situados na mesorregião Norte, subárea Calha Oriental do Rio Amazonas; 2) Itaituba, Trairão e Rurópolis situados na mesorregião Central, Subárea Baixo e Médio Tapajós; e, 3) Novo Progresso e Castelo dos Sonhos (distrito do município de Altamira), situados na mesorregião Central, subárea Vale do Jamanxim. Das 03 (três) mesorregiões e 09 (nove) Subáreas estabelecidas pelo Plano BR-163 Sustentável, 02 (duas) mesorregiões, 03 (três) subáreas e 02 (duas) cidades polos – Santarém e Itaituba – são objeto de referência para as análises e discussões apresentadas neste estudo, como mostra o traçado da rodovia Cuiabá-Santarém da **Figura 02**.

A escolha da área de estudo justifica-se primeiramente, por ser os municípios e distrito cortados pela rodovia Cuiabá-Santarém no estado do PA. E, portanto, recebem os impactos diretos da mesma, à exemplo de Trairão, Novo Progresso e do distrito Castelo dos Sonhos, criados com a abertura da Rodovia. A área em verde da **Figura 02** é o estado do Pará e a Rodovia é a linha mais ou menos reta que se estende de Santarém/PA a Nova Mutum/MT. Os municípios de Mojuí dos Campos, Belterra e Trairão não aparecem discriminados na **Figura 02**, mas, os dois primeiros se encontram entre Santarém e Rurópolis, o terceiro, é vizinho a Itaituba e todos tem a rodovia Cuiabá-Santarém passando em seu território.

Os municípios e distrito destacados, compreendem a área da rodovia Cuiabá-Santarém percorrida para levantamento de informações sobre o objeto de estudo. Buscou-se com essa incursão conhecer o trajeto da Rodovia e, ouvir alguns atores sociais envolvidos no processo de elaboração e implementação do referido Plano. A segunda justificativa para a escolha da área acima, advém da primeira, ou seja, da relevância de perceber como a região cortada pela Rodovia, no estado do PA, participou do processo de construção, implementação e desarticulação do Plano BR-163 Sustentável como uma política regional.

Tal área aparecerá como balizadora do estudo, pois pretende-se inserir o Plano BR-163 Sustentável como uma tentativa de mudança de rumos para o desenvolvimento na Amazônia, que acabou no “meio do caminho” do seu processo de implementação. E, devido as justificativas dos parágrafos anteriores, mostrá-lo como um exemplo a ser descrito, em função dos processos participativos ocorridos, principalmente, no momento de sua elaboração. Sendo a área de estudo, balizadora dos aspectos relevantes deste processo, convém uma apresentação da mesma como uma das regiões da Amazônia com importantes diversidades biológicas e recursos naturais.

De forma geral, a área de estudo tem tanto biomas da floresta amazônica, cerrado (em menor grau) e áreas de transição (BRASIL, 2007b). Em termos naturais, caracteriza-se, segundo Brasil (2002), Brasil (2007b) e Venturieri (2007), como descrito abaixo:

- a) Hidrografia: predominantemente a área de estudo encontra-se na Bacia Tapajós/Teles Pires, margem direita do rio Amazonas.
- b) Clima: a região encontra-se numa área de transição da zona equatorial para a tropical, caracterizada por variações de precipitação anual entre 1.800 e 2.220 mm, um período seco relativamente curto, umidade relativa do ar variando entre 80 a 90%, apresentando um clima quente e úmido. Na região oeste do Pará se tem os maiores índices de chuva (acima de 2.200 mm/ano), com estações secas e chuvosas bem definidas – chuvas abundantes de janeiro a julho e um período seco de agosto à dezembro.
- c) Vegetação: prevalece o bioma da floresta amazônica, constituídas por florestas ombrófilas densas e úmidas (mata fechada)⁴. Em alguns trechos percebe-se a

⁴ É a vegetação mais comum da Amazônia, diversificada, com cerca de 200 espécies por hectares, e muitas árvores de grande porte, entre 30 a 35 metros de altura, tendo árvores que podem chegar até 45 metros. Destaca-se: a castanheira-do-pará, a melancieira, o capoteiro, o tacho-preto, o amarelão, o ingá-pereba, o breu-manga, o cumaru, a faveira, o angelim-vermelho, o tauari, dentre outras (BRASIL, 2002).

presença de florestas ombrófilas abertas (mata aberta)⁵, capoeira⁶, campinaranas⁷ e savanas amazônicas⁸, ilustrações apresentadas na **Foto 01**.

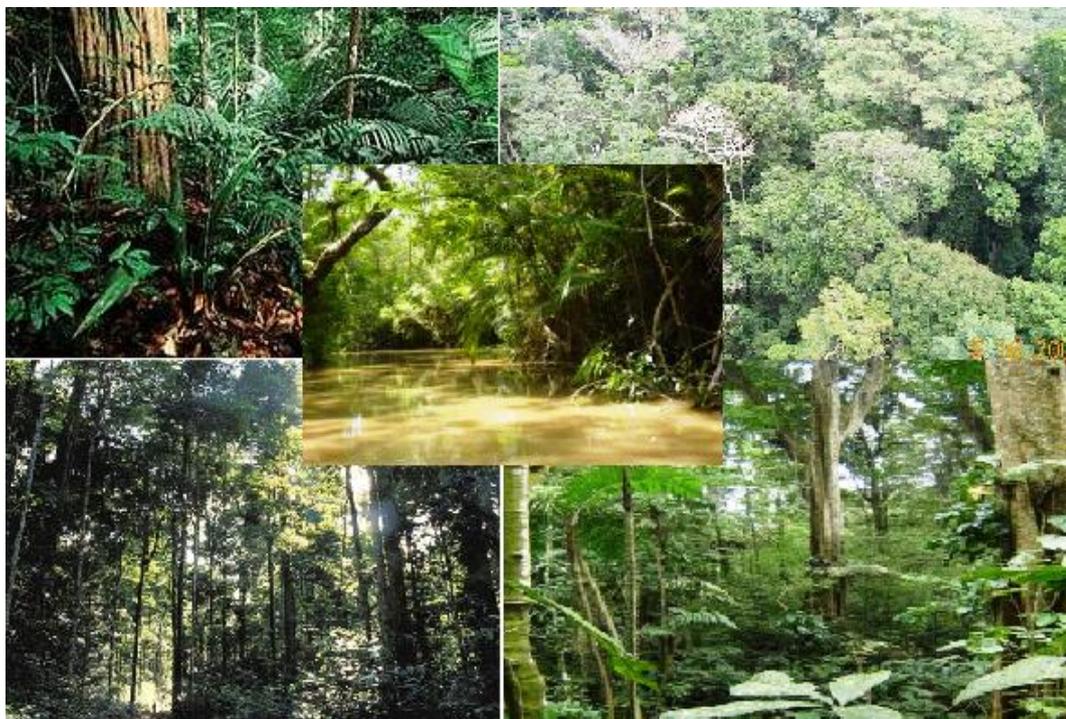


Foto 01: Vegetação Amazônica

Fonte:

http://menrvatemplodosaber.blogspot.com.br/2015_01_15_archive.html,
acesso em 13/03/2017

Site

- d) Biodiversidade: sendo parte da Amazônia, a região é rica em fauna e flora. Segundo dados do Estudo de Impactos Ambientais – EIA (BRASIL, 2002), realizado na área à ser asfaltada do trecho paraense, como fauna da região foram detectados: 150 (cento e cinquenta) espécies de peixes; 76 (setenta e seis) espécies de anfíbios; 163 (cento e sessenta e três) espécies de reptéis; 406 (quatrocentas e seis) espécies de aves; 200 (duzentas) espécies de mamíferos. A flora é representativa, com mais de 200 (duzentas) espécies de árvores de grande porte, citadas no item c (BRASIL,

⁵ As árvores são mais distantes, favorecendo a existência de palmeiras e cipós. Típica de áreas desmatadas da Amazônia. Com cerca de 150 a 200 espécies, destacam-se: breu-manga, cumaru, pau-de-remo, ipê-amarelo, ipê-roxo, açáí e muiracatiaras (BRASIL, 2002).

⁶ Surge em lugares desmatados e abandonados, costumam ter em média dez metros de altura, sendo emaranhados de ervas, cipós e arbustos. Destaca-se: embaúbas, tapiririca, chumbinho, mata-calado, cipó-fogo, pará-pará, muiravuvuia, burra-leiteira, morototó, envira-preta, dentre outros (BRASIL, 2002).

⁷ Ocorrem em toda a Amazônia, sendo mais comum na Serra do Cachimbo, existindo cerca de 120 a 140 espécies, as maiores árvores têm no máximo 15 metros, são tortas, com galhos retorcidos devido à pouca água e solo pobre, tendo muitas orquídeas e bromélias. (BRASIL, 2002)

⁸ São enclaves de vegetação, podendo ser, em geral, classificadas em campos de terra-firme, de origem terciária ou quaternária e campos inundáveis, podendo ser campos marginais de várzeas ou campos interioranos. Caracterizadas por arbustos rasteiros e árvores esparsas, é uma vegetação rara e muito frágil, constituídos de solos arenosos, destaca-se as encontradas na área de estudo, no município de Santarém, distrito de Alter do Chão, por se tornarem um requisito para a criação da Área de Proteção Ambiental – APA Alter do Chão (RENTE, 2006; MPEG, 2015).

2002). Destaca-se, no município de Santarém, as florestas de igapó⁹, uma raridade encontrada na região do Baixo Amazonas, como mostra a **Foto 02**.

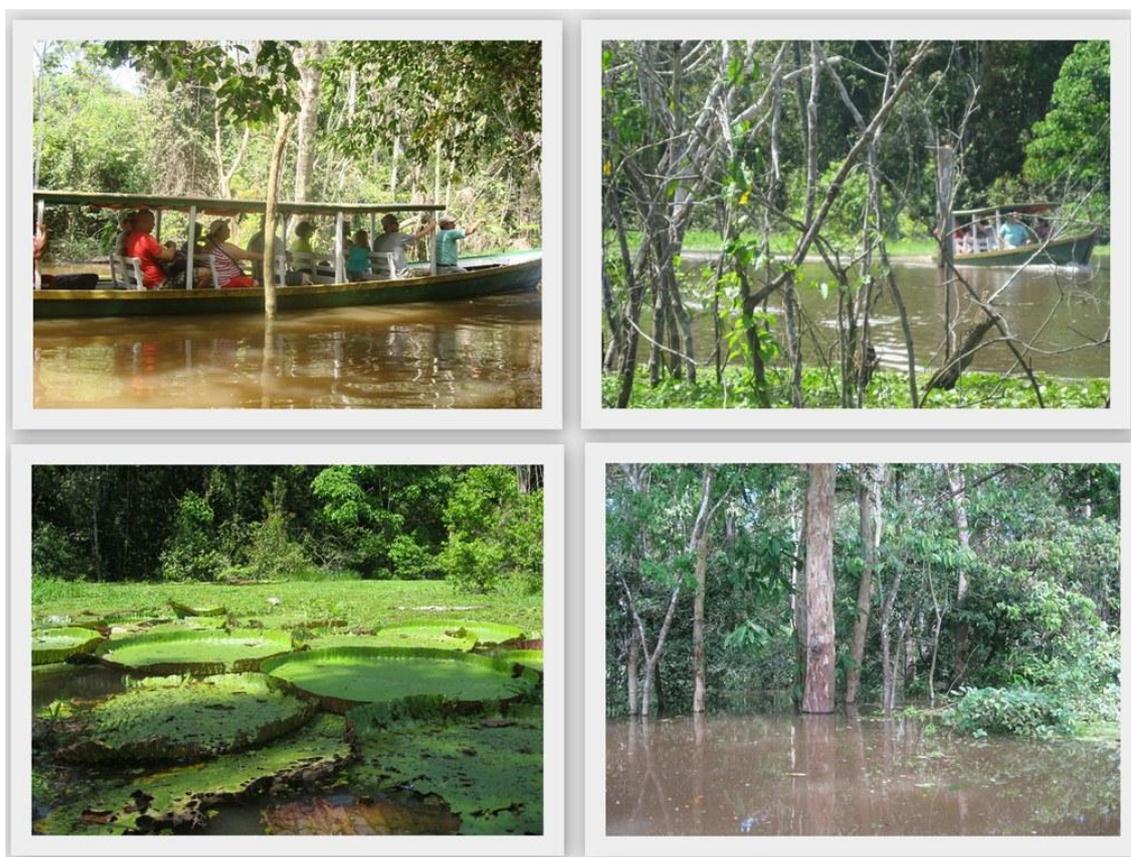


Foto 02: Florestas de Igapó

Fonte: Site <http://www.thegreenclub.com.br/amazonia/o-mar-de-agua-doce-e-as-casas-flutuantes-uma-viagem-ao-meio-da-floresta-amazonica/>, acesso em: 16/03/2017.

- e) Relevo e Altimetria: segundo Brasil (2007b), predomina na região oeste do Pará a depressão sul-amazônica e os planaltos residuais sul-amazônicos, com altitudes de 200 (duzentos) a 350 (trezentos e cinquenta) metros. Destaca-se os planaltos da Amazônia Oriental, no município de Santarém e proximidades e a Serra do Cachimbo no sudoeste paraense. Segundo Brasil (2007b, p. 26), nesta região: “[...] apresenta as maiores cotas altimétricas (até 700 metros). [...]”. A **Foto 03** mostra a Serra do Cachimbo.

⁹ Segundo Ribeiro (1992, p. 34) são: “Os terrenos que margeiam os rios de água preta, também inundáveis na época da enchente [...]. Caracterizam-se pela baixa fertilidade, menor incidência de insetos hematófagos e pouca produtividade do ponto de vista da fauna aquática, não obstante a grande variedade de espécies”.



Foto 03: Serra do Cachimbo cortada pela rodovia Cuiabá-Santarém

Fonte: Site <http://acordabrasil.com/corola-capota-com-tres-pessoas-na-serra-do-cachimbo-proximo-da-base-aerea/>, acesso em: 16/03/2017.

f) Recursos Minerais: destaca-se a província aurífera do Tapajós/PA.

O breve panorama natural acima reforça a importância da região, destacando-se principalmente seus potenciais hidrográficos, de fauna e flora. O resgate, via documentos do governo federal, demonstra que o mesmo fez seu “dever de casa” quanto ao levantamento da biodiversidade da região, no período de planejamento da conclusão do asfaltamento do rodovia Cuiabá-Santarém. Contudo, ter EIA’s ou Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, não significa um grau de comprometimento com a conservação do bioma amazônico, principalmente se for considerado a história dos processos desencadeados na região, em prol de sua “ocupação, integração e desenvolvimento”.

Da caracterização natural e da biodiversidade, vai-se para uma descrição resumida dos municípios e distrito visitados para reconhecimento da região¹⁰:

¹⁰ As descrições escolhidas para cada município/distrito são fruto de leituras de trabalhos sobre os municípios, documentos, sites oficiais e de observações feitas *in locu*.

1) Castelo dos Sonhos (distrito de Altamira/PA)¹¹:

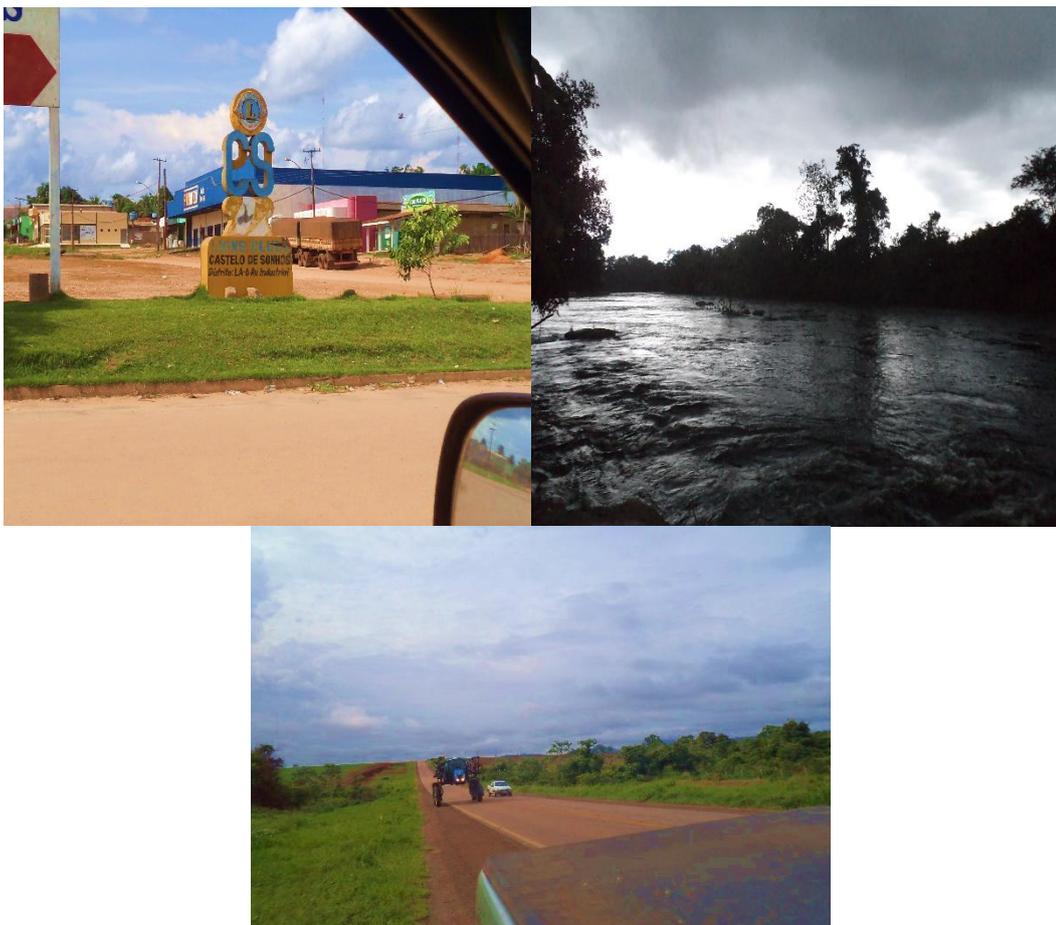


Foto 04: Entrada; rio Curuá; e, trecho da rodovia Cuiabá-Santarém em Castelo dos Sonhos
Fonte: Acervo pessoal, tirada em novembro de 2016.

Seguindo a rota da rodovia Cuiabá-Santarém, Castelo dos Sonhos, visto na **Foto 04**, é distrito do município de Altamira/PA. Em termos de localização, tem a peculiaridade de se encontrar distante de Altamira¹², aproximadamente, 1.100 Km. Localizado no extremo sudoeste do município, no Vale Jamanxim, às margens do rio Curuá, é um distrito que sofre com a distância de Altamira, devido à dificuldade de acesso aos serviços e políticas básicas como saúde, segurança, educação, dentre outros (VILLAR, *et al.*, 2005; BRASIL, 2005a).

Tendo uma extensão territorial de 159.695,94 Km², faz limite à leste com São Félix do Xingu/PA, ao norte com as demais áreas de Altamira/PA, à oeste com Novo Progresso/PA e a sul com três municípios do Mato Grosso: Garantã do Norte, Matupá e Peixoto Azevedo. Uma outra peculiaridade, acerca da localização do distrito, é sua relação com o estado do Mato Grosso. Devido a facilidade de acessar os municípios deste estado, via rodovia Cuiabá-Santarém asfaltada, tornou-se a principal alternativa de relação socioeconômica onde os moradores de Castelo dos Sonhos preferem buscar serviços básicos – comércio, saúde, educação – em Mato Grosso, ao invés dos municípios limites do estado do Pará (VILLAR, *et al.*, 2005; BRASIL, 2005a).

¹¹ Para uma leitura sobre a história do distrito Castelo dos Sonhos, relacionando-a com as questões ambientais e a rodovia Cuiabá-Santarém, ver Pinto, 2006.

¹² O município de Altamira/PA, encontra-se às margens da rodovia Transamazônica (BR-230) e tem em Castelo dos Sonhos o único trecho do município cortado pela rodovia Cuiabá-Santarém (PINTO, 2006).

Na visita em Castelo dos Sonhos observou-se *in locu* pelo menos, duas razões da relação com o Mato Grosso: 1) o fato da rodovia Cuiabá-Santarém via municípios paraenses, ter trechos asfaltados, não asfaltados e em condições precárias, dificultando o acesso¹³; e, 2) a qualidade e oferta dos serviços citados acima, nos municípios vizinhos do Pará, são precárias ou escassas. Segundo Villar, *et al.* (2005, p. 67):

A vila nasceu em 1974, praticamente com a abertura da BR-163 [Cuiabá-Santarém] e cresceu, até o início dos anos 90, em função do garimpo de terra e de rio. Quatro madeireiras se instalaram entre 1990 e 1994, marcando assim a época do mogno. Depois, entre 1998 e 1999, começou a exploração da madeira branca e o número de serrarias aumentou, atualmente são mais 20. [...].

Da vila para a comunidade, em 1988, no auge do garimpo, Castelo dos Sonhos foi oficialmente fundada e transformada em distrito, dois anos depois, em 06 de agosto de 1990. Com a queda da exploração do ouro nos anos de 1990, a economia de Castelo dos Sonhos passou a se concentrar na extração madeireira, agricultura e pecuária. Reconhecida como uma região de fronteira, predominantemente rural, é carente de serviços de infraestrutura básica (saúde, segurança, educação, energia, etc.), por isso a necessidade de buscar em outras cidades próximas.

Segundo informações obtidas *in locu*¹⁴, em Castelo dos Sonhos existe um projeto de assentamento, o Esperança IV e, um Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS Brasília. A população do distrito se recente da sua distância de Altamira, pois dificulta a mesma, como dito anteriormente, de buscar cobrar melhorias em serviços básicos, gerando uma sensação de abandono. Disso resulta a movimentação da sociedade de Castelo dos Sonhos pela defesa de sua emancipação. Uma demanda antiga que continua na pauta política do distrito até os dias atuais (VILLAR, *et al.*, 2005; PINTO, 2006).

¹³ Em vários trechos da Rodovia, entre Castelo dos Sonhos e Novo Progresso se tem perímetros totalmente esburacados, sem sinalização, obrigando o motorista a trafegar em “zig-zag” para evitar cair em buracos. Vale ressaltar, no momento da viagem se pôde observar alguns trechos em obras e manutenção.

¹⁴ Informação retirada da Entrevista 38, realizada em 20/11/2016.

2) Novo Progresso¹⁵:



Foto 05: Prefeitura; vista da cidade; saída; e, trecho não asfaltado da rodovia Cuiabá-Santarém em Novo Progresso

Fonte: Acervo pessoal, tirada em novembro/2016.

O município de Novo Progresso, visto na **Foto 05**, localiza-se no sudoeste paraense, com uma área territorial de 38.162,035 Km², população de 25.124 (vinte e cinco mil, cento e vinte e quatro) pessoas e densidade demográfica de 0,66. Limita-se ao norte com Itaituba/PA, a leste com Altamira/PA, ao sul com Guarantã do Norte/MT e a oeste com Jacareacanga/PA e Itaituba/PA (LACERDA, 2015, IBGE, 2017). Segundo Fonseca (2010, p. 84, grifo do autor):

Localizado ao norte da Serra do Cachimbo, Novo Progresso surgiu da ilegalidade, a partir da construção de uma pista de pouso para os aviões que abasteciam os garimpos da região [...]. A cidade nasceu e cresceu com o extrativismo: primeiro a borracha e, logo em seguida, o ouro. Posteriormente a cidade se voltou para a extração de madeira e para a pecuária. [...].

¹⁵ Para maiores informações sobre Novo Progresso, ver Lacerda (2015).

[...]. Novo Progresso. [...] se destaca como polo madeireiro [...] e a sua principal atividade econômica é a pecuária extensiva [...]. Juntas, essas duas atividades atuam “na vanguarda da expropriação de pequenos grupos locais” [...].

Novo Progresso tem na sua origem a exploração de recursos naturais, intensificada com a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Em função da Rodovia, iniciou a colonização da região do município entre 1977 e 1978, com colonos vindos, na sua maioria, da região inundada com a construção da hidrelétrica de Itaipu (VILLAR, *et al.*, 2005; FONSECA, 2010). Segundo informações da página virtual da Prefeitura de Novo Progresso (2016, p. 01): “Em 1983, já se percebiam um pequeno povoado, com uma igreja e um campo de futebol”.

O povoado vira município em 1991, desmembrando-se de Itaituba/PA. Atualmente, a principal atividade econômica é a pecuária, seguida de atividades garimpeiras, madeireiras e agricultura. Esta última, sendo incentivada pelo município a partir da produção de grãos (arroz, milho e soja) (VILLAR, *et al.*, 2005; PREFEITURA DE NOVO PROGRESSO, 2016).

Para Lacerda (2015, p. 44):

Novo Progresso possui três Unidades de Conservação (UC), cinco assentamentos e doze povoados além do distrito Vila Isol. Foram criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA): o Projeto de Assentamento Nova Fronteira em 1996; o Santa Júlia em 1997; o PDS Brasília em 2005; o PDS Terra Nossa e o PDS Nelson de Oliveira em 2006. Quanto às UCs, administradas pelo ICMBio, foram criadas: a Floresta Nacional (FLONA) Jamanxim, de uso sustentável, em 2006; a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo em 2005; o Parque Nacional (PARNA) do Rio Novo em 2006. [...].

A criação das Unidades de Conservação – UC’s, citadas acima, vieram no bojo de políticas ambientais e territoriais na região, direcionadas para a contenção do desmatamento e exploração predatória da floresta. No caso de Novo Progresso, no início dos anos 2000, era motivo de preocupação dos órgãos federais ambientais, os seus altos níveis de desmatamento. As UC’s, acrescentando-se a APA do Tapajós, que está em território de Novo Progresso como de outros municípios da região, foram criadas, visando minimizar ambos os problemas (LEITE, 2014; LACERDA, 2015).

Segundo Lacerda (2015), tais ações tiveram resultado e, a partir dos anos 2009-2010 houveram redução do desmatamento na região. Ainda segundo este autor, a sede do município de Novo Progresso concentra os serviços públicos básicos de escolas, bancos, saúde, segurança pública. Nas comunidades, assentamentos e demais localidades do município, a oferta dos serviços básicos são precárias, resultando numa saída das pessoas dos povoados e assentamentos para a sede do município ao longo do tempo.

3) Trairão:



Foto 06: Prefeitura; vista da cidade; rodovia Cuiabá-Santarém na cidade; e, trecho não asfaltado em Trairão

Fonte: Acervo pessoal, tirada em novembro/2016.

O município de Trairão, segundo a descrição contida em seu Plano Diretor, de junho/2006, se encontra no sudoeste paraense, em uma área de 11.991,085 Km², fazendo limite ao norte com os municípios de Rurópolis/PA e Itaituba/PA, a oeste e sul com Itaituba/PA e a leste com Altamira/PA. Cruzado pela rodovia Cuiabá-Santarém, é fruto da ocupação espontânea da região ocorrida em função da abertura da mesma, a partir de 1972. Desse ano em diante, a ocupação via colonização aumentou, dando origem ao município de Trairão em 13 de dezembro de 1991, desmembrado de Itaituba (PARÁ, 2006).

Sua população, via Censo 2010 está em 16.875 (dezesesseis mil, oitocentas e setenta e cinco) pessoas, tendo uma densidade demográfica de 1,41 (IBGE, 2017). Constituindo-se como um município rural, sua economia assenta-se na agricultura familiar, além das atividades garimpeiras e madeireiras. Segundo o Plano Ambiental de Trairão:

A base econômica do município gira em torno da agricultura familiar e da extração madeireira. Os produtores familiares se dedicam ao plantio de lavouras temporárias

como arroz, milho, feijão e mandioca, e semi-temporários como plantio de banana, pimenta-do-reino, e mais as culturas permanentes em menor proporção se comparadas às citadas anteriormente. Outra atividade produtiva rural que vem crescendo no município é produção pecuária de corte, desenvolvidas em médias e grandes fazendas. (PARÁ, 2012, p. 13)

Um dado interessante da economia do município, foi, nos anos de 1990, Trairão chegou a ser o principal produtor de banana do estado do Pará, cultivando o produto até os dias de hoje, sendo um dos principais produtores do oeste paraense. A sede do município conta de infraestrutura básica em termos de saúde, educação, segurança pública, serviços como energia, telefonia e abastecimento de água (PARÁ, 2006).

Outra informação sobre o município é o fato deste ainda ter uma grande extensão de mata primária preservada¹⁶, localizada principalmente nas UC's existentes em seu território. Segundo seu Plano Ambiental, realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Mineração e Turismo/Prefeitura Municipal de Trairão:

O Município de Trairão tem 68,56% do Território ocupado por unidades de conservação, entre Florestas Nacionais, Parque Nacional e Área de Proteção Ambiental, todas federais. A maior parte, equivalente a 47,17% do território, são de Florestas Nacionais.

No município de Trairão encontra-se a Flona de Itaituba I com 62% da sua área total no município, a Flona de Itaituba II tem 68% de sua área total no Município, a Flona de Altamira tem 31.602,29 hectares no município. A área da Flona Trairão que está localizada no município é de aproximadamente 178.227,38 hectares, correspondente a 69,22% do total, que é de aproximadamente de 257.482 hectares. (PARÁ, 2012, p. 20-21)

Além das UC's acima citadas, encontram-se no município áreas da APA do Tapajós, PARNA do Jamanxim e Reserva Extrativista - RESEX Riozinho do Anfrísio (MMA, 2016). O Plano Ambiental de Trairão também reconhece a existência de problemas ambientais nos espaços urbanos e rurais que precisam ser observados e fiscalizados (PARÁ, 2012).

Segundo informações obtida através de representantes do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR de Trairão¹⁷ e do INCRA (2017), existe no município 04 (quatro) projetos de assentamentos com seus anos de criação: Rio Cigano (2006); Rio Bonito (1997); Areia (1998); Nossa Senhora de Fátima (2006) e, um quinto, o Ypiranga (1998), possui área tanto em Trairão como em Itaituba. Além dos projetos de assentamentos, existem 03 (três) PDS: Esperança do Trairão (2006); Boa Vista do Caracol (2006); e Pimental (2006).

¹⁶ O fato de só criar UC's no território amazônico não é suficiente para garantir a preservação ou conservação dessas áreas. A dificuldade de gestão, via ICMBio, pois todas as UC's acima citadas são federais, em termos de consolidação através de criação de Conselho, elaboração do Plano de Manejo e fiscalização das áreas tornam as mesmas vulneráveis à invasão, principalmente, no que se refere a área em questão, de madeireiros e grileiros que ameaçam tais unidades.

¹⁷ Informações obtidas durante Entrevista 35, realizada em 18/11/2016.

4) Itaituba¹⁸:



Foto 07: Vista noturna do Terminal Hidroviário e Câmara dos Vereadores de Itaituba

Fonte: Acervo pessoal, novembro de 2016.

Itaituba, **Foto 07**, tem sua origem no século XIX e sua consolidação como cidade datada em 1900, sendo elevado à categoria de município em 31 de outubro de 1935. Seu surgimento é anterior à rodovia Cuiabá-Santarém, sendo herança do período colonial. Diferente das outras cidades citadas, a rodovia Cuiabá-Santarém não corta a sede do município, mas de seus distritos importantes como Miritituba, Campo Verde e Moraes de Almeida, como se vê na **Foto 08** e **Foto 09** (ALMEIDA, 2012; VENTURIERI, 2007).

Um detalhe com relação a **Foto 08** é que a mesma foi tirada num dia de chuva, ao longe aparece a rodovia Cuiabá-Santarém asfaltada e, a área alagada é o ponto de embarque e desembarque dos ônibus que vem de outros municípios, via Rodovia, quando chegam no distrito de Campo Verde. Itaituba, assume “[...] uma posição estratégica, pois está situada na conexão da BR-163 [Cuiabá-Santarém] com a BR-230 [Transamazônica] e possui porto fluvial, o que lhe assegura a condição de principal entroncamento de toda a área. [...]”. (BRASIL, 2007b, p. 58). Esta posição estratégica de conexão entre as Rodovias, ocorre em Campo Verde, também conhecido como Km 30, em função desta conexão e da fase áurea do garimpo.



Foto 08: Frente do distrito Campo Verde em dia de chuva, com vista para rodovia Cuiabá-Santarém

Fonte: Acervo Pessoal, tirada em novembro/2016.

¹⁸ Para maiores informações sobre a história de Itaituba, ver Almeida (2012).



Foto 09: Rodovia Cuiabá-Santarém no distrito Campo Verde
Fonte: Acervo pessoal, tirada em novem de 2016.

O porto fluvial encontra-se no distrito de Miritituba, área que atualmente está recebendo empresas nacionais e internacionais de exportação de grãos, como se vê na **Foto 10**. A área territorial de Itaituba é de 62.042, 302 Km², densidade demográfica de 1,57, com uma população definida pelo Censo 2010 de 97.493 (noventa e sete mil, quatrocentos e noventa e três) pessoas (IBGE, 2017). Localizado no sudoeste paraense, à margem esquerda com o rio Tapajós, limita-se com os municípios de Aveiro, Altamira, Rurópolis, Jacareacanga e com o estado do Amazonas (ALMEIDA, 2012).



Foto 10: Entrada da BUNGE e vista do Terminal Portuário da BUNGE, ambos localizados no distrito de Miritituba

Fonte: Acervo Pessoal, tirada em janeiro/2015.

Sua base econômica assenta-se nos setores de serviço, indústria¹⁹, mineração com a exploração do ouro no Vale do Tapajós e agropecuária. Em termos de UC's, algumas das mencionadas para os outros municípios também estão presentes, territorialmente em Itaituba. Tais UC's são: APA do Tapajós; FLONA de Itaituba I; FLONA de Itaituba II; FLONA do Crepori; FLONA do Jamanxim; FLONA do Trairão; PARNA da Amazônia; PARNA do Jamanxim; PARNA do Rio Novo; RESEX Riozinho do Anfrísio.

Segundo informações obtidas em entrevista com representante do STTR de Itaituba²⁰ e confirmadas em INCRA(2017), existem atualmente 04 (quatro) projetos de assentamentos no município: Miritituba (1998); São Benedito (1999); Ypiranga (1998); e, Arixi (2006). Além

¹⁹ A indústria está baseada na fabricação de cimento devido a matéria-prima básica, o calcário, ter em abundância na região de Itaituba (ALMEIDA, 2012).

²⁰ Informações obtidas a partir da Entrevista 31, realizada em 15/11/2016.

dos projetos de assentamento, constam 02 (dois) PDS: Nova União (2006) e Nova Brasília II (2006).

5) Rurópolis:



Foto 11: Entrada da cidade de Rurópolis

Fonte: Acervo pessoal, tirada em janeiro/2015.

O município de Rurópolis foi criado em 1988, a partir do seu desmembramento do município de Aveiro. Tem uma área de 7021, 321 Km², densidade de 5,71, e, uma população, segundo Censo 2010, de 40.087 (quarenta mil e oitenta e sete) pessoas (IBGE, p. 2017). Localizada no entroncamento das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, sua origem advém do processo de colonização dos anos de 1970. Como visto na **Foto 12**, nem esse entroncamento e nem a parte da rodovia Cuiabá-Santarém, em direção à Santarém e próximo da cidade de Rurópolis estão asfaltados. Limita-se ao norte com os municípios de Aveiro e Santarém; a leste com o município de Placas; ao sul com Altamira; e, a oeste com Itaituba e Aveiro.



Foto 12: Trecho do entroncamento das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônia, sentido Transamazônica, em Rurópolis
Fonte: Acervo pessoal, tirada em janeiro/2015.

Sua principal atividade econômica é a agropecuária, seguida pelo extrativismo e comércio. Rurópolis esteve na base da história do período de colonização, via migração espontânea e dirigida na região amazônica, como se verá mais adiante. Em função do não asfaltamento das Rodovias acima citadas, sofre dificuldades com relação a escoamento de sua produção e mobilidade de sua população, fatores colaboradores com o sentimento de isolamento²¹.

Segundo dados do INCRA (2017), Rurópolis possui 02 (dois) projetos de assentamentos – Campo Verde (1996) e Paraíso (1997); 03 (três) PDS – Cupari (2004), Divinópolis (2004) e Novo Mundo (2004); e, 01 (um) PAC – Araipacupu (2006).

6) Belterra:

O município de Belterra, **Foto 13**, foi criado em 1995, desmembrado de Santarém. Seu núcleo urbano data de 1930, e, sua origem está ligada a vinda da Companhia Ford na região para cultivar e extrair borracha, como se verá mais adiante. Sua área territorial é de 4.398,419 Km², população via Censo 2010 é de 16.318 (dezesseis mil, trezentas e dezoito) pessoas, com densidade demográfica de 3,71 (IBGE, 2017). Localizada na região do Baixo Amazonas, limita-se ao norte com o distrito de Alter do Chão em Santarém, ao sul com Igarapé da Onça, a leste com Santarém e a oeste com o rio Tapajós.

²¹ Contudo, é importante dizer, o trecho Santarém – Rurópolis – Itaituba, via rodovia Cuiabá-Santarém, atualmente, melhorou consideravelmente, encurtando a viagem, principalmente no período do verão, mesmo tendo ainda trechos onde o asfalto não foi finalizado.



Foto 13: Entrada do município de Belterra na frente da rodovia Cuiabá-Santarém

Fonte: Site <http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/fotos/2014/09/fotos-no-pa-belterra-preserva-caracteristicas-americanas.html>, acesso em: 05/07/2017.

Segundo Nóbrega (2012, p. 204):

As principais atividades econômicas do município estão pautadas na cultura extensiva (soja, arroz, milho). Além destes três produtos, destaca-se na produção agrícola o feijão, tomate, mandioca, café, urucum, pimenta do reino (produção familiar) e frutas como coco, tangerina, banana, abacate, laranja, limão se destacam na fruticultura local. A pecuária também tem um papel importante no município, com rebanhos de bovinos, bubalinos, equinos, galos, frangas, pintos, asininos, muares, ovinos, caprinos e vacas ordenhadas [...].

Além das atividades citadas acima, a atividade turística vem crescendo em função do legado histórico existente no município, datado do período Ford, da FLONA do Tapajós e das belíssimas praias de rio. Com relação à FLONA do Tapajós, suas comunidades desenvolvem atividades ligadas ao ecoturismo. E, no caso das praias de rio destacam-se as situadas na APA Aramaná, como se vê na **Foto 14**.



Foto 14: Vista da FLONA do Tapajós e praia do Aramaná

Fonte: Acervo pessoal em março de 2013 e site <http://www.florestaaguadonorte.com.br/>, acesso em 05/07/2017.



Foto 15: Área de plantação de soja em Belterra

Fonte: Acervo pessoal, tirada em março de 2013.

A produção de grãos mencionada na citação acima, Belterra junto com Mojuí dos Campos e Santarém desponta entre os fins dos anos de 1990 e início dos anos 2000, como os principais produtores da região oeste do Pará, mantendo-se até os dias atuais. Belterra tem a rodovia Cuiabá-Santarém passando na sua entrada e em toda a sua extensão até chegar em Rurópolis. Com o crescimento da plantação de soja é interessante perceber que, no trajeto da Rodovia, sentido Belterra-Rurópolis, de um lado é a FLONA do Tapajós e do outro plantações de soja, como visto na **Foto 15**.

Por fim, segundo INCRA (2017), Belterra possui 02 (dois) Projetos de Assentamento Conjunto – PAC Bela Terra I (2006) e PAC Bela Terra II (2006); e, 02 (dois) Projetos de Assentamento Agroextrativista – PAE Aramanaí (2006) e PAE Pindobal (2006).

7) Mojuí dos Campos:



Foto 16: Sede da Prefeitura e entrada da rodovia Cuiabá-Santarém via Mojuí dos Campos

Fonte: Acervo de Thais Holanda, acesso em 16/07/2017.

Distrito de Santarém até 31 de dezembro de 2012, o município de Mojuí dos Campos, **Foto 20**, é o mais recente município criado na região da abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, tendo como base econômica a agricultura e pecuária. Sua área é de 4.988,236 Km², população estimada em 15.548 (quinze mil, quinhentas e quarenta e oito) pessoas (IBGE, 2017). Localizado no Baixo Amazonas, Mojuí dos Campos é fruto de uma intensa migração, ocorrida a partir dos anos de 1950. Limita-se com os municípios de Santarém/PA, Uruará/PA, Placas/PA e Belterra/PA e devido sua recente emancipação as informações são ainda escassas, e, a maioria ainda não desmembradas de Santarém.

8) Santarém:



Foto 17: Frente da cidade de Santarém e o encontro dos rios Tapajós e Amazonas

Fonte: Acervo pessoal, tirada em julho de 2017.

Santarém, **Foto 17**, considerada cidade polo da região do Baixo Amazonas, tem sua história iniciada no período colonial, em 1755. Com 356 (trezentos e cinquenta e seis) anos, a “Pérola do Tapajós” como é conhecida, foi elevada à categoria de cidade no ano de 1848. Tem uma área de 17.898,389 Km², população via Censo 2010 de 294.580 (duzentas e noventa e quatro mil, quinhentas e oitenta) pessoas, densidade demográfica de 12,87 (IBGE, 2017).

Limita-se ao norte com Óbidos/PA, Alenquer/PA, Monte Alegre/PA e Curuá/PA; a leste com Prainha/PA e Uruará/PA; ao sul com Rurópolis/PA, Aveiro/PA, Placas/PA e Belterra/PA; e, a oeste com Juruti/PA (AMAZONAS, 2010). Final da rodovia Cuiabá-Santarém, esta corta a cidade em uma área densamente povoada, chegando até o porto fluvial gerenciado pelo governo do estado do Pará, através da Companhia Docas do Pará – CDP e o porto da Cargill, **Foto 18**. Considerada uma cidade de porte médio, Santarém conta com infraestruturas em termos de saúde, educação, segurança, telefonia, etc., determinando com isso, sua característica de cidade polo da região oeste do Pará.



Foto 18: Final da rodovia Cuiabá-Santarém
Fonte: Acervo pessoal, tirada em julho de 2017.

Contudo, como toda cidade da Amazônia, a cidade de Santarém, em termos de infraestrutura urbana, é carente de melhorias, principalmente, em serviços públicos como: saneamento, esgoto, abastecimento de água e organização urbana e rural. Sua economia está assentada no setor agropecuário, serviços, comércio, turismo e na indústria de beneficiamento. Tem no setor de serviços o principal segmento, no que se refere à produção e geração de emprego e renda (AMAZONAS, 2010).

Com o avanço da produção de grãos na região, a partir de 1999, Santarém desponta como produtora, gerando expectativas de crescimento deste setor no município, quer via a produção, quer via escoamento. Em termos de escoamento dos grãos, Santarém via porto da Cargill, está sendo considerada uma nova rota para a exportação deste segmento via rodovia Cuiabá-Santarém e porto. Para os municípios de Santarém/PA, Mojuí dos Campos/PA e Belterra/PA a expectativa da finalização do asfaltamento desta Rodovia é grande. Tem em seu território as UC's RESEX do Tapajós/Arapiuns – federal – e, a APA Alter do Chão – municipal.

As descrições acima tiveram o intuito de apresentar a área de pesquisa, e, no decorrer deste estudo, as mesmas aparecerão dentro das conjunturas históricas, acerca do desenvolvimento regional e dos processos desencadeados com a decisão de asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém e elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Como se verá na próxima seção, a rodovia Cuiabá-Santarém foi projetada e aberta cortando a região acima caracterizada, trazendo reflexos tanto ao meio ambiente, quanto à sua população. Assim, torna-se relevante descrever a história por trás da Rodovia, como antecedente dos processos desencadeados com a retomada da proposta de seu asfaltamento e a relação disto para pensar desenvolvimento na Amazônia.

1.2 A História por trás da Abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém

A área da rodovia Cuiabá-Santarém como alternativa de escoamento de produção foi pensada desde os idos de 1800. Nesse período, a proposta era de uma ferrovia. Exatamente 173 (cento e setenta e três) anos atrás, segundo Passos (2012, p. 01):

Sua necessidade já era sentida em 1844, quando foi apresentado o primeiro projeto para construção de uma ferrovia que escoasse a produção da região central brasileira para o porto de Santarém e, daí, até o Atlântico, numa rota de mais de 800 km pelo rio Amazonas.

Um importante registro histórico da relevância da área da rodovia Cuiabá-Santarém, constatando-se o interesse nacional de tornar a região rota de escoamento produtivo e de ligação Norte/Sul do Brasil. Contudo, foi somente em meados do século XX, entre os rios Tapajós e Irixi-Xingu, que ocorre a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Nesse intervalo, entre pensar na região como rota de escoamento através de uma ferrovia e abrir uma rodovia para esse fim, a mesma foi palco de políticas do governo federal cujos interesses geopolíticos²², integração regional, expansão econômica, ocupação via frentes de colonização e migrações estavam presentes (CONDESSA, 2008a).

A história da rodovia Cuiabá-Santarém se insere no contexto da região amazônica e da área de abrangência deste estudo. O interesse é uma discussão acerca dos “caminhos e descaminhos” do desenvolvimento, ocorrido na região de abrangência da Rodovia. Inicia-se com a “Era Vargas”, pois, segundo Ribeiro e Castro (2008, p. 191):

A primeira política oficial na área de abrangência do Plano [Plano BR-163 Sustentável] ocorreu na década de 1940, no primeiro Governo Vargas com a conhecida “Marcha para Oeste”. A Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPEVEA) e a Fundação Brasil Central (FBC)²³ organizaram, de certa forma o processo de ocupação das regiões Amazônica e Centro-Oeste.

Concordando com os autores acima, as ações do presidente Getúlio Vargas a partir dos seus dois governos, vieram em duas frentes propositivas. No primeiro governo Vargas (1930-1945), se tem início a primeira frente, com um processo de reforma do Estado pautado na integração regional. No caso da Amazônia, a proposta de integração regional se deu via um processo de propagandear a mesma como um “vazio demográfico” preocupante.

Tendo em vista a extensão da região amazônica e o fato da mesma fazer fronteira com outros países, sua ocupação para fins de segurança, tornou-se uma ação nacional. No período em questão, a região amazônica era vista como região problema, necessitando de intervenção estatal para consolidar sua integração com o restante do país, uma das pré-condições para o desenvolvimento nacional. No primeiro governo Vargas, os caminhos para “solucionar o problema amazônico” pautaram-se: i) na tentativa de reaquecer a produção e comércio da borracha; e, ii) incentivar a migração via a “Marcha para Oeste”.

²² A categoria geopolítica e suas conotações, quando utilizadas, principalmente neste capítulo terá por base as obras da autora Berta Becker que, dentre outras ideias, concebe a referência “geopolítica da Amazônia” como: “[...] uma questão teórica referente às relações entre espaço e processos políticos, implicando a identificação das estratégias de domínio do espaço dos diversos agentes sociais – sua coerência interna e seus conflitos relacionados aos diferentes níveis espaciais: internacional, nacional, regional, local”. (BECKER, 2015a, p. 234)

²³ Segundo Oliveira, A. (2005), a FBC foi uma entidade governamental que tinha como objetivo organizar a ocupação da região a partir do Mato Grosso e o oeste do Pará. A FBC se transformou em Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO e sua atuação se concentrou no Centro-Oeste, saindo do escopo da área de abrangência deste estudo.

A segunda frente, voltada para o fortalecimento institucional na região, tinha como base a criação da SPEVEA, ocorrida no segundo governo Vargas (1952-1954). Essas ações em conjunto com outras ações mais gerais e de cunho político, a exemplo da criação da Amazônia Legal, citada na seção anterior, abriram caminho para o processo de integração da Amazônia aos projetos de desenvolvimento do país. Preocupações com a segurança nacional e isolamento da região se faziam presentes e eram tidas como algo que o governo federal precisava resolver.

Nos dois mandatos presidenciais de Getúlio Vargas, em nível nacional, buscava-se o fortalecimento do Estado interventor e da burguesia nacional. O governo acreditava que somente através do Estado interventor e da burguesia nacional, o país seria capaz de impulsionar a economia brasileira, conduzindo-a para novos patamares de desenvolvimento, tendo a industrialização como “carro-chefe”. A região amazônica era uma das áreas visadas, e, a partir desse período, era tida pelos gestores federais como um desafio a ser enfrentado em função de seu atraso, isolamento, vasto território e baixa densidade demográfica.

A Amazônia era considerada isolada do resto do país, com dimensões continentais, cobiçadas por países vizinhos e detentora de uma vasta riqueza natural, gerando uma inquietação quanto a sua ocupação. No primeiro período do governo Vargas (1930-1945), o discurso era de “reconstrução nacional”, fruto do ideário nacionalista e de seu projeto de desenvolvimento industrial. No contexto da “reconstrução nacional” para a região amazônica, diante das suas riquezas minerais e de sua vasta extensão de terras desocupadas, duas ações demonstraram o objetivo de integração nacional de Vargas:

1º) Surge, em 1934, o “Código de Mineração” onde, segundo Oliveira (1988), o Estado Nacional passa a ter o total poder de intervenção sobre a exploração dos recursos minerais do país, haja vista a concessão de exploração do subsolo nacional ficar na responsabilidade do governo federal. Uma medida oportuna no momento em que jazidas de ferro, ouro, manganês, etc., foram descobertas na região amazônica e tiveram sua exploração determinada pelo Estado.

2º) Em 1939, Vargas expande o Ministério da Agricultura com, segundo Oliveira (1983, p. 264):

[...] as propostas de instalação de: a) um Instituto Agrônomo em Belém (PA), cuja finalidade seria tanto o estudo de plantas que produzissem a goma elástica e outras espécies extrativas, peculiares à região, quanto a de órgão orientador das principais atividades agrícolas e econômicas da Amazônia; b) grandes colônias nacionais que, na região Norte do Brasil, seriam criadas no Amazonas e no Pará; c) entre postos federais de pesca como parte do Programa de Fomento à pesca, em Manaus (AM) e em Maracanã (PA); d) diversos postos indígenas, como estratégia de fronteiras.

Com os dois exemplos de ações nacionais, o governo varguista fez-se presente na região amazônica, visando o início de sua integração ao processo de desenvolvimento do país. Uma integração pautada em políticas de estímulo à migração, com o intuito tanto de ocupação, como de tornar a Amazônia parte do processo econômico nacional em curso. Para tanto, uma das primeiras ações foi o lançamento da campanha “Marcha para o Oeste”.

Segundo Marin e Neves (2013, p. 10):

A Marcha para o Oeste, enquanto política de caráter nacionalista então constituída, acenava para expansão econômica, ocupação territorial e defesa nacional, contrapartida aos riscos de acontecimentos internacionais marcados pela Segunda Guerra Mundial.

Ainda segundo os autores acima, se os discursos ideológicos e temores quanto uma possível intervenção externa no Brasil fortaleciam consensos de que o governo precisava intervir, este não se fazia de rogado e, ações políticas, leis, decretos e medidas administrativas eram criadas com fins de legitimar a ocupação das fronteiras brasileiras.

Na conjugação de esforços para ocupação de fronteiras, o presidente criou e organizacional, a exemplo do Departamento Nacional de Imigração, o Conselho de Imigração e Colonização, a Divisão de Terras e Colonização, a Fundação Brasil Central, entre outros, com dotação de recursos financeiros e materiais, bem como de competência para operacionalizar os programas de colonização. [...]. (MARIN; NEVES, 2013, p. 10)

A campanha “Marcha para o Oeste” se tornou uma política de colonização e, através de vários decretos-leis²⁴, o governo federal centraliza “[...] o processo de imigração e colonização, conferindo a si mesmo amplos poderes para legislar e regulamentar a política brasileira de colonização em todo território brasileiro” (MARIN; NEVES, 2013, p. 11). Assim:

[...] Argumentava-se que o Estado Nacional deveria voltar-se para o interior do país, para explorar as riquezas naturais e promover a segurança nacional, que dependia da acumulação de riqueza suficiente para aquisição de força militar que garantisse a soberania do país no novo mundo que estava surgindo. (ESTERCI, 2013, p. 42)

No discurso da “Marcha para o Oeste” evidencia-se questões como nacionalismo, integração, segurança nacional, soberania e ocupação, bases de políticas do período em questão e posterior para a Amazônia. Inicia-se, com esse período, o processo de ocupação de regiões como a Amazônia, através de políticas de colonização preocupadas em ocupar o interior do território nacional, na tentativa de consolidar a integração regional, manter a soberania nacional e distribuir a população brasileira no território, sob a justificativa que assim estaria integrando os “vazios demográficos” nacionais.

O tema colonização dos vazios, já mencionado na plataforma eleitoral de Vargas, é o eixo de gestação, durante todo o período pós-revolucionário, de uma política que vai se definindo cada vez mais intensamente durante o Estado Novo, mediante um amplo programa de ocupação territorial, fundamentando a definição de diretrizes e prioridades, objetivadas em diversos programas e instituições: Plano Nacional e Viação, Expedição Roncador-Xingu e Fundação Brasil Central (que absorve a expedição), criação de novos territórios, de órgãos como o Instituto Brasileiro de Estatística, Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização, vinculado ao Ministério da Agricultura, assim como a Divisão de Terras e Colonização e o Conselho de Imigração e Colonização, este último vinculado à Presidência da República bem como a criação de colônias agrícolas nacionais em Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Piauí. (SÁ, 2013, p. 80)

Percebe-se, assim, o esforço inicial do governo federal para viabilizar tal processo. E, quanto à Amazônia, tais ações não deixam de trazer suas consequências. Dentre elas, a questão da crença do governo Vargas de que a Amazônia era uma “vazio demográfico”, desconsiderando, dentre outros, a existência dos povos indígenas na região.

Segundo Traldi (2010, p. 02):

Tal vazio nunca existiu, sendo que o Estado já tinha certo conhecimento acerca das inúmeras aldeias indígenas, conforme verificado entre os anos 1907 e 1915 quando a Comissão Rondon, chefiada pelo Marechal Cândido Rondon, responsável por instalar linhas telegráficas do sul ao norte do país, alcançou a região amazônica explorando-a [...].

²⁴ São decretos desse período: Decreto-Lei nº 893/1938 que redefinia usos e titularidades da Fazenda Nacional de Santa Cruz no Rio de Janeiro; Decreto-Lei nº 2.009/1940 de regulamentação do Sistema Brasileiro de Colonização; Decreto-Lei nº 2.681/1940 que definia a subordinação dos planos municipais e estaduais de colonização ao Conselho de Imigração e Colonização; Decreto-Lei nº 3.059/1941 ponto de partida da política de colonização brasileira através de colônias agrícolas nacionais, definindo critérios técnicos e financeiros para a colonização e povoamento. (SÁ, 2013)

Desta forma:

Com a marcha para o oeste o governo brasileiro da época não reconheceu a posse legítima das terras dos povos indígenas e contribuiu diretamente para a expropriação destas, incentivando a ocupação das regiões Centro-Oeste e Norte, usando estas duas regiões como válvula de escape de problemas agrários e sociais existentes em outras regiões brasileiras. Tais processos de ocupação e consequente expropriação se fortaleceram nas décadas de 60 e 70. (TRALDI, 2010, p. 02)

Ou seja, ao disseminar nacionalmente a Amazônia como um “vazio demográfico”, o governo federal incentiva a ocupação de uma região ocupada por povos indígenas gerando dizimação e/ou diminuição desta população, conflitos agrários e sociais. Tais conflitos, tendo a terra na base dos processos, irão se agravar nas décadas de 1960 e 1970. Ficando portanto, a questão: desenvolvimento através de ocupação territorial para quem? Quem realmente se beneficiou com isso?

Dentro do contexto deste trabalho, a importância histórica da “Marcha para o Oeste” está em reconhecer seu caráter impulsionador de ocupação, de uma parte da região amazônica. De certa forma, foi um passo para a direção da região de abrangência do estudo via Mato Grosso. Esta, enquanto uma ação política de desenvolvimento pela ótica do governo, cumpriu seu papel de colocar a Amazônia como uma alternativa nacional.

Ao mesmo tempo, a tentativa de ocupação ajudava na diminuição da vulnerabilidade de suas fronteiras. Mas, os resultados foram aquém de torna-la uma região desenvolvida. Por não ser intenção deste trabalho o aprofundamento da discussão sobre “Marcha para o Oeste”, fica apenas a alusão, e o reconhecimento desta como uma das primeiras ações políticas definidas para uma parte da área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável.

Outra ação de política nacional importante para destacar por influenciar diretamente na área de estudo deste trabalho foi o reaquecimento da produção e comercialização da borracha, em consequência da II Guerra Mundial. Tendo em vista o momento e o fato de que as ações nacionais, para serem implementadas, precisavam de recursos financeiros, o reaquecimento da demanda por borracha, no período em que o mundo estava em plena II Guerra Mundial, foi bastante animador, nacional e regionalmente.

Um novo impulso à produção de borracha, um produto 100% amazônico que, um tempo antes, havia se estagnado devido à concorrência externa, representou a inserção novamente da Amazônia no mercado externo. Em 1942, o governo Vargas assinou com os Estados Unidos, os “Acordos de Washington” possibilitando ao Brasil e à Amazônia, a reativação da produção dos seringais silvestres. Para Pandolfo (1994), o momento em questão, foi materializado e denominado de “Batalha da Borracha”.

Ainda segundo Pandolfo (1994, p. 46):

Dos dispositivos logísticos institucionais montados pelo governo americano para atender o fornecimento da borracha, resultou para a região a instalação de uma infraestrutura básica que viria a beneficiar, posteriormente, o processo de desenvolvimento regional.

Ou seja, o governo Vargas, a partir da demanda internacional por borracha, conseguiu recursos para a implementação de ações básicas de infraestrutura (transporte, principalmente), pesquisa e saúde pública. Além disso, colocou a borracha novamente na pauta de exportação do país. Contudo, ao lado da infraestrutura básica, que ajudará em um período posterior a viabilizar a integração regional, veio os efeitos negativos da “Batalha da Borracha”, dentre os quais: doença e morte de mais de quarenta mil “soldados da borracha”, na maioria nordestinos, que de 1942-1945 atenderam ao chamado do Estado para o trabalho de extração da borracha (OLIVEIRA, 1983).

De 1942 a 1945, segundo dados de Oliveira (1983) calcula-se que chegou à Amazônia cerca de 100 mil nordestinos, aumentando a população da região. A produção de borracha, foi modesta, “[...] de 10.700 toneladas em 1941 passou-se para 21 mil toneladas em 1944 e 18.900 em 1945.” (OLIVEIRA, 1983, p. 266). O aumento entre os anos 1941 e 1944, deveu-se exclusivamente à ampliação dos trabalhadores nos seringais, haja vista não ter sido empregada nenhuma tecnologia para sua extração, permanecendo até os dias de hoje, como um recurso extrativista, com baixa produtividade.

Em 1943, Getúlio Vargas criou três territórios federais: Amapá, Rio Branco (atual Roraima) e Guaporé (atual Rondônia). Segundo Oliveira (1983, p. 266), “essa reorganização do espaço político e econômico da região amazônica, retirando as áreas limítrofes da administração estadual, propiciava ao governo central uma atuação mais direta sobre essas áreas.” Ampliou-se na Amazônia o Serviço de Proteção aos Índios, com o intuito de continuar o processo de integração indígena, “[...] à sociedade nacional, desaculturando-o para transformá-lo em **cidadão útil**, ou seja, em mão-de-obra marginalizada quando não um mendigo.” (OLIVEIRA, 1983, p. 266, grifo do autor).

As informações sobre o primeiro período do governo Vargas, servem para exemplificar como o governo federal começou a intervir na região amazônica. E, em se tratando da área de abrangência do estudo, tal intervenção começou no final dos anos de 1920 com as experiências de implantação em Fordlândia²⁵ e Belterra²⁶ da Companhia Industrial Ford do Brasil – CFIB. O objetivo foi a instalação de um projeto de plantação em larga escala de seringais, e, posterior produção de borracha na região amazônica.

Foram mobilizados altos investimentos para implantar o projeto americano no meio da floresta, possibilitando a consolidação de uma infraestrutura urbana, uma organização produtiva e uma ampliação do contingente populacional. Pessoas vindas de outras regiões do Brasil e do exterior, destoavam da realidade local. A **Foto 19**, ilustra a cidade de Fordlândia no período da CFIB, onde estrutura similar também foi implantada na cidade de Belterra.

²⁵ Fordlândia foi a cidade, tipicamente americana, construída pela CFIB, de Henry Ford, a partir de 1927, às margens do rio Tapajós. O objetivo de Ford com esse projeto era a autossuficiência na produção de látex (borracha), importante matéria-prima para suas fábricas de automóveis, saindo assim, da dependência dos asiáticos, principais produtores da época. (PEREIRA; LEITE, 2011)

²⁶ Segundo Pereira (2012), Belterra foi a segunda experiência de Henry Ford, no momento que Fordlândia fracassa, em 1934. Ford desloca sua CFIB para a região onde ele constrói uma nova cidade, Belterra, localizada na mesorregião do Baixo Amazonas, microrregião de Santarém. A experiência também fracassa em 1945, e, hoje Belterra é um município do estado do Pará.



Foto 19: Casas com varanda; bailes dominicais; um moderno hospital; e, um hidrante em Fordlândia

Fonte: Site <https://chickenorpasta.com.br/2015/fordlandia-a-cidade-perdida-de-henry-ford-na-amazonia/>, acesso em 16/03/2017.

O empreendimento de Ford na Amazônia veio a fracassar em função de vários fatores como: doenças nos seringais; escolha da localização do empreendimento distante do porto de escoamento de Santarém/Pará, no caso de Fordlândia; escassez de mão-de-obra qualificada; expropriação da natureza; desarticulação do modo de vida local; dentre outros (PEREIRA; LEITE, 2011). Para Pereira (2012, p. 54)

[...] podemos considerar que as intervenções realizadas em Fordlândia e Belterra, entre 1928 e 1945, tiveram as características de um grande empreendimento, [...], pelo menos em seus aspectos fundamentais: apoio estatal, uso intensivo e predatório da natureza e desarrajo ou destruição dos modos de vida preexistentes [...]

Esse exemplo apresenta o processo inicial, e, até mesmo subsequente da ação de política de desenvolvimento, desencadeada na região amazônica, dentro do contexto do nacional-desenvolvimentismo. Com o fim do CFIB, Fordlândia e Belterra foram “devolvidas” para a União e viraram territórios federais. Ou seja, as terras de Fordlândia e Belterra passaram a ser propriedades da União, sendo até hoje um problema, principalmente para o município de Belterra que, aos poucos vem conseguindo passar tais terras para a administração do município.

O segundo período do governo Vargas (1952-1954) foi marcado por importantes ações na Amazônia. Antes cabe um parêntese: entre o primeiro e segundo governo Vargas, dois presidentes passaram pelo governo brasileiro, José Linhares (1945-1946) e Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Para Oliveira (1988), continuou a busca de um maior estreitamento das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, onde um dos principais itens para a consolidação dessas relações foi a corrida por novas jazidas de minérios.

As novas jazidas foram importantes para a produção industrial americana, como o ferro e manganês. O governo brasileiro continuou incentivando as pesquisas realizadas por empresas internacionais, buscando descobrir jazidas minerais em solo brasileiro para depois se transformarem em exploradores e compradores potenciais. Isso aconteceu, por exemplo, com as jazidas de manganês, no Amapá, onde a Indústria e Comércio de Mineração S/A – ICOMI, uma empresa de economia mista, tinha a concessão de exploração desse minério de 1947 até 2003.

Os acordos citados, podiam até ser interessantes para o governo, no momento em que foram realizados. Possibilitaram infraestrutura, emprego e ocupação de áreas da região. Mas, à

longo prazo, os resultados de tais políticas foram saldos extremamente devastadores quanto às questões ambientais, sociais e econômicas (OLIVEIRA, 1983).

Armados de acordos e prazos longínquos, que nem sempre refletiam os interesses nacionais, o governo federal fazia a “doação” – pois os preços muitas vezes estavam a baixo do mercado e defasando ao longo do tempo – de recursos essenciais para a manutenção de indústrias estrangeiras que vendiam para o Brasil seus produtos a preço de mercado mantendo, de certa forma, a troca desigual no comércio internacional.

Com o retorno de Vargas ao governo, continuava a trajetória nacional-desenvolvimentista do Estado, fortalecendo o ideário nacionalista e estatizante do período. Dentre as várias ações para a Amazônia, o destaque foi para três: primeiro, a transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia, em 1951; segundo, a criação do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia – INPA, em 1952; e, terceiro, a ampliação do território da Amazônia e a criação da SPEVEA, em 1953 (OLIVEIRA, 1983; LOCATELLI, 2009).

A criação do INPA, em 1952 foi através do Decreto nº. 31.672, e sua regulamentação só se deu em 1954, com o Decreto nº. 35.133. O INPA, à época foi vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, tendo sua sede em Manaus, capital do estado do Amazonas. O INPA, justificou-se principalmente, pela preocupação do governo federal com relação ao perigo da internacionalização da Amazônia.

Segundo alguns membros do governo, a exemplo do então deputado Arthur Bernardes, tal ameaça viria através da proposta da criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica²⁷. O governo brasileiro adiantou-se e criou o INPA para realizar estudos da flora, fauna, de outros aspectos da natureza e das condições de vida humana na região. Com o INPA foi possível reativar o Museu Paraense Emílio Goeldi – MPEG, em Belém/PA, dando prosseguimento às atividades de pesquisa sobre a Amazônia, ações de reconhecimento de suas potencialidades e de seus pontos vulneráveis (OLIVEIRA, 1983).

Em 06 de janeiro de 1953, o governo federal cria a Lei nº 1.806, que deu origem a Amazônia Legal, como mostrada na **Figura 01**, da seção anterior. A denominação Amazônia Legal foi estritamente política, pois segundo Indriunas (2007, p. 04), “[...] sua definição é mais política que geográfica, já que alguns desses estados [...] não necessariamente fazem parte do bioma amazônico”. Os novos estados são Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, e, o governo federal ao propor a ampliação da região visou apenas interesses de ordem política e financeira.

Inserir tais estados no contexto amazônico, significou o aumento de estados beneficiados com os incentivos fiscais, via governo federal. Segundo Serra; Fernández (2004, p. 111):

O governo brasileiro [...] criou uma definição política para a Amazônia, que foi denominada de “Amazônia Legal”. A utilização de um conceito político, e não de uma determinação geográfica, foi resultado tanto da necessidade de um esforço de planejamento, quanto da promoção do desenvolvimento daquela região.

Concordando com os autores acima, a Amazônia Legal é uma divisão pensada politicamente, uma ação de governo, tendo em vista, o planejamento e a promoção do desenvolvimento da região como afirmado no site oficial da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (2014). Vale mencionar que em 1953, se tinha o Estado²⁸ interventor Varguista iniciando a consolidação do nacional-desenvolvimentismo. A

²⁷ Uma discussão sobre o Instituto Internacional da Hileia Amazônica pode ser encontrada em Reis (1968); Magalhães (2006) e, tal discussão há prós e contra, sendo que no governo, venceu os contra e a divulgação temer quanto a internacionalização da Amazônia.

²⁸ A palavra Estado, com a primeira letra maiúscula, quando utilizada neste trabalho, será sinônimo de governo federal, suas ações e/ou relações com a Sociedade Civil.

Amazônia Legal era uma das áreas preocupantes para o governo por ser a “[...] região onde se concentrava *um dos maiores problemas que a administração nacional devia enfrentar*, a fim de acabar com o atraso em que ela vivia e, assim, beneficiar o *todo nacional* [...]” (OLIVEIRA, 1983, p. 263, grifo do autor).

O “atraso” da Amazônia Legal não combinava com o ideário do nacional-desenvolvimentismo, e, Getúlio Vargas como primeiro gestor do novo processo, buscou viabilizar meios para efetivar a integração da região. Tais meios ocorreram através do Estado intervindo, com o intuito de se fazer presente e explorar seus recursos naturais. Para auxiliar e conduzir esse processo, a SPEVEA foi criada em 1953, pela mesma Lei que deu origem a Amazônia Legal, a Lei nº 1.806.

Sediada na capital do estado do Pará, Belém, sua criação se deu em função do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – PVEA. Ou seja, a SPEVEA foi “[...] criada a partir e para um plano de valorização econômica. [...]” (MARQUES, 2007).

Ainda segundo Marques (2007), a SPEVEA foi considerada “uma inovação”, haja vista esta instituição ter a responsabilidade de pensar políticas para o desenvolvimento da região amazônica. Nesse contexto, se insere os estados constitutivos da Amazônia, diversos níveis do governo federal, pois a SPEVEA estava diretamente subordinada à Presidência da República, além de setores da economia. A SPEVEA vinha no bojo da defesa da Amazônia como responsabilidade do governo brasileiro em detrimento da internacionalização da região, bem claros na Lei nº 1.806 que definiu os objetivos do PVEA como sendo:

- a) assegurar a ocupação da Amazônia em um sentido brasileiro;
- b) construir na Amazônia uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais;
- c) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

Os 14 objetivos específicos da Valorização, definidos na Lei nº 1806, eram muito amplos, incluindo, por exemplo, desenvolvimento industrial, agrícola, social, plano de viação, energia, aproveitamento dos recursos minerais (quando, como afirmamos, sequer se conhecia o potencial mineral da região) e, inclusive, “desenvolver um programa de defesa contra as inundações periódicas, por obras de desaguamento e recuperação das terras inundáveis” [...]. (MARQUES, 2007, p. 88)

A preocupação com a ocupação da Amazônia e a necessidade de recursos financeiros para este fim, havia sido levantada, anteriormente, pelos constituintes de 1946. Em função disso, foi acatada, no período, uma emenda constitucional (art. 199 da Constituição de 1946), proposta pelo deputado amazonense Leopoldo Peres, obrigando a União, estados e municípios da zona beneficiária a aplicarem 3% de sua renda tributária para a execução do PVEA, num período de 20 anos. Ou seja, o PVEA nasce antes da SPEVEA, mas, só será posto em execução com a criação da referida instituição e da Amazônia Legal, em 1953 (OLIVEIRA, 1983).

Com isso, os recursos financeiros para o funcionamento e implementação das ações da SPEVEA estavam garantidos por Lei. E, para que a SPEVEA pudesse dar seguimento ao PVEA, esta elaborou em 1954 um Programa de Emergência aprovado pelo Decreto nº 35.020. Segundo Marques (2007, p. 89) este Programa de Emergência:

[...] parte de uma breve caracterização da evolução econômica da região e do diagnóstico de suas deficiências, constatando negativamente a dependência externa de uma economia “puramente mercantilista” e extrativista (elementos vistos como problemas), o que explicava o momento em análise [...].

O Plano de Emergência trazia como objetivo as ações estruturais, de longo prazo, sendo considerado como um antecedente dos Planos Quinquenais elaborados pela SPEVEA, com intuito de ir além de um Plano de Valorização da Amazônia. O Plano de Emergência como uma

das primeiras políticas elaboradas para a Amazônia vem no bojo de defender o desenvolvimento regional em detrimento do extrativismo. Uma retórica que, também estará nos Planos Quinquenais de Valorização Econômica da Amazônia (MARQUES, 2007).

A SPEVEA sendo a responsável de elaborar e supervisionar o PVEA, após o Programa de Emergência tem como sua primeira ação a elaboração do I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia, referente ao período de 1955-1959. A partir do I Plano Quinquenal, a SPEVEA, atuou através de convênios com órgãos públicos e privados como: o Serviço de Saúde Pública, o Serviço Nacional de Malária, o Serviço de Navegação da Amazônia e de Administração dos Portos do Pará, instituições religiosas e educacionais, etc., com o intuito de poder implementar as ações propostas no Plano em toda a região amazônica (OLIVEIRA, 1983).

Para Oliveira (1983, p. 269):

Nos três primeiros anos de execução do I Plano Quinquenal da SPEVEA foi dada uma ênfase maior à criação de uma infraestrutura, principalmente na implantação e melhoria do sistema de transportes, comunicações, energia e saúde, enquanto que nos dois últimos anos o desenvolvimento agrícola teve um incremento maior, embora continuassem as preocupações anteriores.

Vale ressaltar que, tanto a SPEVEA como o I Plano Quinquenal passaram por crises de legitimidade. Segundo Marques (2013, p. 177-178), isso deveu-se ao fato da:

[...] SPVEA além de não conseguir apoio suficiente do governo federal (o que se materializaria nos recursos para seus projetos), também passa a ser questionada regionalmente. Deste modo, sem sustentação, o I Plano Quinquenal encontrava seu fim antes que conseguisse efetivamente afirmar seu nascimento concreto. Com o objetivo de buscar legitimidade, a Superintendência opta por contratar uma empresa privada do Rio de Janeiro para elaborar um novo plano de desenvolvimento regional, deslocando a prerrogativa da elaboração das políticas de desenvolvimento amazônico da burocracia da instituição para outra burocracia, privada e distante da realidade local.

Como bem descreve Marques (2013), a SPEVEA buscava trabalhar em uma nova proposta de Política de Valorização que, em linhas gerais, mudasse o rumo do que estava se pensando, ao menos em termos de planejamento para a Amazônia. Para tanto, foi contratado, via SPEVEA, o Consórcio de Planejamento e Empreendimento S/A, para elaborar esse novo Plano de Valorização, para o período de 1954-1960. Dentre as conclusões desse Consórcio, estava o reconhecimento de que era preciso estabelecer o capitalismo na Amazônia, pois segundo “[...] uma interpretação anacrônica sobre a Amazônia. [...] a região era apresentada como pré-capitalista e feudal, a sociedade seria atrasada material e culturalmente [...]” (MARQUES, 2013, p. 178).

Tal visão, vai de encontro a tudo que estava sendo pensado até o momento para a Amazônia, em termos de ocupação e produção. Para Marques (2013, p. 179):

Como a poupança regional era baixa se apelou ao governo federal. Mas onde investir? [...] Aqui a proposição se distancia de fato das primeiras políticas proposta pela SPVEA. Enquanto estas apresentavam a agricultura como o caminho para o desenvolvimento regional, o novo plano concluiu que ela não tinha capacidade de gerar renda ao nível desejado. O investimento deveria concentrar-se no setor industrial. Qual o tipo de industrialização que se propôs? A industrialização de suas matérias-primas locais [...] e de produtos que substituíssem importações. [...] Por que recorrer ao Estado? Porque o empresário regional não dispunha das técnicas modernas do capitalismo [...]. Este último plano também não teve efetividade, assim se mantendo, grosso modo, as políticas da instituição até o golpe militar de 1964.

Ou seja, este último Plano vinha com o discurso da industrialização através da substituição regional de importações na Amazônia como alternativa para desenvolvê-la. Mas, por não ter tido efetividade ficou apenas como uma orientação, dentro de um contexto em que a Era Vargas abre caminho para o nacional-desenvolvimentismo, com forte intervenção do Estado em nível nacional. Com relação à Amazônia, impulsionava sua ocupação através de fluxos migratórios, a exemplo, das políticas “Marcha para o Oeste” e “Batalha da Borracha”.

A ocupação da região amazônica, se dava sem a integração com o resto do país e, talvez, este aspecto pode ter sido considerado um dos motivos para se deixar de lado, a questão de industrialização na Amazônia. Além das ações da SPEVEA, através dos Planos citados, vale ressaltar que, esta autarquia foi fundamental para o desenvolvimento de pesquisas sobre a Amazônia. Elaboração dos primeiros inventários florestais, criação do primeiro Centro de Pesquisas Florestais, realização de vários levantamentos geológicos, pedológicos, aerofotogramétrico e sobre recursos pesqueiros; a especialização de técnicos e pesquisadores na região; e, financiamentos de vários empreendimentos pioneiros na Amazônia, foram alguns exemplos (OLIVEIRA, 1983).

Assim, para o período de 1955-1960, com o governo Juscelino Kubitschek ocorreu na região da Amazônia uma das maiores obras de infraestrutura com o intuito de integração desta com o Centro-Sul: a abertura da rodovia Belém-Brasília. Finalizada em 1960, favoreceu o fluxo migratório e a ocupação ao longo da Rodovia (OLIVEIRA, 1983). Coube a este governo continuar à impulsionar o processo de desenvolvimento com a construção de Brasília, Distrito Federal – DF, uma motivação a mais para atrair investimentos de infraestrutura para o Centro-Oeste, dando continuidade aos fluxos migratórios que vinham ocorrendo (ARBEX JR., 2005).

No final da década de 1960, o governo federal vinha esboçando o interesse de abertura de novas rodovias, a exemplo das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Tais Rodovias, a primeira concluída no período e, a segunda, não finalizada, foram pensadas como forma de ajudar no processo de ocupação e integração em curso (FERREIRA, 2010a). Segundo Marques (2013, p. 179-180)

A segunda metade dos anos 1950 foi marcada pelo estabelecimento da industrialização pesada no Brasil, impulsionada pelo Plano de Metas. [...] Kubitschek, em 19 de maio de 1958, criou a Comissão Executiva da Rodovia Belém-Brasília (RODOBRÁS, decreto nº 3.710), vinculando-a à estrutura da SPEVEA. [...].

A construção da rodovia Belém-Brasília tornou-se o principal projeto da SPEVEA no governo Kubitschek. Com seu término, o processo migratório em curso na Amazônia continuou sem nenhum planejamento relacionado à Rodovia, acarretando um processo de ocupação espontânea e desordenada (CARVALHO, 2001). Mais uma vez, a Amazônia fica secundarizada dentro das prioridades de ação do governo para o desenvolvimento e, as consequências, sentidas posteriormente.

Um exemplo desse fato pode ser percebido na citação que segue:

Com o anúncio da construção da Belém-Brasília muitos empresários de outras regiões começaram a comprar terras que ficariam às margens da rodovia. Latifundiários paraenses, temendo perder o controle sobre os castanhais pressionaram o governo do estado a lhes transferir a posse dos castanhais nativos através de um contrato de aforamento perpétuo, no que foram prontamente atendidos. [...] Com a cessão de castanhais e outras áreas de terra, o Estado transferiu para a burguesia local, grupos econômicos nacionais e estrangeiros um incalculável patrimônio social. [...] os beneficiários passaram a acumular grande poder político em decorrência da apropriação privada da terra e de seus componentes. Este controle foi paulatinamente ampliado para além dos castanhais e dos trabalhadores coletadores de castanha, fortalecendo, sob o aval do Estado, o poder político da burguesia regional. Ao favorecer os grandes grupos regionais, nacionais e até estrangeiros em detrimento dos

trabalhadores diretos o Estado semeia o gérmen de conflitos presentes e futuros. De 1959 a 1963 o governo paraense concedeu 1.575 títulos de propriedade de terra, totalizando 5.646.375 hectares. (MARQUES, 2013, p. 180)

Destaca-se a citação acima, como um alerta com relação aos processos e ações políticas realizadas na Amazônia pelo governo federal e seu distanciamento dos governos locais da região, demonstrando postura interventora, de “cima para baixo”. Ao definir leis, planos, investimentos em infraestrutura, instituições de fomento, de planejamento e de pesquisa para a Amazônia, o governo federal de um lado queria se fazer presente numa região com elevado potencial territorial e natural. Por outro lado, mesmo nos momentos de ausência, o governo federal tinha conhecimento acerca da região e de sua responsabilidade em preservá-la e defendê-la das ameaças de ocupação estrangeira, garantindo seu uso para atender os interesses da Nação.

O momento era, portanto de defender, ocupar e buscar meios para explorar os recursos naturais da Amazônia como parte integrante do processo de desenvolvimento do país. E, a presença do Estado foi imprescindível para implementar uma certa infraestrutura e fortalecer a gestão federal na região. Mas, quanto ao desenvolvimento, poucos reflexos foram sentidos.

No período em questão, não se levou em consideração a heterogeneidade e as demandas regionais e sim os interesses definidos para o desenvolvimento do país. O resultado foi o início e o desencadeamento de conflitos, ampliação da depredação ambiental e ocupação desordenada, distanciando a região amazônica de processos de desenvolvimento condizentes para sua realidade. De forma geral, são estes os antecedentes históricos das políticas regionais na Amazônia²⁹, desencadeando a necessidade de outras ações a exemplo da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém.

A abertura da rodovia Cuiabá-Santarém está no bojo da continuidade desses processos onde a mudança mais proeminente será política, um golpe de Estado, em 1964, impõe a nação brasileira um regime autoritário sobre o comando dos militares. Relatar tais processos históricos, vem reforçar o objetivo de entender como se chegou a uma tomada de decisão de abrir uma Rodovia no meio da floresta amazônica. Com a década de 1960, se tem início no Brasil uma nova fase, mais precisamente 1964, marca o começo de um regime de governo ditatorial sob o comando dos militares.

Foi o período em que a retórica desenvolvimentista entra em sua fase conservadora, mas, mantendo suas bases nacionalistas. Com relação à Amazônia, segundo Locatelli (2009, p. 43):

O regime militar instaurado nos anos 1960 não representou uma ruptura radical no tratamento que a região vinha recebendo por parte do Estado, pois as políticas integralistas e de segurança nacional embrionariamente estabelecidas nos anos anteriores permaneceriam vigentes e ainda mais intensificadas pelo caráter autoritário da ditadura, quando algumas reformulações foram feitas [...].

No caso da Amazônia, o governo militar vem com a proposta de agilizar programas governamentais para região, tendo em vista as demandas nacionais e o objetivo de incorporação da Amazônia aos centros dinâmicos do país. Em 1965, o presidente Castelo Branco anunciou um programa de políticas públicas intitulado de “Operação Amazônia”. Segundo Loureiro (2014, p. 76, grifo nosso):

O movimento denominado “Operação Amazônia” (1966/67) consistiu num conjunto de instrumentos de atração de capitais, facilitando sua entrada com base em Incentivos

²⁹ Ressaltando que, considerando a Amazônia uma região heterogênea, o interesse ao descrever tais antecedentes foi fazer uma aproximação com relação aos fatos históricos que repercutiram na área de abrangência do estudo, e, portanto, houve um recorte temporal e de escolhas de fatos da história para serem descritos.

Fiscais e oferecendo outras vantagens, como o fácil acesso à terra e aos outros bens da natureza da Amazônia. O marco mais importante e deflagrador do movimento foi a realização de dois grandes *encontros nacionais de investidores e técnicos* realizados nas duas principais capitais regionais – Belém e Manaus – além de discussões permanentes entre empresários e agentes do governo, a bordo de um navio, e outras reuniões menores nas demais unidades federadas da região.

Os encontros nacionais de investidores e técnicos trouxeram, em 1966, o presidente Castelo Branco para a Amazônia, conjuntamente com ministros, autoridades civis, militares e empresários cujo objetivo era a atração do capital nacional e estrangeiro para a região. A contrapartida do governo seria uma política de incentivos fiscais como subsídio para acelerar o processo de industrialização tanto nacional como regional. Segundo Loureiro (1990, p. 10):

O programa de políticas públicas intitulado “Operação Amazônia” (1966) deflagra o processo de ocupação da Amazônia pela burguesia nacional e pelo capital internacional e, para a sua viabilidade, são gestadas formas autoritárias de administração da sociedade civil, controladas pelo Estado.

Ainda segundo esta autora, a proposta do governo federal para incentivar os novos investidores foi a redefinição do aparelho institucional via um conjunto de instrumentos legais a exemplo da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966. Esta Lei “altera e estende os Incentivos Fiscais a um grande número de situações e cria inúmeras facilidades, procurando, com isso, atrair capitais para a região” (LOUREIRO, 2014, p. 78). Além disso, nessa lei estão os pontos definidores de uma nova política para a Amazônia, baseada na ocupação via assentamentos em áreas estratégicas do ponto de vista geopolítico.

Polos de desenvolvimento, estímulo à migração, incentivo à pesquisa do potencial dos recursos naturais e investimento em infraestruturas que visassem a atração dos investidores, foram algumas das ações pensadas. A atuação do governo, passou a ser em duas frentes: incentivo ao capital industrial, mas também a setores agropecuários, ocasionando a partir deste último, um estímulo à procura por terras na Amazônia. Tais propostas vinham de encontro a preocupação do governo em “ocupar, integrar e garantir a segurança nacional” da Amazônia (LOUREIRO, 2014).

Para tornar realidade as propostas definidas no bojo da “Operação Amazônia” deflagrou-se, via governo federal, importantes mudanças institucionais. A substituição da SPEVEA para SUDAM, em 1966, foi uma das primeiras ações institucionais, visando ações para o desenvolvimento econômico da região. Segundo Oliveira (1983, p. 269), com a Operação Amazônia se instaurou um aparato institucional:

[...] cujos objetivos eram a ocupação, o desenvolvimento e a integração da parte Norte do Brasil ao complexo nacional e surgiram como uma necessidade de fortalecer a ação federal na região, visto os perigos que representava, para a segurança nacional a existência de uma vasta extensão territorial praticamente vazia em termos populacionais.

Como descreve Oliveira (1983) na citação acima, a preocupação com relação à ocupação, integração e segurança da Amazônia permaneceu no regime militar. Além da SUDAM, outras mudanças institucionais foram efetivadas, tais como: a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia – BASA (1966); a criação da Zona Franca de Manaus – ZFM (1967) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (1967), tendo como um dos objetivos a supervisão da ZFM. Desta forma, a SUDAM, BASA e SUFRAMA no período em questão, se caracterizaram como importantes instituições responsáveis por fomentar as ações políticas do governo federal na região.

No caso da SUDAM, sua atuação se fez sentir através do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia – FIDAM³⁰ e dos fomentos advindos do BASA (OLIVEIRA, A., 2005). As ações da Operação Amazônia foram o início de processos, políticas e programas, no período militar e, irão desencadear a busca dos objetivos fins do governo com relação a Amazônia. Tais objetivos eram: ocupar, integrar, garantir a segurança nacional e explorar os recursos naturais. Institucionalmente, para a região de abrangência deste estudo, a SUDAM terá um papel importante, merecendo uma descrição geral para que se compreenda os caminhos e políticas que levaram a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém.

A substituição da SPEVEA pela SUDAM, no governo do presidente Castelo Branco (1964-1967), teve como um dos motivos principais, dar uma resposta as constantes críticas à atuação da SPEVEA. Politicamente, a SUDAM é criada, através da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, com o objetivo de consolidar o desenvolvimento regional. Foi o momento em que o governo federal passou a dar mais importância à formulação de dispositivos legais (decretos, leis, etc.) e planos com base em técnicas modernas de planejamento.

Para Locatelli (2009, p. 44) “[...] após sua criação, a SUDAM [...] apresentou vários projetos desenvolvimentistas, como a construção de rodovias [...] e usinas hidrelétricas [...], bem como programas voltados para o desenvolvimento da pesquisa [...]”. Contudo, o governo federal mais centralizado, tirou da SUDAM a força política que tinha a SPEVEA. Antes, a SPEVEA funcionava como um superministério, como SUDAM estava subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais – MECOR.

A SUDAM tornava-se uma autarquia de fomento de financiamento de projetos considerados relevantes para a região, a exemplo dos citados acima. O intuito do governo militar começou a ficar claro e, havia uma mudança de rota com relação às ações políticas voltadas para a ocupação da Amazônia.

Os incentivos à entrada de grandes empresas, tanto industriais (através da ZFM) como agropecuária (através da SUDAM) seriam o caminho, impulsionando concentração territorial, o grande latifúndio e o aumento dos conflitos de terra na região. A SUDAM transformou-se em intermediária para grandes grupos econômicos investirem na região, tendo como contrapartida o fomento na infraestrutura. Um exemplo foi que, no final da década de 1960, a SUDAM reformulou o Plano de Ação feito ainda como SPEVEA.

O novo plano quinquenal denominado de I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971), criado através do Decreto nº 61.330, de 11 de setembro de 1967, foi elaborado (OLIVEIRA, 1983; MARQUES, 2007; LOUREIRO, 2014). Segundo Marques (2007), o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia faz um diagnóstico da região, com destaque aos “obstáculos do desenvolvimento”, onde apresentava como problemas as extensões de áreas desabitadas que resultava em dispersão populacional e o desconhecimento por parte do governo sobre o potencial dos recursos naturais. O Plano, além de levantar as preocupações e perspectivas acerca das questões territoriais, populacionais, sociais e econômicas, chamava a atenção pela defesa da necessidade da presença do Estado³¹ enquanto instituição governamental.

³⁰ O FIDAM veio em substituição do Fundo de Valorização Econômica e, seus recursos definidos pela Lei nº 5.173 através do Decreto nº 60.079/1967, passaram a ser administrados pela SUDAM. Segundo Marques (2007, p. 158): “[...] Do total de 1% da renda tributária da União que deveria ser destinado ao fundo, pelo menos 60% seriam aplicados em crédito rural (artigo 45, parágrafo 3º), demonstrando já desde aqui aquilo que ficará explícito nos anos 1970: a opção por estimular o setor agropecuário na região. [...]” E, desta forma, a mudança de rumo quanto às atividades econômicas à investir na região amazônica que passariam, cada vez mais, estarem relacionadas à grandes empresas nacionais e internacionais.

³¹ Uma descrição mais detalhada sobre o assunto, ver em Marques (2007), onde o mesmo faz uma síntese analítica com relação ao diagnóstico e proposições contidas no I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia.

Das várias ações definidas pelo I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, destaca-se a ênfase aos investimentos em infraestrutura, onde os mesmos estavam citados sem definir concretamente uma ou outra modalidade de transporte prioritária. Segundo SUDAM (1967, p. 45) os investimentos em transportes deveriam “[...] beneficiar, equitativamente, os diversos meios de transportes [...]”. Portanto, como o acesso à Amazônia e na Amazônia era de fundamental importância para sua ocupação, em termos de distribuição setorial de despesa de investimento, a prioridade ficou no transporte rodoviário, 40,5% do seu orçamento. (OLIVEIRA, 1983; MARQUES, 2007; LOUREIRO, 2014).

Para Loureiro (2014, p. 86):

No 1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia – 1967/71 – os objetivos da Operação Amazônia são apresentados mais precisamente, mantendo-se o mesmo modelo geopolítico de ocupação e desenvolvimento. [...]. O decreto define as rodovias cujas margens seriam destinadas a projetos federais: Belém-Brasília, Santarém-Cuiabá, Manaus-Boa Vista, Brasília-Acre, Cuiabá-Porto Velho e outras, concebidas para promoverem a integração da Amazônia ao resto do Brasil. Definia também como setores-chaves do desenvolvimento econômico: a pecuária, a agricultura e a indústria.

A citação de Loureiro (2014) confirma os interesses com relação à Amazônia, destacados a partir de Oliveira (1983), bem como as escolhas do governo federal quanto a integração da região amazônica ao contexto nacional. No geral, em se tratando do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, para autores como Marques (2007) e Loureiro (2014), este não teve grande êxito. Segundo os autores destacados, a justificativa estava no seu discurso teórico ainda se assentar na questão da substituição regional de importações³², proposta vinda dos diagnósticos e planos da SPEVEA.

Os instrumentos de operacionalização da SUDAM eram problemáticos haja vista depender de fatores como, dinamização da indústria regional que, no período, não existia; e, cooperação financeira e administrativa com instituições distante do escopo de negociação da mesma. Além disso, para Marques (2007), ainda havia o fato da SUDAM ter o controle de apenas 12% dos recursos totais do Plano, sendo que os 88% restantes ficavam a cargo de outros órgãos governamentais e privados. Marques (2007, p. 174, grifo do autor) afirma que, com a SUDAM e o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, essas questões só fortalecem “[...] as dificuldades para fazer valer o que afirmava a Lei nº 5.173/66, ou seja, [a SUDAM] se apresentar efetivamente como “o” órgão coordenador e implementador do planejamento do desenvolvimento regional”.

Fazendo um paralelo com a história da rodovia Cuiabá-Santarém, percebe-se, que a proposta de uma rodovia ao invés de ferrovia foi ponto constitutivo do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia. Contudo, novamente tal proposta fica apenas na promessa em função, como ressalta Marques (2007), à operacionalidade da SUDAM, que perde força frente as prioridades e conjunturas nacionais. Em nível nacional, a proposta da rodovia Cuiabá-Santarém volta à pauta, ainda nos anos de 1970, quando o presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), estabeleceu o Programa de Integração Nacional – PIN.

O PIN foi criado através do Decreto-Lei nº 1106 de 16 de junho de 1970. E, de uma proposta de Plano regional, a mesma aparece como uma ação nacional onde os objetivos de “integração, ocupação e desenvolvimento” da Amazônia continuavam na pauta do governo federal como um desafio a ser alcançado. Diferentemente do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, que veio no bojo do planejamento da SUDAM para a região amazônica, o *start* imediato para elaboração e aprovação do PIN, não foi a Amazônia.

O *start* para a elaboração do PIN, foi a grande seca do Nordeste, ocorrida em 1970. Uma seca tão forte que, um dia antes da aprovação do PIN, o governo federal declarou estado de

³² A ideia de substituição de importações como um conceito e uma política de governo será descrita na seção 1.4.

calamidade pública na mesma (PEREIRA, 1971). Um exemplo disso foi que, após assinatura do decreto de aprovação do PIN, ao final da reunião interministerial, a Secretaria de Imprensa do Palácio do Planalto distribuiu nota oficial onde um dos seus trechos retirados de Pereira (1971, p. 130-131) dizia:

O Senhor Presidente da República, juntamente com os seus Ministros, examinou, ainda, como resultado das decisões tomadas em sua viagem ao Nordeste, a necessidade de se estabelecer um Programa de Integração Nacional, com a finalidade específica de financiar um plano de obras de infraestrutura econômica e social, em regiões da SUDENE [Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste] e da SUDAM, e promover sua rápida integração à economia nacional.

Evidencia-se o primeiro indício de que esse processo visava a Amazônia, mas não era para a Amazônia, pois sua preocupação imediata era o Nordeste. Uma outra diferença a ser apontada entre o PIN e o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, foi a retomada de ações políticas voltadas, mais incisivamente, à pequena produção agrícola. O PIN, “[...] parecia mostrar que o Estado, a par dos privilégios concedidos até então exclusivamente ao setor empresarial, garantiria também espaço considerável à pequena produção agrícola em seus projetos. [...]” (ARAÚJO, *et al*, 2008, p. 14).

Mesmo isso significando de um lado, pensar a região amazônica como uma “válvula de escape” para o povo nordestino e, de outro, continuar atrelando o desenvolvimento da Amazônia às políticas de infraestrutura. O governo militar com o PIN dava sinais do estabelecimento de um fortalecimento geopolítico na região, através da realização de grandes projetos de infraestrutura viária, tendo como principais a abertura das rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163). Tais rodovias seriam a espinha dorsal para a implementação de colonização, reforma agrária e integração da região com o restante do país (VILLAR, *et al*, 2005).

Segundo Oliveira (2005, p. 77):

Em 1970, o governo militar o implantou [PIN] com três diretrizes importantes:

- Abertura de duas rodovias na Amazônia:
 - Transamazônica (ligando o Nordeste e a Belém-Brasília à Amazônia ocidental – Rondônia e Acre);
 - Cuiabá-Santarém, ligando o Mato Grosso à Transamazônica e ao próprio porto de Santarém, no rio Amazonas;
- A implantação, em faixa de terra de 10 km de cada lado das novas rodovias, de um programa de “colonização e reforma agrária” e o início da primeira fase do plano de irrigação do Nordeste;
- Transferência de 30% dos recursos financeiros dos incentivos fiscais oriundos de abatimento do imposto de renda para aplicação no programa.

A ideia do governo foi que “as rodovias, por si só, seriam suficientes para fomentar a ocupação na Amazônia, entretanto, as políticas públicas do governo militar potencializaram o poder de ordenamento espacial ao longo das mesmas” (MARGARIT, 2013, p. 18). O PIN, à época, foi estimado em dois bilhões de cruzeiros, o equivalente em dólar, segundo Pereira (1971), de quatrocentos e trinta milhões de dólares. Como citado acima 30% vinham de incentivos fiscais e financiamentos diversos, internos e externos.

Com o PIN, constituído no período de 1971/1974, aumentou assim, o percentual de incentivos fiscais para região se comparados à governos anteriores. O PIN tinha como ideia base o conceito de planejamento de eixos de desenvolvimento, onde o principal objetivo era servir de rota para a migração nordestina via “corredores de desenvolvimento”. Ou seja, a abertura das estradas iriam dar a tônica para as políticas públicas referentes a minimização do problema nordestino.

A partir do PIN, o governo Médici priorizou a integração da Amazônia interna e externamente, através do lema “integrar para não entregar”. A Amazônia, na época, era uma região, segundo o Estado que, por ser um “vazio demográfico”, se tornava “a solução” para os problemas enfrentados na região Nordeste. Essa visão, que vinha desde do governo de Getúlio Vargas, com a migração nordestina para ser força de trabalho na extração da borracha, perdurou por todo o regime militar.

Segundo Torres (2005, p. 275):

Um dos maestros dessa tosca corrente que concebia a Amazônia como deserto a ser povoado foi o ditador Emílio Garrastazu Médici, autor de uma das mais emblemáticas “pérolas” que o Brasil foi obrigado a ouvir: “Homens sem-terra à terra sem homens”. [...] De fato, para os militares, aquela era uma terra sem homens. As inúmeras comunidades indígenas, bem como outras populações locais, não contavam, não eram seres humanos. [...]

Tal expressão assim como a expressão “integrar para não entregar” representavam a ideia do governo quanto à necessidade de integrar, ocupar e proteger o território amazônico como forma de garantir a segurança nacional e ajudar a resolver o problema da baixa densidade populacional da região e da seca do Nordeste. O PIN para a Amazônia era “[...] um novo Plano Nacional de Viação, visando um grande sistema viário federal na região [...]” (OLIVEIRA A., 2005, p. 77-78). Segundo Locatelli (2009, p. 46, grifos do autor):

[...] O Programa de Integração Nacional (PIN) propugnava o desenvolvimento infra estrutural baseado no conceito de planejamento de eixos de desenvolvimento, substituía-se “a abordagem desenvolvimentistas predominantemente regional dos anos 60 por uma abordagem inter-regional”. Para tanto se fazia imprescindível um grande programa de colonização dirigida na Amazônia, trazendo trabalhadores sem-terra de diversos pontos do Brasil, em especial do Nordeste [...]. As estradas serviram de roteiros de migração para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividades econômicas na forma dos chamados “corredores de desenvolvimento”.

Fortalecendo, assim, as discussões anteriores, percebe-se na citação acima, o prenúncio das ações de colonização da região, via migração, sem levar em consideração os habitantes da região amazônica (populações tradicionais, indígenas e remanescentes de quilombos) e nem as questões ambientais. O interesse do governo em relação à Amazônia estava claro: visava apenas os objetivos macro de constituição e integração nacional em detrimento da realidade e necessidades da região. Segundo Oliveira, A. (2005), existia inúmeras tribos indígenas e grupos de populações tradicionais que, ao longo desse processo, não foram reconhecidos, gerando conflitos entre os que estavam chegando e os que se encontravam na região amazônica.

Contudo, isso não foi um empecilho para o processo de migração, ocorrido no entorno da área de abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Pessoas advindas especialmente da região sul (que se concentraram no Mato Grosso) e da região nordeste (que se concentraram principalmente no Pará), atenderam ao chamado do governo federal. Através do PIN, ao propor a abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, o Estado fortaleceu esse processo de ocupação da região, via migração.

As Rodovias, portanto, tornaram-se elos de ligações estratégicos: “[...] a primeira era um grande eixo transversal, no sentido Leste-Oeste, com o objetivo de ligar a Amazônia ao Nordeste. A segunda, [...], era um eixo longitudinal, que comunicaria o Centro-Sul – desenvolvido – ao Norte. [...]” (PINTO, 2006, p. 24). O **Figura 03** ilustra o descrito por Pinto (2006).

Figura 03: Rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém



Fonte: BRASIL, 1971.

A história da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, através do PIN, segundo Alencar (2005), tem como marco do início das obras, 1 de setembro de 1970, dia que oficialmente começou sua abertura. Para tanto, o governo federal através do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER incumbiu o Exército Brasileiro, via o 8º e 9º Batalhão de Engenharia de Construção – BEC, a construção desse eixo rodoviário. Com a instalação do 8º BEC no município de Santarém, em 27 de agosto de 1970, são iniciados os primeiros estudos e trabalhos de campo da rodovia Cuiabá-Santarém, no trecho Santarém-Serra do Cachimbo (PORTAL 8º BEC, 2015)



Foto 20: Imagens da construção da Cuiabá-Santarém em Mato Grosso, década de 1970

Fonte: Site <http://www.rdnews.com.br/materias-especiais/rotas-e-percalcos/criada-no-regime-militar-br-163-e-corredor-do-desenvolvimento-de-mt/52530>, acesso em 05/12/2016.

As obras de abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, como mostra a **Foto 20**, se deram em duas frentes: a que saía de Cuiabá/MT, cuja responsabilidade era do 9º BEC e a frente que vinha de Santarém/PA, na responsabilidade do 8º BEC. Com relação a criação do 9º BEC e das obras de abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, segundo Villar, *et al* (2005, p. 17)

Logo após sua eleição, no dia 30 de outubro de 1969, o presidente Emílio Garrastazu Médici decidiu dar atenção especial para o desenvolvimento do Mato Grosso. Assim, transferiu o 9º BEC (Batalhão de Engenharia e Construções), do Exército do Rio Grande Sul para Cuiabá. Durante o verão de 1970, o Exército fez os primeiros levantamentos topográficos para a construção da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. Estes trabalhos foram realizados a partir do Mato Grosso pelo 9º BEC e, a partir de Santarém, no Pará, pelo 8º BEC, sendo que cada batalhão era responsável pela metade da obra.

Em Mato Grosso, a BR-163 [Cuiabá-Santarém] foi aberta a partir do Posto Gil. [...] No cerrado, a obra avançava relativamente rápido, os trabalhos eram facilitados pela topografia plana, vegetação aberta e rios de pequeno porte. Na frente norte da obra, o 8º BEC encontrava mais dificuldades, a vegetação mais densa, as chuvas mais fortes e o relevo acidentado constituíam-se em entraves à progressão dos trabalhos.

Os autores citados acima, relatam em seu texto a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, destacando principalmente os trabalhos do 9º BEC para chegar até a Serra do Cachimbo, onde existe, até nos dias atuais, uma base militar. No final do trecho citado acima, os autores fazem uma menção interessante com relação “a frente norte”. Interessante para pensar, inclusive, os dias atuais do referido trecho que, como se verá mais adiante, continua sofrendo com as intempéries climáticas e, a não conclusão do asfaltamento do trecho.

No período em questão, a base da Serra do Cachimbo serviu de posto de comando, armazenagem do material para a construção da Rodovia e ponto de encontro dos dois Batalhões. Em 20 de outubro de 1976, ocorre o encontro das duas frentes, completando a abertura de 1.774

km de extensão da rodovia Cuiabá-Santarém (PORTAL 8º BEC, 2015). Terminando assim “[...] o que na ocasião a imprensa nacional denominou, em tons épicos, como a conclusão de *uma epopeia de 2.339 dias na selva*” (FERREIRA, 2010a, p. 20, grifo da autora).

Oliveira, A. (2005) ao relatar a entrevista do Coronel José Meirelles³³, em 1984, onde o mesmo, 14 (catorze) anos após o início da obra, afirmou que de *epopeia* a mesma não teve nada, acaba por demonstrar bem o caráter real e a problemática que a região enfrentou durante e após a empreitada da abertura de uma Rodovia no meio da floresta:

A história foi contada em 1984 [...], por um dos comandantes da operação, o coronel José Meirelles, em entrevista ao jornalista Oscar Ramos Gaspar, do jornal *Correio Varzeagrandense*, de Mato Grosso [...]:

“É fácil fazer uma estrada, mesmo na selva, como foi o caso da Cuiabá-Santarém. Isso não é nenhuma epopeia. Epopeia mesmo é fazer com que o poder público interiorize os mecanismos de assistência e promoção humana, de valorização do homem e da família. Isso é quase impossível [...]”.

O desabafo poderia até soar vazio, inócuo, não fosse feito pelo coronel José Meirelles, 62 anos, o grande construtor de toda a rodovia Cuiabá-Santarém [...]. (OLIVEIRA, A., 2005, p. 78-79)

A inauguração da rodovia Cuiabá-Santarém teve uma ampla cobertura midiática, como mostra as **Foto 21** e, contou, como visto na **Foto 22**, com a presença do presidente Geisel, governadores dos estados Pará e Mato Grosso além de alguns ministros de Estado. Estes percorreram um trecho de 87 Km da Rodovia, chegando à localidade de Curuá/PA, onde ocorreu a cerimônia de inauguração.



Foto 21: Publicização da inauguração da rodovia Cuiabá-Santarém, em 1976

Fonte: Site <http://www.partes.com.br/socioambiental/estradas.asp>, acesso em 05/12/2016.

³³ O Coronel José Meirelles foi o comandante do 9º BEC na época da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém.



Foto 22: Inauguração da rodovia Cuiabá-Santarém com presença do presidente Geisel, governadores do Pará, Mato Grosso e alguns ministros de Estado.

Souza e Pichinin (2008), ressaltam em seu texto a presença, no ato da inauguração da rodovia, da *Revista Amazônia*, cuja publicação era da responsabilidade da Associação dos Empresários da Amazônia, com sede no estado de São Paulo. A *Revista Amazônia* tinha uma considerável circulação na década de 1970 e noticiou o feito do governo federal como uma ação positiva e aprovado no meio empresarial. Oliveira, A. (2005) traz trechos da edição da *Revista Amazônia* que comprovam a repercussão midiática da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, bem como a visão do empresariado e do governo:

[Visão dos Empresários]

A rodovia Cuiabá-Santarém – inaugurada no dia 20 de outubro de 1976, com a presença do presidente Geisel – está predestinada a exercer importante papel no desenvolvimento econômico e social de extensa área da Amazônia Legal. Com 1.777 km de extensão, de Cuiabá (MT) a Santarém (PA), atravessa regiões variadas de cerrados leves e densas florestas, de solo cultivável em vários trechos e rico em minérios ou apropriados a pastagens em outras áreas.

Trata-se de uma estrada de primeira classe, que no total chega até a fronteira com o Suriname, com metade de sua extensão em cada Estado, Pará e Mato Grosso. Aproximadamente 30.000 pessoas já estão instaladas ao longo de seu percurso, que inclui também a presença de grandes projetos agropecuários. Figurando no Plano Rodoviário Nacional como BR-163 [Cuiabá-Santarém], a rodovia inclui dois trechos comuns com a BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) e com a BR-230 (Transamazônica). Uma das principais finalidades da Cuiabá-Santarém é a abertura para a exportação de todo o Centro-Oeste, através do bem equipado e estratégico porto fluvial de Santarém, no Rio Amazonas.

[...] Tão importante como meio de escoamento, será sua função de via de penetração dos produtos de que a região necessita, como adubo, sal, veículos, máquinas e outros equipamentos para um desenvolvimento mais acelerado do Centro-Oeste brasileiro. (AMAZÔNIA, 1976a) (OLIVEIRA, A., 2005, p. 81-83)

[Visão do Governo Militar]

Ao falar em nome do Governo Federal, na cerimônia em que o presidente Geisel inaugurou a rodovia, na localidade de Curuá (km 877), o ministro dos Transportes, Dirceu Nogueira, assinalou que “a estrada passa a se constituir em instrumento valioso de ocupação de novos territórios e de interligação das regiões Amazônicas e Centro-Oeste, devendo desempenhar papel de suma relevância no povoamento de áreas extremamente favoráveis e no desenvolvimento de projetos profundamente significativos, tanto na agropecuária quanto na mineração. [...]

Graças às possibilidades que irão ser exploradas em toda a extensa área de influência desta estrada, criaremos condições propícias para bem situar o Brasil como fonte de

alimentos e de recursos minerais, justamente setores onde possivelmente deverão ocorrer futuras crises de abastecimento, em um mundo cada vez mais superpovoado e carecedor daqueles bens essenciais. Essa possibilidade poderá vir a converter o porto fluvial de Santarém em grande centro exportador, criando-se, por meio dessa estrada, todo um complexo corredor de transporte voltado para o mercado fora de nossas fronteiras. (AMAZÔNIA, 1976a) (OLIVEIRA, A., 2005, p. 83-84)

A citação acima, resume o exposto até aqui, bem como o ideário e as expectativas tanto do governo federal quanto de empresários com relação à Rodovia. Ideário que como se verá ao longo deste trabalho, só ficou na expectativa do empresariado e governo brasileiro da época. O plano de desenvolvimento para a região amazônica era torná-la uma área voltada para a produção agropecuária, extração mineral e de escoamento.

Para Souza e Pichinin (2008) os artigos escritos na *Revista Amazônia* sobre a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém foram extremamente apelativos. O objetivo era propagar o nacional-desenvolvimentismo do período militar, fortalecer a concepção de que a ocupação da Amazônia deveria ser feita através do uso de vastas extensões de terras e através de grandes empreendimentos. Tal perspectiva fortaleceu a proposta descrita no PIN, pautada num processo de colonização, gerador de conflitos.

Independentemente dos conflitos (sociais, ambientais e fundiários) de um lado e, de outro, em meio aos problemas financeiros, intempéries naturais (como chuvas e a própria floresta) a rodovia Cuiabá-Santarém foi aberta. E, ao longo de seu trajeto, instalou-se a produção agropecuária, tem-se a extração mineral, mas, rota de escoamento via as rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica continua sendo um gargalo regional até os dias atuais.

Além disso, buscou-se um processo de colonização a partir do fortalecimento da ocupação da Rodovia através de assentamentos, conforme vinha acontecendo na área de abertura da rodovia Transamazônica (OLIVEIRA, 1988). Para organizar o processo de assentamento e ocupação das referidas Rodovias, definido no PIN como “Programa de Colonização e Reforma Agrária”, o governo federal criou o INCRA, através do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970. Segundo Ferreira (2010a), o INCRA ficou com as responsabilidades e atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA e do Grupo Executivo de Reforma Agrária – GERA, que foram extintos pelo Ministério da Agricultura.

O INCRA assume, a partir de então, a responsabilidade de levar adiante o processo de colonização na região amazônica. Tal processo, deveria dar conta de ocupar uma faixa de 10 km de cada lado das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, definidos, no decreto do PIN (FERREIRA, 2010a; BECKER, 2015b). Segundo Becker (2015b, p. 27-28):

A colonização como forma planejada de proceder a ocupação de uma área é um processo que vem sendo adotado no Brasil há pelo menos dois séculos, respondendo a objetivos econômico-sociais e/ou político-militares, e operando em área estratégicas.

É sob a égide do Incra, criado em 1970 com a finalidade de promover, executar e controlar a reforma agrária, que se monta todo um esquema de colonização em larga escala para a maior porção do espaço nacional, a Amazônia.

Na verdade, trata-se de distribuir a terra sim, mas sob o controle do Estado, estimulando, orientando e/ou prevenindo os movimentos espontâneos da população. A colonização é uma estratégia que retira o controle da terra dos governos estaduais para o governo central; é estendida como capaz de solucionar conflitos sociais, absorvendo produtores sem-terra, povoar a fronteira inclusive em locais estratégicos e ao mesmo tempo criar bacias de mão de obra locais.

O termo colonização no contexto amazônico, a partir da citação acima, pressupõe uma apropriação das terras pelo governo federal com o intuito de redistribuição para fins de ocupação. Foi um processo, principalmente no eixo de abrangência paraense da rodovia Cuiabá-

Santarém, onde o interesse do governo era viabilizar uma colonização dirigida, o que não ocorreu. Dentre as formas de colonização espontânea, dirigida e planejada, pode-se dizer que a tentativa orquestrada a partir do PIN e sob o comando do INCRA, foi trabalhar uma colonização dirigida sem interferir no processo espontâneo de ocupação.

O anúncio da abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e, a promessa de “uma terra sem homens para homens sem terra” fez com que o fluxo migratório girasse para a região, e, de forma espontânea, vários grupos sociais do Nordeste, Sul e Sudeste vieram, com seus próprios meios para a área das referidas Rodovias (FÓRUM BR-163, *et al.*, 2006). Segundo Margarit (2012), o início das obras de rodovia Cuiabá-Santarém atraiu migrantes de todas as regiões do Brasil, na busca de terras a ponto de “[...] somente na construção da rodovia, em 1972, já havia 2.070 homens trabalhando, entre civis e militares”. (MARGARIT, 2012, p. 45). A afirmação de Margarit (2012) confirma a posição de Ferreira (2010a) ao registrar o ano de 1972 como o da chegada dos primeiros colonos para a área da Rodovia, fruto de ações de programas que, como o PIN faziam parte desse processo.

Paralelo a isso, o governo via INCRA, viabilizava meios de organizar um processo dirigido de ocupação, mediante os Projetos Integrados de Colonização – PIC’s, os assentamentos divididos em comunidades planejadas denominadas de agrovilas, agrópolis e rurópolis, e, Projetos de Assentamentos ou Projeto de Assentamento Rápido – PAR onde, nestes últimos, a ação do Estado se resumiu à demarcação e titulação das terras ocupadas espontaneamente (BECKER, 2015b). No caso dos PIC’s, o primeiro a ser implantado na região do PIN foi o de Altamira/PA em 1970, na rodovia Transamazônica. Para Oliveira, A. (2005, p. 125) “[...] envolveu uma área de 2.795.250 ha [...]”, foi ocupado na sua maioria por nordestinos. No eixo da rodovia Cuiabá-Santarém, em 1972, foi implantado o PIC-Itaituba, num perímetro de cruzamento desta Rodovia com a rodovia Transamazônica.

O PIC-Itaituba, abrangia, uma área de 1.026.679 ha, correspondendo os municípios de Aveiro e Itaituba, dando origem ao município de Trairão (OLIVEIRA, A., 2005). Além dos PIC’s, os assentamentos divididos em comunidade planejadas, denominadas de agrovilas, agrópolis e rurópolis, também foram exemplos de tentativas de colonização dirigida. Segundo Goodland e Irwin (1973 *apud* SCHITTINI, 2009, p. 116-117)

As agrovilas implantadas ao longo da Transamazônica, a intervalos de 10 km, compreenderão uma área de 100 hectares e contarão com um número de casas que varia entre 48 e 64. Todas disporão de uma escola primária, uma capela ecumênica, um pequeno armazém, uma farmácia e uma clínica, sendo dirigidas por um Assistente Rural, comumente chamado de Prefeito pelos colonos.

A cada 50 km, ao longo da rodovia, será construída uma agrópolis. Trata-se de cidades agrícolas que terão quatro agrovilas sob a sua jurisdição. Cada agrópolis é composta de 500 casas com seu próprio terreno, ocupando todo o conjunto uma área de 300 hectares, dos quais 140 não serão urbanizados. Essas cidades, de no máximo 2.500 habitantes, devem ter uma escola secundária localizada a uma distância das agrovilas satélites que possa ser facilmente percorrida de bicicleta. Será construída em cada agrópolis uma olaria – essa extraordinária característica brasileira – para o fabrico de tijolos e vasilhas de cerâmica, bem como um entreposto, silos, serrarias, engenho para beneficiar arroz, padaria e postos de gasolina e de rádio transmissão.

Teoricamente, as distâncias regulares de 150km deverá ser estabelecida uma rurópolis, que terá duas agrópolis sob a sua jurisdição. A rurópolis deve ser um centro de desenvolvimento agrícola, com uma população de 50.000 pessoas, devendo contar cada uma com uma escola vocacional. A primeira rurópolis acha-se em construção na intersecção da Transamazônica com a BR-163, ou seja, a Rodovia Cuiabá-Santarém. [...].

O INCRA fornece transporte gratuito ao futuro colono e à sua família, desde o lugar de origem até a agrovila. O colono compra legalmente o seu trato de terra por uma determinada quantia pagável em 23 anos, a juros baixos ou sem juros nenhum. Segundo o plano, será construída para o colono uma casa simples, dotada dos

utensílios básicos, sendo desmatados dois hectares do terreno pelo governo, que financiará novos desmatamentos mais tarde. Haverá água encanada e eletricidade disponíveis para cada casa, e ao colono será pago o salário-mínimo nacional nos primeiros seis meses. Serão fornecidas pelo INCRA algumas ferramentas básicas, sementes, mudas e noções rudimentares de agricultura. Cursos de alfabetização, inclusive à noite, estarão ao alcance de todos, bem como o serviço médico e dentário. A primeira fase da colonização agrícola oficial incluirá 100.000 famílias, calculadas em 500.000 pessoas, das quais três quartos serão compostos de nordestinos. O número de colonos extraoficiais, ou “invasores”, poderá entretanto, igualar essa cifra.

Na longa citação acima, os autores sugerem várias reflexões com relação a proposta de colonização dirigida e planejada do governo federal, para a região das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Por isso, citá-los torna-se importante para a percepção do esforço de organização e a preocupação com a infraestrutura e produção. Fica evidente que os planejadores do processo de colonização idealizaram uma forma de ocupação da região que não levou em consideração o local e, nem tão pouco, a realidade natural de uma área de floresta densa, com pouco solo agricultável e zero de logística, inviabilizando assim toda a proposta descrita acima.

No papel, foi um belíssimo plano de ocupação dirigida enquanto estrutura organizacional, mas, para a realidade amazônica, estava longe de se concretizar como uma via de ocupação através de migração. Um dos fatores determinantes para este fracasso, em se tratando das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica, foi não finalização das mesmas. Contudo, Locatelli (2009, p. 47-48) destaca algumas ações proveniente da proposta das comunidades planejadas:

Efetivamente foram implantadas várias agrovilas, apenas uma agrópolis (a Brasil Novo, no Km 46 do trecho Altamira – Itaituba) e, finalmente, à proximidades do cruzamento da Transamazônica com a Rodovia Santarém-Cuiabá, construída apenas uma Rurópolis – a Presidente Médici. Atualmente várias agrovilas se transformaram em cidades, a saber: Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e o município de Rurópolis que se constitui exatamente no núcleo original daquela Rurópolis planejada e implantada e para a qual continuam, nos anos seguintes, a chegar migrantes de outras partes do Brasil. [...].

O processo de colonização das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, seguiu um curso em que a ocupação de suas áreas ocorreram mais em decorrência da colonização espontânea do que da colonização dirigida. Mesmo concordando que, esta última ajudou no processo de ocupação e criação de vários municípios, até hoje existentes e em firme processo de consolidação (LOCATELLI, 2009; MARGARIT, 2012). O processo de colonização conduzido pelo INCRA, no período em questão, acabou por se resumir na distribuição de lotes de 100 ha, com pouca infraestrutura fazendo emergir problemas em função da sua não efetividade.

Para Margarit (2012, p. 78):

Como todo projeto, as concepções pensadas para a colonização do INCRA na Amazônia eram entusiasmantes, mas as distorções e irregularidades em sua execução não tardaram a surgir. Primeiramente, pelo baixo nível de assistência técnica prestada aos colonos pelo INCRA e sua rápida conclusão. Segundo, porque houve a distribuição irregular das terras, [...], de início, já se criou uma estrutura desigual, com uma imensa disparidade entre pequenos e grandes proprietários. [...] Como os pequenos proprietários não possuíam condições para adquirir um veículo e transportar mercadorias que ficavam impossibilitados de vender sua produção. Existem desigualdades também em relação ao acesso a crédito. [...] Segundo relatos de antigos colonos, o acesso ao crédito agrícola sempre foi facilitado aos colonos de origem sulista, e dificultado, ou muitas vezes negado, aos nordestinos. [...].

E, esses, ainda segundo o autor citado, foram problemas desencadeados com a não execução efetiva do projeto de colonização na região. Problemas suficientes para ocasionarem uma ocupação desordenada e sem controle efetivo das terras. Além disso, muitos colonos devido à falta de infraestrutura e conhecimento no trato com a terra amazônica, começaram a vender suas terras, iniciando o processo de especulação fundiária, pois as mesmas começaram a serem incorporadas às grandes propriedades.

Os projetos de colonização também geraram sérios problemas socioambientais, como cita Margarit (2012, p. 79): “[...] Populações indígenas foram dizimadas para dar lugar aos colonos e o desmatamento era condição obrigatória para a obtenção do título definitivo da terra. [...]”. O resultado foi uma alteração do uso da terra e choques culturais, pois de um lado, os migrantes sofriam devido o desconhecimento do trato com a região, com a falta de assistência técnica, transporte e até mesmo com a intempéries naturais do lugar.

Por outro, as populações indígenas, caboclas e ribeirinhas se viram acuadas e afetadas por estradas que cortavam a floresta ao meio, que aterravam rios, riachos e igarapés e, os expulsavam de seus habitats seculares. A terra onde viviam agora, estava sendo requerida para os processos de colonização. Assim, a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém se realiza, em meio aos projetos de colonização, concentração populacional, desmatamento e um acirrado processo de especulação fundiária, grilagem e conflitos pela posse da terra.

Tais temas fogem ao escopo deste trabalho, mas, são discutidos em grande parte por autores como Loureiro (2014). Esta autora afirma que:

Após os primeiros anos de assentamento de colonos nos lotes de 100 hectares, o INCRA começa a sofrer a pressão da elite local e mesmo nacional, no sentido de também compartilhar das terras desapropriadas para fins de colonização, mas ainda desocupadas e, portanto, disponíveis. Assim é que, após proceder às primeiras regularizações de terras de colonos numa faixa de 10 km de profundidade em relação à margem das estradas, o INCRA, sob a alegação de não haver clientela suficiente de trabalhadores sem-terra para ocupar as terras disponíveis [sic!], em lotes de 100 hectares, inicia um processo de venda (por licitação) de lotes de 500 ha. A justificativa para a criação dos lotes de 500 ha foi possibilitar a colonos já capitalizados [sic!] que expandissem seus negócios. Mas, na prática, não foram eles os beneficiários do negócio, já que tais colonos simplesmente não existiam, a não ser algumas raras exceções que serviram de pretexto para a medida adotada. (LOUREIRO, 2014, p. 159)

Como demonstra o final da citação acima, o processo de concentração fundiária aumentando os problemas e conflitos entre colonos, especuladores/grileiros, populações tradicionais e grandes proprietários de terras. A partir desse momento, o governo federal retoma a política de facilitar a entrada do grande capital na Amazônia em detrimento do pequeno produtor. Fica evidente, com a descrição acima, que os processos de colonização foram fundamentais nas tomadas de decisões quanto a abertura e ocupação das margens da rodovia Cuiabá-Santarém.

A rodovia Cuiabá-Santarém e sua área de abrangência entra no bojo do “desenvolvimento da região amazônica” e foram esses processos como um todo – abertura da Rodovia, colonização não efetivadas e especulação fundiária – que delimitaram a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, originando municípios mal servidos pelo Estado e vivendo do uso e exploração do solo e dos recursos naturais (agricultura, pecuária, madeira, garimpagem). Segundo Ferreira (2010a, p. 23-24)

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

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

Tendo em vista a citação anterior de Loureiro (2014) e, o que Ferreira (2010a) descreve acima, evidencia-se, mais uma vez, a presença do Estado na região, com o discurso de desenvolvimento sem que esse “desenvolvimento” se efetivasse a contento da perspectiva do lugar. A abertura de rodovias como a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém no meio da floresta só conseguiu atingir, ainda que de forma ineficiente, do ponto de vista de planejamento, a meta de ocupação. Contudo, sem continuidade das propostas de assentamento, logística e infraestrutura, a principal demanda de desenvolvimento nacional, a integração da região ao país, não se efetivou.

Com relação ao PIN, seus problemas de viabilização em termos de processos de colonização, e, sua capacidade de transformar a região em uma área produtora de alimentos, geraram várias críticas acerca do principal eixo de ação do Programa – o incentivo aos pequenos agricultores. Segundo Schittini (2009, p. 118):

[...] Políticos e empresários começaram a demandar uma abordagem mais “racional” para a promoção do desenvolvimento da Amazônia. Em primeiro lugar, questionavam os altos custos de um projeto de colonização financiado com recursos públicos. Em segundo lugar, questionavam a capacidade administrativa do INCRA para gerir o projeto de colonização, especialmente, diante do elevado número de “invasores” ou migrantes espontâneos que não tinham sido considerados nos projetos de assentamentos.

Mais uma vez, pressões de segmentos nacionais externos a Amazônia, dão evasão a não consolidação de processos de desenvolvimento da região. Ainda segundo o autor acima:

[...] outra linha de argumentação tentou demonstrar que fazendas de gado e grandes investimentos seriam melhores para o meio ambiente [...]. Essa visão de que pequenos agricultores e colonos seriam vilões ambientais, ignorantes e incontroláveis acabou por provocar mudanças nas políticas dos órgãos governamentais, especialmente, da SUDAM [...]. (SCHITTINI, 2009, p. 118)

A partir das críticas, pressões e argumentações as orientações do PIN com relação ao processo de ocupação serão revistas e concretizadas com o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND e o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – I PDA, que serão vistos na próxima seção. O que se verá até o final do regime militar e início da redemocratização do Brasil são planos, programas e projetos de desenvolvimento para a Amazônia concentrados, e, ao mesmo tempo, segmentados. A tônica foi sempre um pensar homogeneizado da região, onde, a mesma é vista como fornecedora de recursos naturais e de terras para o grande especulador (nacional e internacional).

Assim sendo, não é demais ressaltar que a história por trás da abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém guarda em si interesses nacionais e geopolíticos de ocupação e resolução de problemas de outras regiões, integração e segurança nacional. Com o discurso de que estradas e outras obras de infraestrutura seriam os principais vetores do desenvolvimento nacional, a rodovia Cuiabá-Santarém foi aberta. De uma forma geral e, trazendo à tona a discussão de Becker (2015b) sobre a questão da estratégia de ocupação do governo federal para a Amazônia como forma de desenvolvimento, desde a Era Vargas até o PIN, pode-se perceber que os interesses deste período estavam centrados na implantação de redes viárias para integrar a região amazônica ao resto do país.

A rodovia Cuiabá-Santarém faz parte desse processo. Foi neste período que o governo federal buscou ter o controle pleno sob o espaço (terras públicas) amazônico e, o exemplo disso

foi “A manipulação do território pela apropriação de terras dos Estados [...]” (BECKER, 2015b, p. 13). Ainda segundo esta autora: “O primeiro grande território criado foi a Amazônia Legal, superposta à região Norte. [...]” (BECKER, 2015b, p. 17), como visto anteriormente.

E, no que se refere a rodovia Cuiabá-Santarém:

Apesar de ter o seu traçado concluído no fim da década de 1970, o asfaltamento nunca foi completado. [...] A rodovia teve a sua manutenção totalmente abandonada na década de 1980, voltando a receber atenção governamental somente na década de 1990. [...]. (ALENCAR, 2005, p. 05)

Com a estrada aberta e inaugurada em 1976, cortando a floresta, ficaram vilas/comunidades, distritos, municípios que surgiram a partir dela. Sendo, isso, um dos mais importantes legados, se for levado em consideração, a “trilha da estrada”. No mais, em relação à Rodovia, considerando as afirmações de Alencar (2005) acima, o que se tem até os dias atuais é uma estrada intrafegável no inverno, sendo o trecho paraense o mais crítico como visto na **Foto 23**.



Foto 23: Trecho da rodovia Cuiabá-Santarém no inverno, dias atuais

Fonte: Site <http://www.conexaojaru.com.br/video-mais-de-4-mil-caminhoneiros-parados-na-rodovia-br-163-devido-atoleiros-no-pa/>, acesso em 18/03/2017.

Segundo Pinto (2006, p. 27):

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 dificuldades de acesso a trabalho, bens e serviço, principalmente a área de saúde e educação, resultaram em cenas de desintegração e aviltamento da dignidade da vida humana.

Isto, por um lado, decorreu em função da falta de recursos, devido ao país começar a sentir as consequências das crises do petróleo do início da década de 1970. Por outro lado, a não conclusão da obra da Rodovia, bem como sua manutenção foram inviabilizadas, deixando de ser prioridade do Estado, devido as mudanças de rota do governo federal, com relação aos PDA's. A consequência imediata foi a não consolidação da utopia do governo federal de desenvolver a região via estrada, acarretando que as únicas formas de deslocamento fossem por rios ou via aérea, deixando algumas regiões com difícil acesso e até no isolamento.

O resultado foi o seu completo abandono, gerando para quem vive em seu entorno e precisa da mesma para ir e vir, uma baixa contrapartida. E, os efeitos desse processo foram bem mais negativos do que positivos, haja vista que abrir uma Rodovia no meio da floresta amazônica criou muitas expectativas locais, regionais, nacionais e internacionais. Tais expectativas acabaram não se consolidando de forma eficiente. Contudo, o governo federal não deixa de todo a região e, pós-abertura da Rodovia, a Amazônia continuou sendo considerada um desafio nacional a ser conquistado com mais planos, projetos e usos dos recursos naturais.

Os anos que se seguiram são anos onde as políticas de desenvolvimento na Amazônia, propostas pelo governo federal, vão se pulverizar em toda a região e, ter objetivos fins diferenciados a partir de interesses relacionados a cada período de governo. A próxima seção busca descrever sinteticamente os planos e programas de desenvolvimento a partir do PIN até o fim do regime militar para a Amazônia. No regime militar, o curso seguido continuou de um desenvolvimento pautado nos interesses nacionais, e, portanto, a rodovia Cuiabá-Santarém e sua área de abrangência se inserem nesse processo.

1.3 Planos e Políticas de Desenvolvimento na Amazônia Pós-abertura da Rodovia Cuiabá-Santarém

Como dito no final da seção anterior, houveram outros programas e políticas de desenvolvimento na Amazônia e destacá-los é importante para o encadeamento dos processos de uma fase de ações do governo federal na Amazônia e na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém. Dois anos após o lançamento do PIN, foi lançado o I PND (1972-1974). O I PND para a Amazônia, traz um diferencial acerca do entendimento de desagregar e diferenciar as políticas para a Amazônia e Nordeste. O governo federal, com isso, vai além de considerá-las apenas regiões subdesenvolvidas, reconhecendo também, as suas diferenças.

Segundo Marques (2007, p. 207):

[...] com o I PND passa-se a compreender que mesmo sendo as duas regiões mais empobrecidas do Brasil, o Nordeste se apresentava como uma região deprimida e a Amazônia como uma “fronteira de recursos”, constatação que deveria compor o planejamento e as políticas nacionais. Podemos constatar que de região-problema, tal qual o Nordeste, a Amazônia começava a ser encarada como região-solução – inclusive para os problemas do Nordeste e de outras regiões.

Como se vê na citação acima, a Amazônia ainda era tida, a exemplo do PIN, como uma região capaz de ser “solução” para os problemas da região Nordeste. Contudo, a mudança estava na predisposição do governo em pensa-la a partir de suas especificidades, sem deixar de lado suas preocupações com o Nordeste fato comprovado com a inserção do PIN juntamente com o PROTERRA no I PND. E, mesmo que neste estudo o PIN foi discutido em seção anterior, vale ressaltar que o mesmo foi inserido no I PND, juntamente com o Programa de Distribuição de Terras – PROTERRA. O I PND foi uma ação governamental cujo objetivo era de fortalecer o PIN e o PROTERRA, mantendo os objetivos para a Amazônia: a integração, a ocupação e o desenvolvimento (OLIVEIRA, 1988), como reforça Loureiro (2014, p. 96-97, grifo da autora):

Tendo em vista [...] as características específicas da Amazônia, as prioridades propostas para a região eram: a) *integração física* (através de duas grandes rodovias, inicialmente – a Transamazônica e a Santarém-Cuiabá – por onde estariam os imigrantes das áreas secas e deprimidas do Nordeste ou aqueles expulsos do campo pela modernização da agricultura do Sul do Brasil); b) a *ocupação humana dos espaços vazios, principalmente através de projetos de colonização oficial e particular, inicialmente ao longo dessas estradas*; c) e finalmente, o *desenvolvimento econômico*, este a cargo do setor privado, apoiado em Incentivos Fiscais da SUDAM

para a Amazônia em geral, além daqueles da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, para a Amazônia Ocidental.

Alguns pontos, da citação acima, merecem destaque. O primeiro deles foi o reconhecimento das rodovias Cuiabá-Santarém e Transamazônica como partes prioritárias do I PND, enquanto estratégia de “integração física”. Mesmo sem asfalto, o Estado reconhecia as obras abertas como espaços de integração e ocupação.

Loureiro (2014), também destaca o surgimento de uma nova versão do discurso de ocupação, integração e desenvolvimento via SUDAM e SUFRAMA e acrescenta que o ponto fundamental foi “[...] a adesão e o alinhamento da tecnoburocracia regional às propostas do governo central [...]” (LOUREIRO, 2014, p. 97). Como exemplo dessa relação, têm-se o I PDA, elaborado pela SUDAM para vigorar no período de 1972-1974. O I PDA incorporou os objetivos do I PND para a Amazônia, mas foi além e deu ênfase à necessidade de retorno dos levantamentos dos recursos naturais da região.

Como dito anteriormente, o PIN e o PROTERRA faziam parte do I PND como instrumentos de ações complementares. No caso do PROTERRA, seus objetivos oficiais eram: facilitar a aquisição de terras; melhorar as condições de trabalho no meio rural; e, promover a agroindústria na Amazônia e no Nordeste onde SUDAM e SUDENE estava atuando (OLIVEIRA, 1988), e, neste sentido:

[...] O PROTERRA que visava assentar famílias oriundas do Nordeste, acabou por atingir a marca de assentar menos de 1.000 famílias. [...] entre 1970 e 1994 a Colonização Oficial efetuada na Amazônia ocorreu em 49 assentamentos atendendo aproximadamente 85.000 famílias. Segundo vários estudos a maioria destes projetos além de pouco eficientes (tiveram elevados índices de abandono) e apresentaram custos de implantação elevados. (REYDON; DINIZ, 1999, p. 02)

A citação acima exemplifica o fato de que o I PND, PIN e PROTERRA não conseguiram responder à contento nem aos anseios do governo e nem da região e, foram “[...] paralisados por falta de recursos financeiros, caracterizando-se, os dois programas [PIN e PROTERRA], como experiências inacabadas.” (PANDOLFO, 1994, p. 83)

No caso do I PDA, devido o PIN e PROTERRA estarem em curso quando o mesmo foi formulado, pouca margem foi deixada para a implementação de ações para além do PIN e do PROTERRA. Ou seja, o I PDA acabou sendo direcionado para executar os propósitos e metas do governo federal para a região. Daí vem a crítica de Loureiro (2014), para a tecnoburocracia regional (SUDAM, BASA, SUFRAMA, INCRA, etc.) de não se posicionar frente a proposta do governo federal de “integração” da Amazônia.

Propostas cujos interesses nacionais eclodiram em detrimento dos interesses regionais como descrito a partir do PIN e do processo de colonização, na seção anterior. Nesse contexto, o I PND/I PDA abrem caminhos para mudanças de rumos com relação as estratégias de desenvolvimento na Amazônia. Tais caminhos levavam para a direção de facilitar incentivos fiscais à setores agrominerais e agropecuários, intensificando-se enquanto estratégias de desenvolvimento a partir de 1974/1975.

Isso, em parte, vem em decorrência das crises mundiais, a exemplo do choque do petróleo de 1973, que afetou a economia nacional, mas, também, devido aos poucos resultados para a região e nação dos programas de colonização implantados. Desta forma, a alternativa vislumbrada pelo governo, em meados de 1973/1974, foi incentivar a entrada de grandes empresas, dos setores agrominerais e agropecuários e, passar para elas a “responsabilidade” de desenvolver a Amazônia. O resultado, num primeiro momento, foi a ampliação da pecuária e de projetos minerais, através de grandes latifúndios, acirrando ainda mais os conflitos com os pequenos produtores da região.

Assim, o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975 a 1979), elaborado no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), mudaria o discurso com relação a Amazônia. Como dito acima, o II PND emerge em meio a uma crise energética fazendo com que o governo Geisel (1974-1979) revisse os rumos do planejamento do país, quanto ao processo de industrialização. Nesse momento, o Brasil vislumbrava ser reconhecido como uma “grande potência emergente” e, necessitava de uma nova rota para o desenvolvimento, capaz de superar a crise e seu *status* de “país subdesenvolvido”³⁴ (FERREIRA, 2010a).

Nesse contexto, os objetivos do II PND, e sua extensão para a Amazônia com o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia – II PDA, foram revistos para intensificar as ações em curso via ampliação da exploração do potencial agrícola e mineral da região. Para Ferreira (2010a, p. 24):

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

O objetivo do II PND/II PDA para a Amazônia foi mantê-la no cenário do desenvolvimento do país, como uma “fronteira de recursos” (LOUREIRO, 2014). Para o Brasil, economicamente isso representava mais produtos para ajudar a melhorar os índices da balança comercial. O POLAMAZÔNIA, segundo Oliveira (1983, p. 274, grifo nosso):

[...] era dirigido à utilização dos **eixos viários** para a ocupação dos espaços vazios na área Amazônica e com ele se fortaleceu a aliança entre o Estado e a empresa privada, tanto nacional quanto estrangeira, na condução desse processo de ocupação e desenvolvimento. Pretendia-se ampliar a exploração dos recursos naturais da região e com eles abrir novas frentes para conquista de mercados externos.

É interessante notar a menção aos “eixos viários”, ou seja, os 15 (quinze) polos a serem implementados estariam sendo pensados a partir dos eixos viários existentes na região, com o destaque para as rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Isso justifica-se pela necessidade de escoamento da produção para a exportação e, pela continuidade de incentivos à migração para a região. Contudo, no que se refere a rodovia Cuiabá-Santarém e a área de abrangência deste estudo, não se estabeleceu nenhuma ação concreta, apenas mantinha-se o reconhecimento da importância da região como eixo de integração.

O POLAMAZÔNIA permitiu à Amazônia se vincular ao objetivo nacional de desenvolvimento econômico, tendo como parâmetro os processos anteriores de ocupação e consolidação de infraestruturas estabelecidos pelo PIN. Nesse período, defendia-se que o desenvolvimento para o país deveria ser buscado a partir da ampliação das exportações. A região amazônica contribuiria com o aumento produtivo, através das empresas privadas que teriam a responsabilidade de explorar suas potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais.

Para Loureiro (2014, p. 100-101):

Na prática, o Polamazônia extrairia recursos do PIN e do Proterra, segundo o curso habitual da administração pública brasileira de criar novos programas esvaziando os recursos e conteúdo dos programas anteriormente existentes. Desde o início, a ênfase

³⁴ O termo subdesenvolvimento será apresentado na próxima seção.

do Polamazônia foi no Polo Carajás, para onde convergiram grandemente os recursos [...].

O Polo Carajás, um dos 15 (quinze) projetos prioritários, pelo POLAMAZÔNIA, era caracterizado como polo agromineral, cujo principal recurso mineral para exploração é o ferro, além da produção agropecuária. É importante destacar que, os “polos de desenvolvimento” foram uma tentativa de absorção das concepções teóricas para o desenvolvimento vigente à época e vinculada ao economista francês François Perroux. A influência de seu ideário junto ao governo brasileiro, pode ser sentida fortemente ao ponto do governo usar sua terminologia “polos de desenvolvimento” (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

Segundo Andrade (1970, p. 62):

Em resumo, podemos dizer que para Perroux o polo é o centro econômico dinâmico de uma região, de um país ou de um continente, e que seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para região. O desenvolvimento regional estará, assim, sempre ligado ao do seu polo.

Sabendo-se que F. Perroux distingue o significado dos termos crescimento e desenvolvimento, compreendemos que para ele o polo de crescimento não se identifica com o de desenvolvimento. Assim, para ele, o desenvolvimento “é a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativamente e de forma durável seu produto real, global”. Para que um país subdesenvolvido atinja o estágio dos países desenvolvidos é necessário que sua população esteja convicta da necessidade de modificar as suas estruturas econômicas. O crescimento, porém, existe apenas quando há um aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda *per capita*. [...].

As discussões e intervenções a partir do ideário das teorias de polos de desenvolvimento de Perroux foram referências, em nível nacional, no processo de planejamento desde as décadas de 1950-1960. Contudo, o uso do termo “polos” como atesta Serra e Fernández (2004) só se daria no regime militar. E, para o contexto amazônico o ideário de Perroux fundamentou as estratégias de integração nacional, contidas no II PND, a exemplo do POLAMAZÔNIA.

Segundo Brasil (1974, p. 60): “Trata-se de realizar blocos integrados de investimentos, em polos, distritos agroindustriais ou outras formas, permitindo adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área”. Assim, o uso de polos com o intuito de estabelecer mecanismos de integração regional, diversificando as atividades econômicas em uma dada região. E, como forma de fortalecer os objetivos de exploração dos recursos naturais da Amazônia, via POLAMAZÔNIA, foi realizado o Levantamento Radargramétrico da Amazônia, conhecido como Projeto RADAM.

O Projeto RADAM, ocorreu em 1977 e tinha por base um mapeamento aero fotográfico e estudos complementares, tendo como resultado 18 (dezoito) livros volumosos com informações sobre os recursos naturais da região nos seus mais diversos aspectos (OLIVEIRA, 1988). Tal procedimento ajudou na identificação e localização de boa parte dos recursos naturais da região amazônica, principalmente jazidas minerais e reservas florestais. Tanto o POLAMAZÔNIA, como o Projeto RADAM, são partes integrantes de um processo de desenvolvimento da Amazônia, proposto a partir do II PND/II PDA e complementares ao I PND/I PDA.

Ambos favoreceram de um lado, a exploração mineral e, de outro, a modernização da agricultura regional através dos incentivos fiscais proporcionados à pecuária e agricultura. O resultado das ações desses Planos foi a possibilidade de um processo de ampliação da exploração fundiária na região. Contudo, como destaca Ferreira (2010a, p. 25), mesmo sendo complementares, é possível destacar diferenças pertinentes quanto as suas ações:

[...] o primeiro [I PND/I PDA] contribuiu por meio da colonização para a abertura de novas áreas, enquanto o segundo [II PND/II PDA] levou os grupos empresariais para a região e estes quando aqui chegaram encontraram terras baratas (para não dizer quase de graça) e desbravadas e uma mão-de-obra abundante e passível de exploração [...].

Nota-se que a Amazônia continuava sendo vista como uma região cuja prioridade era apenas atender os interesses nacionais, e, com o II PND/II PDA, iniciava um novo momento onde a região amazônica era vista como uma área propícia para o desenvolvimento das atividades agroflorestais e minerais, via grandes empresas privadas (SERRA; FERNAÁNDEZ, 2004). O problema imediato dessa ação foi a indução do processo de desenvolvimento da Amazônia através das grandes empresas, incentivando a concentração territorial devido a fixação de recursos apenas onde o governo estabelecia como prioridade de investimento.

Com a concentração territorial aumenta os conflitos pela posse da terra, fazendo o governo criar órgãos capazes de resolver tais problemas através da regularização fundiária e organização do processo de colonização da região. Os órgãos que cabem destaque serem mencionados como exemplo, são: o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins – GETAT e o Grupo Executivo das Terras do Baixo Amazonas – GEBAM³⁵, criados em períodos e áreas da Amazônia diferentes, mas com os mesmos propósitos, ajudar o governo federal, regionalmente a lidar com os problemas de terras em áreas específicas da Amazônia (LOUREIRO, 2014).

Um outro exemplo de mazela deixada na região, foi na área da saúde, devido ao processo de migração e colonização da Amazônia, pois juntamente com este, vieram as doenças. Segundo Oliveira (1983), ocorre uma “troca de endemias” ou a “integração da doença”, e, o destaque é para a malária e a febre amarela. O governo buscando fazer o controle dessas endemias, criou órgãos federais e estaduais para atuarem em seu combate e erradicação, como foi o caso da Superintendência de Campanha de Saúde Pública – SUCAM e outras, presentes em toda a região, entre as décadas de 1970 e 1980 e, sendo extintas nos anos de 1990 (OLIVEIRA, 1983).

De modo geral, o II PND não consolidou a meta de desenvolvimento do país, causando a partir de suas ações aumento de inflação, crise econômica e crise política. Segundo Ferreira (2010a, p. 26-27), “o Governo Geisel, o II PND e os seus correspondentes regionais podem ser considerados, ao mesmo tempo, como o auge e o início do declínio dessa etapa do modelo nacional-desenvolvimentista [...]”. E, com tal declínio e término de governo, o final dos anos 1970, desencadeia na década de 1980 uma crise externa e interna com grandes impactos sobre as empresas estatais, estrangeiras e nacionais que atuavam no Brasil.

O governo federal agora sobre a presidência de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) lançou o III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND e, no que se refere à Amazônia, o III Plano de Desenvolvimento da Amazônia – III PDA (1980-1985). Segundo Marques (2007, p. 214):

No final dos anos 1970 a crise da economia brasileira já mostrara sua amplitude, os grandes projetos na Amazônia já estavam em implantação, de modo que, dado os investimentos iniciais, ficava difícil voltar atrás, mas, por outro lado, afora eles não se vislumbravam novos grandes investimentos estatais tais quais estes que haviam sido planejados anteriormente. Noutro plano, a ditadura militar já entrara em fase de decadência irreversível e o Estado desenvolvimentista estava sendo profundamente questionado. Foi neste cenário que se lançou o III PND e o III PDA (1980-1985).

³⁵ Para maiores informações sobre o tema ver Loureiro (2014).

Desta feita, o III PND/III PDA pode ser considerado como o “último suspiro” do regime militar e do nacional-desenvolvimentismo no país e na região amazônica. Ainda segundo Marques (2007, p. 214):

No tocante à Amazônia a Sudam pouco poderia inovar ou propor, as grandes definições quanto ao desenvolvimento regional já haviam sido tomadas por fora das instâncias de decisão da superintendência no II PND e internalizadas regionalmente pelo II PDA. Para Carvalho (1987) o III PDA não chegou a ser um plano de desenvolvimento regional, mas tão somente um conjunto de diretrizes, onde o governo federal atuou concentrado em programas definidos diretamente pela Seplan, diretamente vinculada e subordinada à Presidência da República.

Portanto, o III PDA prosseguia com a retórica do II PND e, para a Amazônia, continuando com os projetos, mantinha-se as mesmas preocupações acerca da ocupação e integração ao país. O destaque continuavam sendo as ações através do POLAMAZÔNIA, investimentos em hidrelétricas como as de Tucuruí, Balbina e Samuel, o PGC criado em 1980, e, a criação do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil – POLONOROESTE de 1982 (BECKER, 2001; CARVALHO, 2001). Segundo Serra e Fernández (2004, p. 114):

Além dos objetivos geopolíticos, o governo Figueiredo tinha como prioridade quase que absoluta o aproveitamento ao máximo dos recursos econômicos da região. Neste sentido, os esforços para atingir todos estes objetivos implicaram na implementação de vários projetos e programas, tais como o Projeto Carajás, o POLONOROESTE e o PGC. Indiscutivelmente, o mais importante programa de desenvolvimento implementado na região amazônica foi o PGC, considerado o maior e mais ambicioso “plano de desenvolvimento integrado” jamais concebido e implementado em qualquer área de floresta tropical do mundo.

A permanência do modelo de polos de desenvolvimento para a região amazônica continuava vinculada às preocupações geopolíticas, e, a exploração e comercialização dos seus recursos naturais. Neste contexto, se insere o PGC e, pela sua pujança não é retórica considerá-lo, como os autores Serra e Fernández (2004) o fizeram, “o maior e mais ambicioso” programa em área de floresta. O PGC foi instituído por dois decretos, o Decreto-lei nº 1.813 de 24 de novembro de 1980 e o Decreto-lei nº 1.825 de 22 de dezembro de 1980. Abrangia diretamente 218 (duzentos e dezoito) municípios pertencentes aos estados do Pará, Maranhão e Goiás (hoje Tocantins).

Em 1981, tinha a previsão de 6,7 bilhões de dólares de investimentos cujo objetivo era viabilizar a infraestrutura necessária e projetos potenciais do PGC numa área com uma enorme província mineral (ferro, bauxita, cobre, níquel, manganês, cassiterita, ouro, etc.) e uma vasta área para exploração florestal e agropecuária (RIBEIRO, 1992). Para viabilizar a exploração do ferro, carro-chefe do Programa, instalou-se numa área do município de Parauapebas/PA a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, na época estatal, encontra-se até os dias atuais na região. Mas, em 1997 foi privatizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, mesmo sob protestos e manifestações sociais contrárias, passando a se chamar Vale S.A.

O POLONOROESTE, foi um programa pensado para a área de abrangência dos atuais estados de Mato Grosso e Rondônia. Segundo Oliveira (1983, p. 284):

[...] o objetivo maior do POLONOROESTE seriam razões de ordem não só econômica mais também social, visando a racionalização do povoamento da área, distribuindo o espaço regional de forma mais adequada e incrementando a produção agrícola. Com tais metas o programa objetiva contribuir para a integração nacional. Preocupa-se, ainda, com preservação do sistema ecológico e com a demarcação das terras indígenas.

O POLONOROESTE foi um programa financiado parcialmente pelo Banco Mundial, visava a organização fundiária da região. Mas, acabou por tornar-se a causa de migrações desordenadas, gerando impactos sociais e ambientais que foram levados a público, principalmente no que se refere à situação indígena na região, tendo como consequência o aumento dos conflitos pela posse da terra (MINDLIN, 1991). Isso gerou tanto para os financiadores internacionais, como para o governo brasileiro, críticas das organizações ambientalistas e de defesa dos indígenas.

A principal obra do POLONOROESTE foi o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Porto Velho, finalizado em 1984. Sendo a rodovia Cuiabá-Porto Velho uma das causas do aumento do processo de migração da região, com forte impacto principalmente nas terras indígenas (MINDLIN, 1991; RIBEIRO, 1992). Ao trazer como exemplos do III PDA e seus programas, o PGC e o POLONOROESTE, deixa-se claro, concordando com Marques (2007, p. 215, grifo do autor), que:

O III PDA confirma a caracterização da Amazônia como área de apoio à resolução de problemas nacionais, ela, “ao invés de área-problema, está mais próxima do conceito de área pioneira” [...]. Mantém-se a caracterização da região como um “imenso vazio demográfico”, da ocupação através de espaços selecionados e das oportunidades abertas com a crise do petróleo, ainda mais depois da confirmação de novas jazidas minerais citadas longamente no plano – diante das quais alimentava formalmente uma expectativa de beneficiamento de minérios e outras matérias-primas na região. [...].

Ou seja, a Amazônia, para o governo federal, continuava sendo vista como reserva mineral e dos demais recursos naturais (madeira, ouro), assim como a serviço dos projetos agropecuários com fins à exportação. Mantinha-se a lógica de “vazio demográfico” como discurso para atender os interesses do uso e exploração da região, haja vista, a reação local quase inexistente. É neste contexto que, a partir da década de 1980 há uma expansão agrícola de uma das principais *commodities* internacionais, a soja, oriunda do sul do país para os cerrados da região Centro-Oeste³⁶.

Esse processo de expansão, tanto da soja, como da pecuária, estava em curso e reativou a demanda pela conclusão da rodovia Cuiabá-Santarém. Seu asfaltamento estava sendo cobrado, principalmente, pelo setor agropecuário do Mato Grosso, que, com suas reivindicações, resgatava o objetivo da mesma: servir de rota de escoamento da produção agropecuária para a exportação. Nesse contexto, a rodovia Cuiabá-Santarém tem seus primeiros trechos asfaltados nos anos de 1980.

O maior deles, inaugurado em 1984, onde 330 km foram pavimentados compreendendo o trecho entre Diamantino e Sinop, municípios de Mato Grosso. Além desse trecho, houve a pavimentação de mais 415 km, somando um total de 745 km dentro do estado de Mato Grosso, o que compreende o trecho Cuiabá-Guarantã do Norte, fronteira com estado do Pará (COHENCA, 2005; MARGARIT, 2012). Até meados dos anos de 1980, o asfalto na rodovia Cuiabá-Santarém foi privilégio da região mato-grossense facilitando sua dinamização econômica, ocupação, surgimento de diversas cidades e expansão de sua área agrícola, principalmente com a produção de grãos, sendo, atualmente, o maior produtor de soja do país.

Contudo, vale sinalizar que com esse “privilégio” e “dinamização econômica” vieram desmatamento, expulsão de indígenas de suas terras, especulação fundiária, dentre outros, demonstrando que essa dinamização econômica foi e continua sendo concentrada nas mãos de

³⁶ Segundo Amaral *et al.* (2005, p. 115): “O primeiro registro do cultivo de soja no Brasil data de 1914, no município de Santa Rosa, Rio Grande do Sul. A partir da década de 1960, a soja expandiu-se para o norte do Paraná e se estabeleceu como cultura economicamente importante no país, sendo que 98% da produção nacional de soja nesse período era originária da região Sul. Nas décadas de 1980 e 1990, a cultura se expandiu rapidamente para áreas de cerrado no Brasil Central. [...]”.

grandes empresas e danosa ao meio ambiente e a sociedade local. Em se tratando do estado do Pará, área de abrangência do estudo, o processo de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém não ocorreu. Segundo Margarit (2013, p. 21):

[...] o trecho da rodovia que atravessa o Estado do Pará, por não ser pavimentado, sofreu estagnação econômica, já que, durante o período de chuvas, a rodovia se torna intransitável, inviabilizando o transporte de cargas. Além disso, a dificuldade de acesso e a inobservância do poder público facilitaram o desmatamento, a grilagem de terras, os assassinatos, o contrabando, entre outras ilegalidades ao longo da BR-163 [Cuiabá-Santarém] no Pará.

Ou seja, entre as décadas de 1970 e 1980, o trecho de aproximadamente 1.000 Km da rodovia Cuiabá-Santarém dentro do estado do Pará, continuava sem asfalto. O resultado foi de um lado, estagnação, pobreza, destruição e conflitos e, de outro, a manutenção de áreas de reservas florestais não povoadas e até intactas. Demonstrando assim, o abandono do governo federal com relação a uma obra em que a aposta era de constituir-se a principal ação para a integração e o desenvolvimento da região.

As descrições feitas até aqui, fortalecem a tese defendida neste estudo, quanto o período nacional-desenvolvimentista na Amazônia, se pautar em um processo concentrador onde a prioridade são as áreas fornecedoras de matérias-primas. Por causa dessa escolha, evidencia-se que a ocupação e integração da Amazônia tem por base os interesses nacionais em detrimento dos regionais. Fica claro que, nesse período, a região vinha a reboque dos interesses do governo federal, que definia onde achava conveniente investir e executar políticas de desenvolvimento na Amazônia.

As ações políticas de desenvolvimento realizadas na região amazônica deixaram algumas marcas de crescimento, mas, também, uma grande desigualdade e pobreza. Segundo Nepstad, et al (2000, p. 07-08):

Em função desta política de ocupação, a população humana na região cresceu de 4 milhões para 10 milhões entre 1970 e 1991, e muitas famílias foram assentadas. O rebanho bovino cresceu de 1,7 milhões de cabeças (1970) para 17 milhões em 1995. Neste período, a produção de ferro, bauxita e ouro da região rendeu cerca de US\$13 bilhões. O Produto Interno Bruto (PIB) da Amazônia, que era de US\$1 bilhão por ano em 1970, subiu para US\$25 bilhões em 1996 (3,2% do PIB nacional). No entanto, em 1991, quase 60% da população amazônica possuía renda insuficiente e a taxa de analfabetismo era de 24% [...] Atualmente [início dos anos 2000], a Amazônia detém a pior distribuição da renda do Brasil, que, por sua vez, é um dos países com os piores problemas de desigualdade do mundo.

Nesse contexto, pode-se dizer que a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, no período em questão e, no trecho paraense continuou isolada. Contudo, ocupada por uma população, corajosa que buscava, à sua maneira, sobreviver numa terra sem lei, sem Estado, mas com muitos recursos naturais (madeira, ouro, terra, etc.). Assim, o governo federal nacional-desenvolvimentista, finda um período na região amazônica sem atingir, de forma eficiente, o objetivo fim de suas políticas: proporcionar períodos de crescimento capazes de gerar desenvolvimento na e para a região.

Com esta constatação, cabe uma descrição mais teórica acerca do desenvolvimento econômico, do nacional-desenvolvimentismo construído pelo Estado brasileiro, no período em questão, assunto tratado na próxima seção. O intuito é embasar a descrição histórica da **Seção 1.2** e **Seção 1.3** com relação às políticas do governo brasileiro e, o contexto da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Tal discussão vem no final do capítulo devido a escolha de apresentar primeiro a caracterização da região e área de abrangência do objeto – Amazônia, mesorregiões Norte e Central do Plano BR-163 Sustentável, respectivamente – e seu contexto

histórico, reconhecendo sua relação com uma ação política do período para área de abrangência onde o Plano se concentra, bem como seus desdobramentos até o fim do nacional-desenvolvimentismo.

1.4 Os (Des)Caminhos Desenvolvimentistas na Amazônia: uma retrospectiva conceitual

Após uma longa descrição acerca dos processos de desenvolvimento, ocorridos no Brasil e na região amazônica, a última seção deste capítulo traz uma discussão conceitual sobre alguns temas como desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento; nacional-desenvolvimentismo e as ações políticas, via planejamento do Estado para o país e para a Amazônia.

Para tanto, divide-se em duas subseções: na primeira, uma descrição sobre o conceito, pertinência e algumas visões críticas acerca do desenvolvimento econômico; e, na segunda, abordar-se-á o nacional-desenvolvimentismo no Brasil como o resultado dos estudos e orientações, via a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e, escolha dos governantes do período em questão – da era Vargas ao regime militar – para tornar o Estado brasileiro desenvolvido. Com esta seção, encerra-se o **Capítulo I**, com a perspectiva de ter respondido parte do primeiro objetivo e problematização quanto ao contexto histórico e teórico no qual está inserida a região amazônica e a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém.

1.4.1 O Desenvolvimento Econômico como Referência Conceitual

Até aqui, o caminho percorrido foi descrever a Amazônia, alguns processos, planos e políticas do governo federal, com relação ao desenvolvimento da região. Não se situou a discussão acerca de qual o ponto de partida com relação ao termo “desenvolvimento”. Em outras palavras, de qual conceito de desenvolvimento se está partindo?

Isto se faz pertinente devido o conceito de desenvolvimento, ao longo de sua trajetória, ter passado por diversas tentativas de mudanças, que vão desde a defesa de sua relevância, até as argumentações de que o mesmo não passa de *ilusão* ou *mito* fadado a total esgotamento. Como de antemão levanta-se a bandeira dos que ainda acredita, utopicamente no conceito de desenvolvimento, a via de discussão escolhida será a de situá-lo ao longo de sua origem, posicionando-o através de sua adjetivação que mais ganhou referência – desenvolvimento econômico – e, citando algumas outras pertinentes.

Pretende-se pensar o desenvolvimento econômico criticamente em termos de “caminhos e descaminhos” do mesmo, enquanto alternativa de equidade e qualidade de vida para a sociedade. Portanto, uma tentativa de apresentar a origem do desenvolvimento, tendo em vista a categoria conceitual do Desenvolvimento Econômico e, ao mesmo tempo, indicar para onde se vai com a discussão do desenvolvimento. Ou seja, apontar os caminhos percorridos até a noção de desenvolvimento sustentável, ponto de chegada em se tratando do contexto de desenvolvimento abordado neste estudo, em função do objeto de pesquisa.

O desenvolvimento enquanto categoria conceitual não é recente. Segundo Esteva (2000), data entre 1759 e 1859, quando autores como Wolff e Darwin começaram a utilizar desenvolvimento como sinônimo de evolução. A partir deste momento, o desenvolvimento passa a ser utilizado não só na Biologia como também nas Ciências Sociais.

Nesse período, meados do século XVIII e XIX, pautava-se o desenvolvimento por diversas metáforas, a exemplo das palavras evolução e progresso que por muito tempo perduraram como indicativo de desenvolvimento. Essas metáforas do desenvolvimento buscavam, conciliar a “teoria da natureza” com a “filosofia da história”. Sendo, portanto, esta

discussão e uso da palavra desenvolvimento a base de referência do desenvolvimento econômico.

A categoria conceitual desenvolvimento econômico, portanto, é bem mais recente, surge nos anos de 1945, no pós-Segunda Guerra Mundial. Como cita Kugelmas (2007, p. 08):

[...] Evidentemente, já temos, em 1945, no mínimo duzentos anos de pensamento econômico, porém os clássicos da teoria econômica não usavam, ou usavam muito raramente, a expressão “desenvolvimento econômico [...] [...] somente com Schumpeter surge certa ênfase nessa temática, quando acentua a importância do ciclo de inovação tecnológica [...].

Desta forma, atrelado a ideia de inovação ou progresso tecnológico³⁷, o conceito de desenvolvimento econômico surge no cenário intelectual e político mundial. Bresser-Pereira (2008) fala da escola da teoria do desenvolvimento econômico para citar os precursores ou “pioneiros do desenvolvimento”.

A escola da teoria do desenvolvimento econômico surgiu na primeira metade da década de 1940 em torno do grupo de economistas que, em Londres, no quadro da criação das Nações Unidas, pensava como promover o desenvolvimento econômico assim que terminasse a guerra. Seus representantes mais conhecidos, também chamados “pioneiros do desenvolvimento”, foram Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Celso Furtado, e Albert Hirschman. [...]. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 226, grifo do autor)

Autores que desenvolveram teorias pautadas na discussão teórico-prática do desenvolvimento, como bem define Hirschman (1986), ao reconhecer o surgimento da disciplina Economia do Desenvolvimento. Tal disciplina reconhecida com esse diferencial dentro do contexto das Ciências Econômicas, tão criticada por seu extremo nível de abstração e teoria. A discussão do desenvolvimento econômico possibilitou a chance de trabalhar o empírico nas Ciências Econômicas, de forma mais contundente, atrelando as teorias do desenvolvimento ao processo de planejamento.

O planejamento associado ao desenvolvimento econômico passa a ser um instrumento de “[...] modelo econômico voltado para a ação. [...]” (LAFER, B., 1975, p. 07). Neste sentido, planejamento pôde ser visto enquanto instrumento de política macroeconômica centralizada pelo Estado. Esta forma de percepção do planejamento surge, no contexto mundial, em 1929, com o I Plano Quinquenal da União Soviética³⁸ (SACHS, 1986a).

Segundo Oliveira (2006, p. 283), através do planejamento “[...] o Estado teria completo controle sobre os recursos e os distribuiria de acordo com os planos e metas determinados por políticos ou burocratas. [...]”. De um país não capitalista, com economia planificada – União Soviética – para os países capitalistas do ocidente, o planejamento emerge na década de 1930, da necessidade destes últimos, em responder questões econômicas e sociais para além do “livre mercado”, o que só foi possível, a partir da ajuda das teorias keynesianas³⁹ de intervenção estatal (LAFER, B., 1975; OLIVEIRA, 2006).

Esse momento de redefinição teórica nas Ciências Econômicas foi reflexo da crise mundial, que assolou os países capitalistas do ocidente entre 1929-1930, colocando em dúvida a visão liberal do livre mercado. O resultado foi a ampliação do grau de intervenção do Estado

³⁷ Para aprofundamento deste tema, ver Schumpeter (1982).

³⁸ Esta é uma breve alusão da origem do planejamento está na base da União Soviética que tinha uma visão de Estado interventor e controlador das ações econômicas em detrimento da sociedade. Como tal discussão foge ao escopo e interesses deste trabalho fica só a referência, podendo ver uma descrição da mesma nos autores citados acima como Lafer, B. (1975); Sachs (1986a); e, Oliveira (2006).

³⁹ Ver Keynes (1982) livro que fundamenta sua Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda e abre caminho, na economia, para as teorias macroeconômicas e suas variáveis.

nas nações capitalistas, de comum acordo com as teorias keynesianas. Segundo Lafer, B. (1975, p. 12):

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria e a mobilização das economias para a guerra, levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. [...].

Portanto, com Lafer, B. (1975) reforça-se o exposto acima e reafirma a noção de planejamento como instrumento de ação de política econômica. O interessante é perceber que, esse momento, vem uma década antes da discussão e do termo desenvolvimento econômico se constituir uma referência nas Ciências Econômicas. Mas, no momento em que a Economia do Desenvolvimento se coloca como a referência na discussão, o planejamento econômico passa a estar associado à mesma.

O planejamento econômico torna-se o instrumental orientador do desenvolvimento econômico, podendo ser elaborado tanto em nível nacional, como regional. Este, pautava-se na retórica conceitual tradicional do desenvolvimento econômico: atingir o crescimento econômico, via industrialização, para assim buscar distribuição equitativa de renda e melhorias na qualidade de vida da sociedade. Acerca dessa relação planejamento e desenvolvimento, Sachs (1986a, p. 24) faz uma discussão onde uma das questões levantadas é o fato de que:

[...] o planejamento tem por finalidade mobilizar e disciplinar os recursos em função de objetivos que a sociedade se propõe atingir. Na verdade, os objetivos de curto e médio prazo não adquirem sentido senão numa perspectiva mais longa e numa prospectiva mais global, que vasculhe futuros possíveis para melhor identificar o futuro desejável. [...].

Assim sendo, desenvolvimento econômico avança para além do crescimento econômico, e, a partir dos autores e definições levantadas acima, incorpora a necessidade de traçar objetivos baseados em mudanças através de transformações sociais positivas. O crescimento e desenvolvimento econômico teriam no planejamento o instrumento descritivo das metas, objetivos e ações políticas governamentais. A ação prática das concepções teóricas, sua importância dentro do contexto de análise e, em prol do desenvolvimento econômico foram muito utilizada em países que buscavam o desenvolvimento⁴⁰ (SOUZA, 1996).

Esta concepção de desenvolvimento econômico, embalada pela crença que o caminho era a industrialização tornou-se o desafio a ser perseguido por aqueles países, como dito acima, que ainda não tinham atingido o desenvolvimento econômico. Durante pelo menos três décadas, de 1940 à 1960, o desenvolvimento econômico tornou-se a principal referência teórico-prática para representar e determinar os avanços econômicos e sociais da economia mundo. A partir da década de 1970, e, em função de um lado, dos poucos avanços dos países não-desenvolvidos e, por outro, do custo social e ambiental dos países desenvolvidos, volta-se a questionar o desenvolvimento econômico como uma ação política.

Dentro desta perspectiva, Veiga (2005, p. 17-18), define pelo menos três tipos básicos de responder tal questionamento.

⁴⁰ Neste trabalho alguns exemplos desse processo foram apresentados na **Seção 1.2** e **Seção 1.3** a partir dos planos e programas de desenvolvimento para o Brasil e Amazônia e, retornará na próxima subseção com as discussões sobre nacional-desenvolvimentismo.

A mais frequente é tratar o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Isto simplifica a tarefa de responder à pergunta, pois dois séculos de pesquisas históricas, teóricas e empíricas sobre o crescimento econômico reduziram bastante a margem de dúvida sobre essa noção, muito embora persistam – [...] – as dúvidas sobre os seus principais determinantes. Este amálgama das duas ideias também simplifica bastante a necessidade de se encontrar uma maneira de medir o desenvolvimento, pois basta considerar a evolução de indicadores bem tradicionais, como, por exemplo, o Produto Interno Bruto *per capita*.

A segunda resposta fácil é a de afirmar que o desenvolvimento não passa de reles ilusão, crença, mito, ou manipulação ideológica. [...] E é muito importante assinalar que essas duas correntes – a do crescimento e a da ilusão – preferem a expressão “desenvolvimento *econômico*” em vez da fórmula sintética, e mais correta, “desenvolvimento”, pois, no fundo, pensam que são simples sinônimos.

Muito mais complexo é o desafio enfrentado por pensadores menos conformistas, que consiste em recusar essas duas saídas mais triviais e tentar explicar que o desenvolvimento nada tem de quimérico e nem pode ser amesquinçado como crescimento econômico. Esse “caminho do meio” é o mais desafiador, pois é bem mais difícil de ser trilhado.

Concordando com Veiga (2005) acerca dos tipos básicos de pensar o desenvolvimento, pode-se perceber que o primeiro tipo de desenvolvimento, sinônimo de crescimento econômico foi por muito tempo considerada o conceito tradicional, base fundante das teorias do desenvolvimento econômico. Crescimento Econômico, aos moldes da discussão macroeconômica inserida na Economia do Desenvolvimento e entendido como aumento do Produto Nacional – PN, com vistas a expansão da Renda Nacional – RN *per capita*, durante certo período de tempo, permitindo que mercadorias e serviços estejam em quantidade suficiente para atender às demandas do crescimento populacional, sem que isso leve a mudanças estruturais e distribuição de renda. Essa concepção genérica do crescimento econômico possibilita perceber o caminho da mensuração mencionado por Veiga (2005).

Neste contexto, o caminho do desenvolvimento econômico via crescimento tem sua origem no aumento produtivo, via industrialização, assentado em acumulação de capital, crescimento da população e progresso tecnológico. Em termos quantitativos, as principais variáveis macroeconômicas representativas do crescimento econômico são: PIB e RN. Para confirmar o resumo conceitual acima, Esteva (2000, p. 66-67) em seu texto, apresenta o pensamento e alguns teóricos da época em que o desenvolvimento econômico emerge como sinônimo do crescimento.

A máxima de Lewis, em 1955: “Primeiramente é preciso observar que nosso tema é crescimento e não distribuição”, reflete a importância que davam ao crescimento econômico as correntes principais dos defensores do desenvolvimento, uma atitude que gradualmente passou a permear todo o pensamento desenvolvimentista. Paul Baran, certamente o economista do desenvolvimento com maior influência na esquerda, escreveu em 1957 sobre a economia política do *crescimento* e definiu crescimento ou desenvolvimento como um aumento na produção *per capita* de bens materiais. Walter Rostow, [...], apresentou seu “manifesto não comunista” em 1960, como uma descrição das fases do crescimento econômico, [...]. Sem dúvida, ambos abordavam, em sua obra algo bem mais importante do que uma visão limitada do crescimento econômico; no entanto, a ênfase no crescimento refletia o espírito da época... e era o xis da questão.

Esse tipo de perspectiva não chegava a subestimar as consequências sociais de um rápido crescimento econômico, nem a ignorar as realidades sociais. [...].

Mas, deixava a desejar enquanto análise do desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, vale ressaltar que, crescimento econômico sinônimo de desenvolvimento simplifica de sobremaneira a noção de desenvolvimento. E, sair desta simplificação e adentrar

num pensamento mais complexo do desenvolvimento econômico, significava estabelecer caminhos para além do crescimento econômico, como visto acima.

A partir dos anos de 1950, alguns teóricos do desenvolvimento começavam a perceber as distorções e diferenças que tais análises estavam gerando, principalmente quando se comparava países desenvolvidos e não desenvolvidos e suas taxas de crescimento. Por conta disso, a análise do desenvolvimento econômico, em determinados autores e, aqui destacam-se os teóricos da CEPAL, como se verá mais adiante, passou a ser pautada em processos históricos que levasse em consideração parâmetros para além do crescimento como: pobreza, desemprego e desigualdade, categorias atreladas ao bem-estar social.

Com isso, um novo período de análise se estabelece dentro da Economia do Desenvolvimento, reconhecendo que crescimento econômico é parte do desenvolvimento econômico, sem que isso o torne suficiente para que o desenvolvimento de uma nação ocorra. Ou seja, como ficou até hoje resumido nos ensinamentos introdutórios acerca do desenvolvimento econômico, *é possível um país crescer sem desenvolver-se, mais não há desenvolvimento sem crescimento*, principalmente, se a questão colocada for os objetivos de geração de renda e qualidade de vida da sociedade. Partindo do pressuposto que tais análises sejam estabelecidas para sociedades capitalistas, isso abriu caminho para que o desenvolvimento econômico, enquanto categoria conceitual fosse se tornando mais amplo.

Tal conceito, além de implicar no crescimento econômico, passava a absorver a ideia de mudança estrutural, e melhoria dos indicadores sociais e da distribuição de renda. Assim, a categoria “social” que vinha sendo reivindicada nas discussões de planejamento econômico, efetivamente se soma ao crescimento econômico como forma de ampliar a noção de desenvolvimento. Tal forma de interpretar o desenvolvimento econômico, dentro de análises que levam em consideração os processos históricos, como assinala Hirschman (1986), possibilitou a oportunidade para a Economia do Desenvolvimento ir além das teorias e buscar alternativas práticas no que concerne o desenvolvimento econômico dos países. Para Furtado (2008, p. 130):

A ideia corrente do desenvolvimento econômico refere-se a um processo de transformação – no sentido morfogenético: adoção de formas que não são um simples desdobramento das preexistentes – que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação resulta da adoção de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta em aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a ideia de desenvolvimento liga-se, casualmente, por um lado, ao conceito de eficiência e, por outro, à abundância de riqueza. À formas mais racionais de comportamento corresponde uma satisfação mais plena das necessidades humanas.

O ponto de partida de toda reflexão sobre o desenvolvimento tem de ser, portanto, a apreensão da realidade social, mais precisamente, da entidade que assume as novas formas. Essa entidade se apresenta como algo estruturado e somente pode ser apreendida no tempo, vale dizer, como um processo. A ideia de estrutura é o ponto de partida para a percepção de um todo, ou totalidade cuja forma pode ser compreendida a partir de regras que traduzem as relações entre as partes desse todo. [...].

A citação acima, vem referendar o que foi dito até aqui, e, sendo Celso Furtado um autor de importante referência para a discussão sobre desenvolvimento econômico dentro do contexto brasileiro e cevalino, acrescenta-se a partir de Furtado (2008), um outro conceito referência importante para entender o desenvolvimento econômico, *economia nacional*:

[...] o conceito de economia nacional engloba um *sistema político*, isto é, centros de decisão política com certo grau de autonomia, e um *sistema econômico*, isto é, um conjunto de atividades econômicas formando um todo com certo grau de coerência. [...] pode-se descrever um sistema econômico como um conjunto coerente de decisões relacionadas com a produção, o consumo e a acumulação de uma determinada coletividade.

Tais atividades e outras a elas ligadas se apresentam como um conjunto de subsistemas: o subsistema da produção, o do consumo etc. [...]. (FURTADO, 2008, p. 31, grifo do autor)

Com Furtado (2008), se reafirma a importância da abordagem do desenvolvimento econômico partindo da perspectiva do país e de sua economia, e, por assim dizer da discussão macroeconômica do desenvolvimento. É uma das muitas formas de abordar o tema que a cada década se amplia, se transforma e, acaba por gerar defensores e críticos do desenvolvimento. Na linha que este estudo está trabalhando, as abordagens apresentadas ajudam a entender as bases conceituais das ações desenvolvimentistas ocorridas no Brasil, a partir dos anos de 1930.

Outro ponto importante de se destacar sobre desenvolvimento econômico, entendido tanto como crescimento econômico, como para além dele é que, ao longo do tempo, este foi sendo passível de crítica e descrédito. Com isso, gerou um anti-desenvolvimento, devido aos seus limites conceituais e, principalmente práticos, ocasionando a necessidade, segundo Maluf (2000, p. 55), “[...] de, permanentemente, repensar e atribuir sentido(s) ao desenvolvimento econômico.” Outros autores, não tão crédulos quanto Maluf (2000) sobre um repensar da concepção desenvolvimento econômico, como por exemplo, Latouche (1998), irão evidenciar a história do desenvolvimento econômico como de um conceito que está no imaginário social, marcado pela ideia de progresso.

Latouche (1998), ao analisar a semântica conceitual do desenvolvimento econômico, vê seu fracasso assentado numa involução semântica e perda de rigor de sua adjetivação – econômico - assim, tornando-o uma ilusão. Tal autor critica as várias formas de adjetivações do desenvolvimento surgidas com as discussões para além do “econômico”: desenvolvimento social, sustentável, humano, dentre outros. Com isso, percebe-se a descrença no desenvolvimento advinda da concepção tradicional, pautada no econômico, mas, também à processos mais contemporâneos de reformulação do desenvolvimento enquanto categoria teórico-prática.

Outra crítica interessante, vem dos autores ingleses Cowen e Shenton (1996) ao se referirem que o projeto de modernidade tinha como intenção o desenvolvimento capitalista (a lá matriz marxista), cuja dimensão destrutiva é a pobreza e o desemprego. Nesses autores, o desenvolvimento estaria associado a noção de progresso como forma de ordenar o mesmo, onde o Estado teria a sua tutela (*active trusteeship*) através da “intenção de desenvolver”. Assim, aparece a dificuldade do entendimento do desenvolvimento residindo na relação entre a intenção com o imanente, ou seja, juntar estas duas é difícil pois existe uma contraposição entre ambas, devido o imanente está relacionado com o capitalismo que nem sempre absorve a intenção de desenvolver (COWEN; SHENTON, 1996).

Muitas outras críticas ao desenvolvimento econômico são pertinentes como as de Arrigui (1998) e Furtado (1974). Neste momento, retoma-se o segundo tipo básico definido por Veiga (2005) como resposta para o que seja desenvolvimento, uma ilusão. Uma afirmação crítica que, vários autores acima reforçam, vão além e que ajudam de um lado, a desacreditar o conceito de desenvolvimento econômico e, de outro a buscar novos rumos para a noção de desenvolvimento.

Estas busca de novos rumos, abrem caminhos para o surgimento de outras categorias de desenvolvimento. Mais do que um erro semântico – como afirma Latouche (1998) –, estas categorias conduzem a percepção de que existem duas formas de estudar a noção de desenvolvimento: i) a tradicional, econômica com todo seu arcabouço teórico; e, ii) a que leva em consideração a interdisciplinaridade das ciências.

Com isso, e avançando na discussão, se reconhece que o desenvolvimento não pode ser estudado por uma única ciência ou disciplina. Neste estudo, se levará em consideração a segunda opção, ou seja, reconhecer que o desenvolvimento hoje vai além das Ciências Econômicas e, portanto, além do econômico. Pensar o desenvolvimento nos dias atuais é pensar

processos em que as realidades sociais, econômicas, culturais, políticas, ambientais e espaciais sejam respeitadas.

E, novamente retornando a Veiga (2005) e seu terceiro tipo básico de resposta do que seja desenvolvimento, para além das Ciências Econômicas, e, tornando-o mais complexo e desafiador, abre-se, outros caminhos de percepção, uso e entendimento do que seja desenvolvimento. Um desses caminhos pode ser o entendimento do desenvolvimento ainda com ênfase no econômico, a partir, do seu oposto, o subdesenvolvimento⁴¹. No momento em que o conceito e teorias do desenvolvimento econômico começaram a surgir no contexto mundial e, os seus teóricos buscaram ter como parâmetro ir além do teórico e aproximar-se do empírico, a referência de nação desenvolvida que começou a ser propagada foi a dos Estados Unidos.

Este país, pós-Segunda Guerra Mundial, desponta no contexto internacional como exemplo de progresso técnico-científico que visava o crescimento econômico do país a partir da indústria. Exemplo para quem? Para os países subdesenvolvidos. Assim, o subdesenvolvimento, segundo Esteva (2000) foi usado pela primeira vez no discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman em 20 de janeiro de 1949 e, portanto:

Ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra “subdesenvolvido”, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo, um eufemismo, que, desde então, passou a ser usado para, discreta ou inadvertidamente, referir-se à era da hegemonia norte-americana. (ESTEVA, 2000, p. 60)

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico passa a ser a meta a ser perseguida pelos países subdesenvolvidos. Segundo Kugelmas (2007, p. 08):

[...] começa a entrar a noção de combate sistemático à situação de atraso econômico dos países que, até então, eram chamados de atrasados. Assim, é a partir desse momento que o termo "subdesenvolvido" e a terminologia correlata vão se consolidar.

E, portanto, subdesenvolvimento era associado ao “não moderno”, atrasado e desenvolvimento econômico ao moderno com crescimento econômico via industrialização. Para Furtado (1992, p. 08): “O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. [...]”. Nesta perspectiva, desenvolvimento econômico é forjado para dar conta de processos que viabilizam crescimento econômico via industrialização, tendo suas bases no progresso técnico aos moldes dos Estados Unidos.

Desta forma, emerge uma teoria do subdesenvolvimento para mostrar que no contexto da dicotomia países desenvolvidos *versus* países subdesenvolvidos, “[...] o subdesenvolvimento era a criação do desenvolvimento [...]” (ESTEVA, 2000, p. 66). Portanto, tal ênfase é mais uma forma de exemplificar que, ao utilizar a perspectiva do desenvolvimento se precisa reconhecer que o mesmo é um processo, e, como tal deve ser estudado e utilizado respeitando o contexto histórico e a realidade à qual o mesmo está inserido. Segundo Delgado e Theodoro (2005, p. 411, grifo do autor):

Na segunda metade do século XX, a situação ideal e limite [...] ganha a designação de “desenvolvimento”. Desenvolvimento que, em sua trajetória, assume contornos diversos nos discursos vigentes sobretudo nas últimas décadas: marcadamente associado ao aspecto econômico até os anos 1970, assumindo em seguida um significado mais social nos anos 1980, passando, nos anos 1990, a adotar uma conotação de desenvolvimento sustentado e, hoje, mais vinculado à questão da maior

⁴¹ A discussão do subdesenvolvimento será iniciada aqui e contextualizada na próxima subseção. Tal discussão, torna-se importante na compreensão das ações de desenvolvimento do governo federal para o Brasil e a Amazônia.

ou menor inserção do país na economia globalizada. De todo modo, a perspectiva modernizante-desenvolvimentista tem como base a ideia da mudança, de transição a uma nova situação, na qual o perfil social e econômico do país assumiria o tão perseguido patamar de modernidade.

A partir da citação de Delgado e Theodoro (2005), o desenvolvimento econômico ao longo de sua trajetória teórico-prática assume diferentes contornos. São esses contornos que fazem com que alguns autores mais críticos busquem a retórica do fim ou declínio do desenvolvimento. As adjetivações levam à isso, o que de certa forma acaba sendo um equívoco do ponto de vista das conceituações adjetivadas do desenvolvimento.

O ponto de partida para tal discussão, está no fato de se evidenciar que a concepção de desenvolvimento não pode estar presa à ideia de verdade absoluta ou teoria fechada. Ao contrário, esta deve ser inserida na gama de teorias que têm em si um esforço de formulação aberta e se relaciona de forma transformadora com a evolução histórica conjuntural da sociedade. Como ressalta Stiglitz (1998, p. 02, grifo do autor), é preciso se ter hoje, um paradigma alternativo de desenvolvimento, onde o mesmo seja um conceito abrangente que represente “[...] uma **transformação** da sociedade, uma mudança nas relações tradicionais de lidar com a saúde e a educação, dos métodos tradicionais de produção, em favor de meios mais **modernos**.”

Tais transformações e/ou mudanças na concepção de desenvolvimento, ganham eco através de diversos autores como Sachs (1986a), Furtado (1992), Hirschman (1996), Maluf (2000) e Sen (2002). Tem por base a necessidade de se repensar continuamente o desenvolvimento econômico por questões relacionadas, principalmente, à sua prática. Ou seja, em países, como por exemplo, os latino-americanos, o desenvolvimento econômico, atrelado à ideia de crescimento econômico, não se materializou como esperado.

Segundo Maluf (2000, p. 55, grifo do autor):

A necessidade de se repensar o desenvolvimento justifica-se, no mínimo, como contraposição à convencional prescrição MAIS CRESCIMENTO ECONÔMICO acompanhado de instrumentos compensatórios das evidentes mazelas sociais e ambientais geradas pelos padrões de crescimento que vigoram até os dias atuais.

E, retornando à discussão de crescimento econômico, a partir da citação acima, este foi tido como gerador de efeitos benéficos para os países. Mas, é preciso perceber que isso não foi suficiente para solucionar problemas como a desigualdade e a pobreza. Isto porque, nem sempre o aumento de renda, base do crescimento econômico, é sinônimo de distribuição de renda, acirrando as desigualdades sociais e a pobreza.

A ideia não é negar pura e simplesmente a noção tradicional de desenvolvimento econômico, mas ir além dela, enquadrando-a em um contexto mais amplo onde noções como valores culturais, sociais, ambientais, autonomia individual estejam intrínsecos. Ou seja, evitar o determinismo, buscando soluções mais abertas. Para Maluf (2000), o sentido que se deve atribuir ao desenvolvimento econômico tem que está mais próximo possível do sentido literal do termo, onde as noções “melhoria e processo” estejam contempladas.

Deriva daqui a ideia de um novo sentido a ser atribuído ao desenvolvimento, e, portanto, a proposta de Maluf (2000, p. 71) é considera-lo como sendo um: “[...] processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade com fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo.” Para Maluf (2000), esta é uma concepção instrumental que evita abordagem paradigmática e o procedimento convencional “[...] de propor uma definição tão **compreensiva** que seja capaz de iluminar e dar coerência à ampla variedade de aspectos que se quer ver considerados.” (MALUF, 2000, p. 71, grifo do autor).

Por isso, o autor elenca algumas observações quanto ao caráter normativo da concepção: i) a sua relação com a ideia de qualidade de vida que, muitas vezes, estão assentadas na ênfase de qualificação como países desenvolvidos ou em desenvolvimento, substituindo a de subdesenvolvimento, gerando diferenças que nem sempre revelam a realidade política, econômica e social; ii) a visão ampla da proposta de concepção que busca generalizá-la; e, iii) a presença de uma dimensão espacial onde a ênfase é para a questão nacional, como forma de localizar os processos econômicos e sociais dentro de uma perspectiva territorial, e no caso desta pesquisa, regional.

A concepção de desenvolvimento proposta por Maluf (2000), relaciona desenvolvimento econômico tradicional com o aumento da qualidade de vida, dando um enfoque diferente das velhas noções de desenvolvimento por remeter a responsabilidade da concretização desta relação para e pela sociedade. Como ele próprio afirma, sua intenção de atribuir sentido ao desenvolvimento econômico associado à qualidade de vida é uma busca de “[...] tomar o desenvolvimento em nossas próprias mãos [...]” (MALUF, 2000, p. 83). E, a partir disso, ser possível trabalhar a concepção do desenvolvimento enquanto um processo com participação de diferentes atores e aspectos sociais, econômicos, políticos e espaciais.

Como este estudo se desenvolve no contexto de um país como o Brasil, considerado por muitos, “em desenvolvimento”, e, em uma região com todas as características de um lugar subdesenvolvido – a Amazônia – tais categorias são pertinentes. Entender, contextualizar e adequar as teorias do desenvolvimento e subdesenvolvimento a uma realidade atual e, mais especificamente, de uma região da Amazônia é importante para a análise de processos de desenvolvimento para aquela região. Desta forma, mesmo nos seus altos e baixos, parte-se do desenvolvimento econômico como a referência teórica de base dos planos, programas e políticas do governo federal, do período descrito neste capítulo, sem com isso, esquecer a crítica às suas origens, uma civilização ocidental capitalista com bases em processos desiguais e de dominação.

A categoria do desenvolvimento, portanto, a partir dos autores citados foi o ponto de partida e de comparação por trás da discussão acerca do Plano BR-163 Sustentável, como uma política para o desenvolvimento sustentável de uma dada região na Amazônia. Sendo que o destaque é para o conceito elaborado por Maluf (2000), como referência de conceito aceito para subsidiar a discussão acerca do desenvolvimento econômico tradicional. Maluf (2000) elenca processos sustentáveis e participação social como indicativo de um novo sentido para o desenvolvimento, fugindo assim das adjetivações que persistem quando o assunto é desenvolvimento.

No caso deste estudo, o conceito de Maluf (2000) ajuda a trazer o desenvolvimento para outros patamares, além do que foi proposto como desenvolvimento econômico para o Brasil e para a Amazônia. Isto, principalmente, em se tratando do regime militar brasileiro, e, complexificando nos termos de Veiga (2005), permite pensar a discussão do desenvolvimento como alternativa ou na visão do próprio Maluf (2000), buscar atribuir sentidos ao desenvolvimento. Ter uma noção conceitual para além das concepções descritas acerca do desenvolvimento econômico tradicional, apresentada a partir de Maluf (2000), se torna um relevante contraponto para as reflexões que serão expostas no **Capítulo III** e **Capítulo IV** acerca do Plano BR-163 Sustentável.

Nestes capítulos, o que será considerado é a reflexão para além do desenvolvimento econômico tradicional, sem desconsiderá-lo no seu contexto histórico, mas avançar em uma visão que permita perceber o desenvolvimento como uma alternativa onde o econômico, o social, o político, o espacial e o ambiental estejam presentes. Isto posto, abre-se um outro caminho de discussão e análise do desenvolvimento que, em termos de desenvolvimento econômico, historicamente, teve seu auge até a década de 1970. Nesta década, se consolida nos

países desenvolvidos, uma postura social de preocupação com os rumos do desenvolvimento econômico.

As sociedades capitalistas começavam a se preocupar com as questões ambientais, que vieram no bojo dos questionamentos acerca do processo industrial preconizado pelo crescimento e desenvolvimento econômico. Um processo industrial que não levava em consideração as limitações dos recursos naturais e nem a degradação ambiental advinda principalmente da poluição causada por esse processo industrial. Segundo Scotto, *et al.* (2007, p. 19):

A consciência da crise ecológica nos anos 70 veio somar-se às constatações do fracasso do desenvolvimentismo na solução dos problemas globais, denunciando a exploração ilimitada dos bens ambientais e a insustentabilidade social e ambiental por ele gerada.

[...] A constatação da falência do modelo desenvolvimentista e a crescente percepção da crise ambiental levam tanto a propostas que buscam os caminhos de superação deste modelo como também a iniciativas que vão no sentido de sua reformulação dentro dos marcos da lógica capitalista que o gerou. O debate ecológico é um dos cenários onde esta discussão se dá. [...] formar a noção de desenvolvimento, buscando incorporar à ideia de desenvolvimento uma dimensão ambiental que este projeto inicialmente excluía de seu horizonte.

Essa discussão retornará no **Capítulo III**, como base fundante de uma alternativa de repensar o desenvolvimento a partir de categorias como ecodesenvolvimento, e, a que foi popularizada mundialmente, desenvolvimento sustentável. Por hora, o importante é perceber como dito na citação abaixo que:

O real sucesso do desenvolvimento [...] foi sua capacidade de sintetizar, organizar, gerir e direcionar populações inteiras e países num sistema unitário, resultando na “colonização e dominação das ecologias humana e natural”. [...] O agravamento dos problemas ambientais levou à luta pelos recursos naturais, resultando em inúmeras batalhas entre pequenos produtores, camponeses de populações indígenas, de um lado e os interesses corporativos e governamentais, do outro. A noção de DS [desenvolvimento sustentável] foi concebida em meio a essas lutas, quando as ONGs, as organizações ambientalistas, vários grupos de camponeses e de índios bem como instituições internacionais como a ONU, demandaram um reexame conceitual e político do desenvolvimento. (BANERJEE, 2006, p. 82, grifo do autor)

Desta forma, tal discussão é de fundamental importância para entender os processos de desenvolvimento abordados neste estudo. Essa discussão emerge como um retorno ao debate do desenvolvimento na agenda mundial e pública nacional, e, no caso brasileiro num contexto de redemocratização. Por isso, se faz necessário fechar as análises acerca do que vinha ocorrendo nos anos de 1970 e meados de 1980 no Brasil.

Enquanto as sociedades dos países do Primeiro Mundo começavam a questionar o desenvolvimento baseado na industrialização, e, a se preocupar com problemas como poluição, degradação ambiental e acirramento das desigualdades e pobreza, o Brasil continuava na direção do desenvolvimento econômico pautado nas ações governamentais que ficaram conhecidas como nacional-desenvolvimentismo. Compreender e fazer referência a períodos do desenvolvimento nacional, que estiveram sob a égide de políticas baseadas no desenvolvimento econômico tradicional, é importante no que se refere à diferenciá-lo de políticas de desenvolvimento com um enfoque mais multidisciplinar, dos anos 2000.

Portanto, partindo das discussões tradicionais, críticas e algumas reflexões acerca de outros olhares do desenvolvimento, se configura como um aporte teórico discursivo para entender de onde as ações para desenvolver o Brasil e a Amazônia, descritas anteriormente, estão partindo. Ponto de partida que ajudam a compor de um lado, o entendimento do

desenvolvimento econômico almejado para o país a partir de 1930, e, de outro, os caminhos do desenvolvimento em meados dos anos de 1990, que desencadearam pós-crise da década de 1980, a retomada do planejamento à longo prazo do desenvolvimento introduzindo outros parâmetros conceituais e técnicos voltados para a natureza política da ação de planejar.

Na tentativa de entender o uso do conceito de desenvolvimento econômico relacionado a processos políticos no Brasil, a próxima subseção partirá dos antecedentes teóricos do nacional-desenvolvimentismo tendo por pano de fundo uma síntese das discussões da CEPAL. O interesse é apresentar o nacional-desenvolvimentismo com a proposta teórico-prática que ajudou, no caso brasileiro, a pensar as políticas de desenvolvimento, no período de 1930-1980. Neste momento, o Brasil, ainda sob a égide do subdesenvolvimento, faz a opção enquanto Estado Nacional, pelo desenvolvimento via industrialização fato que, como visto em seções anteriores, repercutiu nas ações voltadas para a Amazônia.

1.4.2 O Nacional-Desenvolvimentismo Brasileiro

A discussão acima sobre desenvolvimento, abre caminho para os antecedentes que possibilitaram a idealização do nacional-desenvolvimentismo. A intenção nesta subseção é apresentar: a) os antecedentes históricos e conceituais do período que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo brasileiro e a influência dessa categoria na formação do Estado; b) os antecedentes teóricos via CEPAL das principais orientações acerca das análises feitas sobre a realidade dos países latino-americanos e os caminhos que os mesmos podiam seguir; e, c) uma contextualização por décadas das ações do Brasil na conjuntura nacional-desenvolvimentista estabelecida a partir das orientações cepalinas.

De uma forma geral, o nacional-desenvolvimentismo foi um período marcado pela busca do Estado brasileiro tornar-se desenvolvido aos moldes capitalistas. Isso para o Brasil, significava sair da situação econômica primário-exportadora para a de país industrializado, aceitando assim, os parâmetros do desenvolvimento econômico tradicional. O Brasil até meados de 1930, tinha suas bases socioeconômicas na zona rural.

Considerado um país agrário por vocação, o Brasil dentro do contexto do comércio internacional, pautada pela Lei das Vantagens Comparativas ou Relativas⁴², era tido como um país primário-exportador. Por sua abundância de terra, solos férteis e mão-de-obra, considerando desde o período escravista, passando pela migração estrangeira e regional, o país enquanto colônia, império e nação sempre aderiu à monocultura e a extração extensiva dos recursos naturais à começar com o pau-brasil, drogas do sertão, castanha, borracha, ouro, cana-de-açúcar e café. Sempre priorizando a exploração extensiva, concentrada e localizada aos moldes do que se convencionou a chamar de *plantation*⁴³.

Mesmo quando se tornou uma República, em 1889, a era capitalista aos moldes ingleses não se colocou como uma alternativa. E, em pleno século XX, onde nos países ditos desenvolvidos, a industrialização, base primeira do sistema capitalista, estava consolidada, no Brasil, ainda se vivia sob o jugo da economia primário-exportadora. Os “porquês” dessas questões estão muito bem explicados em Mello (1990); Furtado (1991); Prado Jr. (1999); Holanda (1995) e, não cabe aqui aprofundar.

⁴² A Lei das Vantagens Comparativas ou Relativas, originalmente atribuída ao economista clássico David Ricardo, defende, em linhas gerais, a ideia de que países que não fossem absolutamente eficiente em produzir todos os bens deveriam estar no comércio internacional com aqueles bens que produzissem de forma relativamente mais eficiente. Essa teoria diferentemente da defendida anteriormente por Adam Smith – Lei das Vantagens Absolutas – induzia países como o Brasil a buscar incentivar a produção de bens para exportação que pudessem ser produzidos em larga escala, daí o incentivo ao setor agrário.

⁴³ Para o melhor entendimento destas discussões ver Mello (1990) e Furtado (1991).

Para fins deste estudo, cabe apresentar algumas interpretações do período nacional-desenvolvimentista brasileiro. Na visão crítica de Bresser-Pereira (1997, p. 19), o nacional-desenvolvimentismo foi antecedido por interpretações onde acentuava-se o Brasil como “[...] essencialmente agrícola, [...] cheio de riquezas naturais e de cordialidade, mas tropical e mestiço, portanto, inferior”. Uma interpretação, que viria a ser uma justificativa para a conclusão e título do livro do economista João Manuel Cardoso de Mello, “Capitalismo Tardio”.

Tal justificativa advém do fato de, considerando a história do Brasil e sua incursão no mundo capitalista, esta aconteceu tardiamente em função de vários fatores políticos, econômicos e sociais. Como Mello (1990) irá explicar, isso tem origem e causa no processo de colonização e seus desdobramentos políticos, econômicos e sociais. Um exemplo, é o fato do país ter sido o último a abolir a escravidão, ter uma economia assentada em grandes latifúndios e totalmente dependente do setor primário.

Isso em um momento em que, no contexto mundial, os países desenvolvidos baseavam-se seus processos na indústria, no progresso tecnológico e produção em larga escala de produtos manufaturados. O Brasil seguia, portanto, como um país dependente dos produtos industrializados e exportador de produtos advindos do setor primário cujos preços estavam a baixo dos produtos industrializados. E, vendendo no mercado internacional produtos que, só eram produzidos em larguíssima escala, podiam conseqüentemente gerar renda para comprar (importar) produtos industrializados não produzidos no país e, daí a dependência.

Esta relação de dependência começava a ser considerada um problema, pois mostrava que o Brasil destoava do momento mundial de pensar os processos de desenvolvimento aos moldes tradicionais, descrito na subseção anterior, ou seja, com base na indústria. No final dos anos vinte, soma-se à esse problema, a crise de 1929, uma crise de superprodução que derrubou a Bolsa de Nova York e provocou crises no sistema econômico mundial em cadeia, afetando o setor primário-exportador brasileiro da vez, o setor cafeeiro. O café, como principal produto de exportação brasileiro, vinha em crise desde os anos de 1920, sendo controlada pelo governo federal através de uma série de medidas para manter estável o preço do produto no mercado externo⁴⁴.

Tais medidas, sem muito sucesso à longo prazo, faz com que a crise do setor cafeeiro piore na década seguinte, 1930. A crise do setor cafeeiro por um lado, começou a enfraquecer a oligarquia agrária-exportadora, classe dominante brasileira da época, composta pelos grandes coronéis latifundiários, comandantes da política e da economia do país. Por outro lado, tal crise vem a forçar o governo federal a repensar os rumos econômicos do país, pois financiar as crises do setor cafeeiro começava a se configurar um péssimo negócio.

E, neste momento de crise, uma outra classe dominante começava a emergir economicamente no Brasil, a burguesia industrial, concentrada principalmente na região sudeste. Externamente, pós-crise de 1929, ganhou eco, como dito na subseção anterior, as teorias keynesianas de intervenção do Estado. Segundo Fiori (1992, p. 76):

Atribui-se a Keynes o desenho teórico da estratégia político-econômica que, desde a década de 30, transformou a natureza do Estado e de suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas.

Com Keynes e sua teoria cai por terra a teoria liberal neoclássica, dando espaço político às concepções social democratas. Estas concepções são sustentadas por um Estado interventor, disposto a agir em prol de um crescimento econômico que desencadeasse o desenvolvimento de forma planejada. A pretensão com a concepção keynesiana era possibilitar longa vida às nações e minimizar as crises econômicas vivenciadas em décadas anteriores.

⁴⁴ Para mais detalhes desse período ver Silva (1986); Fritsch (1990); Abreu (1990); e, Furtado (1991).

Segundo Fiori (1992, p. 76-77), as teorias keynesianas transformadas em políticas, atingiram tais objetivos:

[...] redinamizaram as economias e diminuíram, durante trinta anos, o impacto cíclico das crises, permitindo o pleno emprego e desativando a ideia socialista de controle direto e detalhado da produção. Mas do que isso, criaram as premissas de um pacto explícito ou implícito entre os sindicatos e capitalistas, que fundou as bases do *Welfare State* e de uma paz social que duraria até os anos 70.

Essas mudanças ocorridas nas economias desenvolvidas (Estados Unidos e Inglaterra, principalmente), teriam reflexos nas economias subdesenvolvidas como as da América Latina e, mais especificamente, como o Brasil. Estava claro que, era preciso buscar novas formas de garantir o desenvolvimento econômico das nações, fundamentado num crescimento produtivo permitindo a expansão de mercado interno e externo. O Estado, enquanto interventor, aparecia como gestor de políticas econômicas capazes de dinamizar a economia, gerar renda e emprego em prol de um bem-estar social onde o *Welfare State* – Estado do Bem-Estar Social – pudesse ser propulsor de uma nação desenvolvida.

A crise de 1929 e as teorias keynesianas abriram caminho para se repensar o papel do Estado dentro das economias capitalistas. Com o aporte teórico keynesiano propagou-se o Estado Interventor, ou seja, um Estado sujeito econômico que intervêm no mercado capitalista. No caso do Brasil, o início desse processo pode ser constado a partir do período conhecido como a Era Vargas (1930-1945), considerado, em função das pressões econômicas externas e internas, o momento que ações do governo convergem para iniciar, tardiamente, o processo de industrialização do Brasil, baseado primeiramente em incentivos que viabilizassem a substituição de importações, a partir da produção interna de bens manufaturados.

Considerando o papel do Estado interventor que se alastrava pelo mundo capitalista como modelo a ser seguido para suplantar as crises do período em questão, é importante perceber o que isso realmente significava dentro das sociedades capitalistas, pois, segundo Evans (1993, 111-112):

Mesmo as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição sempre reconheceram que “a existência do Estado é essencial ao crescimento econômico”, mas o Estado essencial era um Estado mínimo, “que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados”. [...].

Portanto, esta era a retórica liberal dominante até o momento da crise de 1929. Se, esse Estado mínimo começava a ruir nos países desenvolvidos, em países como o Brasil, onde prevalecia os ditames dos “coronéis” e da concentração de poder nas regiões onde a monocultura da vez – o café – estava em seu auge, o Estado mínimo era quase inexistente. Isso era devido à grande extensão do país facilitar a concentração do poder político e econômico na zona rural.

A mudança com relação ao papel do Estado, enquanto um “sujeito” capaz de intervir e direcionar os rumos do país, facilitou o fortalecimento da classe burguesa industrial emergente nas zonas urbanas, frente a uma burguesia agrário-mercantil decadente. Nesta disputa interna entre uma burguesia industrial que queria se fortalecer politicamente e uma agrário-mercantil, em decadência econômica, mas, com muito poder político, o Estado brasileiro foi chamado a intervir. Ou seja, a tomar as rédeas da nação e estabelecer os interesses e as prioridades com vistas a abrir caminho para a emergência de efetivar o processo industrial no país.

Em termos de compreensão acerca do que este momento representou, tanto dentro do contexto mundial, como no contexto nacional, com relação à nova postura de atuação do Estado. Evans (1993, p. 118) coloca que:

Quaisquer que sejam as características estruturais subjacentes à capacidade do Estado, os argumentos em favor do papel central do Estado aplicam-se com mais vigor a situações nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. A industrialização, [...], é o exemplo clássico desse tipo de transformação, mas o ajuste estrutural exige também mais do que uma mudança gradual. É também quando a transformação está na agenda que mais nitidamente se revela o contraste entre o Estado predatório e o desenvolvimentista. [...].

Assim, o Estado interventor se transformou em desenvolvimentista para contribuir e, direcionar a economia nacional para o desenvolvimento. No Brasil, esse período ficou conhecido como Estado Nacional-Desenvolvimentista, termo utilizado para definir o governo Vargas dos anos de 1930 em diante, considerado o primeiro governante a usar políticas nacional-desenvolvimentistas. O governo Vargas utilizava-se da ideologia nacionalista para intervir, buscando propagandar uma valorização da nação e, “[...] mesmo sem dispensar o capital estrangeiro, relegava importante papel ao estado para alavancar investimentos prioritários, demarcando áreas restritas para o capital nacional. [...]” (FONSECA, 2016, p. 120).

Iniciava o período onde o Estado brasileiro toma as rédeas das ações políticas e econômicas, em prol do desenvolvimento e da defesa da Nação. A meta para países como o Brasil foi o desenvolvimento econômico, via industrialização. Para tanto, e, percebendo historicamente a realidade brasileira, era preciso adequar o país e suas regiões para este processo, buscando resolver as desigualdades, isolamento e problemas estruturais das mesmas.

Destacar a categoria nacional-desenvolvimentista e entender este momento brasileiro é importante na comparação das escolhas e discussões atuais acerca do desenvolvimento da Amazônia. É uma opção de enfoque, em que prevalece o entendimento do contexto histórico determinado como a busca do “desenvolvimento nacional”, suas implicações e resultados, sentidos até nos dias atuais. O Estado Nacional-Desenvolvimentista brasileiro, em termos econômicos, foi a fase na qual o Brasil buscou programar o processo de industrialização, como caminho para a modernização e o desenvolvimento econômico.

O que estava em jogo era sair do regime agrário-mercantil para um regime baseado na industrialização e no nacionalismo, como elementos capazes de romper com o antigo regime de disparidades regionais e implantar um processo modernizador, tendo o Estado como o gestor e condutor de todo processo. De acordo com Fiori (1992, p. 27):

O objetivo explícito ou implícito do projeto foi a criação de economias nacionais autossustentáveis que reproduzissem, nos espaços domésticos, estruturas industriais integradas e não especializadas. Sua estratégia envolvia de um lado o controle estatal do câmbio como instrumento para uma industrialização orientada pela pauta de importações; e, de outro, a presença ativa do Estado como produtor de insumos e fornecedor das infraestruturas de transporte e comunicações. Além de principal financiador dos investimentos privados nacionais e pivô central da articulação entre os capitais nacionais privados e públicos e os capitais internacionais.

Dentre todos os países da América Latina, o Brasil foi o país que mais levou adiante tais objetivos, galgando êxitos como a consolidação do seu parque industrial, com um sucesso tal, refletido nos números representativos de suas altas taxas de crescimento. Para Bielschowsky (1997, p. 72-73), o desenvolvimentismo no Brasil passou a ser:

[...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico que se baseia nos seguintes postulados fundamentais:

- I) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento do Brasil;
- II) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização suficiente e racional do país mediante o jogo espontâneo das forças de mercado, e por isso é necessário que o Estado planifique o processo;

- III) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover essa expansão;
- IV) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e fornecendo recursos financeiros, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é insuficiente.

O autor acima define as bases desenvolvimentista no Brasil, onde a industrialização é o caminho para o desenvolvimento, tendo o Estado como o planejador desse processo. Um processo seguido por outros países da América Latina que, em conjunto, começavam a pressionar pós-Segunda Guerra, os órgãos internacionais, a exemplo das reivindicações de uma ajuda como o “Plano Marshall”⁴⁵, para os países latino-americanos, à Organização das Nações Unidas – ONU.

Como resultado dessas reivindicações, nasce a CEPAL⁴⁶, em 1948, com sede em Santiago do Chile. Para Bielschowsky (2000, p. 26):

A Comissão Econômica para a América Latina foi constituída em 1948, por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947. A criação ocorreu no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e de falta de acesso aos “dólares escassos”, que dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região. [...] a percepção generalizada à época parecia ser a de que a nova organização estaria fadada a tornar-se mais uma entre as inúmeras agências internacionais inexpressivas e burocratizadas já existentes. Com Prebisch, no entanto, sua história viria a ser muito distinta.

Isto porque Raúl Prebisch⁴⁷, ex-gerente geral do Banco Central Argentino, tornou a CEPAL realmente uma Comissão preocupada em subsidiar de informações a ONU acerca da situação econômica dos países latino-americanos. Portanto, ser bem mais que “[...] uma agência inexpressiva e burocrática”, como dito na citação acima. Ao contrário, a CEPAL com Raúl Prebisch iniciava:

[...] uma escola de pensamento na América Latina preocupada com as questões do desenvolvimento econômico e com a comparação das distintas trajetórias históricas percorridas pelos países. Tal escola toma por unidade de análise fundamental os Estados nacionais, situando os diferentes países estudados dentro de um sistema maior, o sistema mundial, distinguindo as posições geopolíticas e geoeconômicas ocupadas por cada um deles. (BORJA, 2009, p. 249)

A CEPAL irá se desenvolver como uma escola de pensamento cuja especialidade será as “[...] tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 20). Uma de suas principais contribuições advém, de suas análises e teorias terem um enfoque construído e pautado pelo método histórico-estruturalista. Com o auxílio deste método, os estudos da CEPAL buscavam apresentar os comportamentos e trajetórias dos agentes sociais e das instituições latino-americanas como parâmetro no auxílio das reflexões críticas da realidade e do porquê desses países ainda não terem atingido o patamar de desenvolvido, razão fundante de sua criação (BIELSCHOWSKY, 2000)

Como afirma o Bielschowsky (2000, p. 21), “[...] a riqueza do método cepalino reside, pois, numa fértil interação entre o método indutivo e a abstração teórica formulada

⁴⁵ Plano elaborado pelo governo dos Estados Unidos para ajudar financeiramente os países destruídos pela guerra se reerguerem e retornarem sua rota de crescimento e desenvolvimento.

⁴⁶ Neste momento vale o esclarecimento que a CEPAL nasce como Comissão Econômica para América Latina e, só irá tornar-se Comissão Econômica para América Latina e **Caribe** em 1984, momento em que os países do Caribe integram-se à CEPAL (ENRÍQUEZ, 2010).

⁴⁷ Raúl Prebisch chegou a Santiago em 1949 ainda como consultor para ajudar a elaborar os estudos econômicos sobre a América Latina e, só em 1950 assumiu a Secretaria Executiva da CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2000).

originalmente por Prebisch”. Prebisch iniciou todo um trabalho buscando atender a demanda solicitada pela ONU: um estudo da situação econômica da América Latina⁴⁸. Este foi o primeiro passo para entender o não desenvolvimento dos países latino-americanos e, definir que ações, via ONU, ajudariam tais países (FURTADO, 1985).

Para tanto, no início da CEPAL sua equipe não passava de dez técnicos que, divididos por temáticas e países, ajudaram a elaborar os estudos necessários para apresentar a situação econômica da América Latina. O momento de consolidação e trabalhos da CEPAL, possibilitaram uma gama de construções teóricas-analíticas sobre os países da América Latina, subsidiando os governos desses países no processo desenvolvimentistas. Tais estudos, mesmo usando um tom generalístico na abordagem, os países foram tratados pela CEPAL de forma individual, preservando suas características, diferenças e momento histórico.

Isso só veio a fortalecer as concepções e conclusões da CEPAL acerca da América Latina. É através da CEPAL que a realidade dos países latino-americanos começava a ser conhecida, ao mesmo tempo em que importantes contribuições teóricas e analíticas acerca do desenvolvimento são construídas. E, Raúl Prebisch, está no centro destas produções teóricas.

Segundo Goldenstein (1994), uma das primeiras contribuições de Prebisch foi a utilização da relação dicotômica Centro-Periferia, para identificar as diferenças de patamares de desenvolvimento econômico, atrelado ao progresso técnico entre países. Tal dicotomia estará na base das análises cepalinas como forma de diferenciar as estruturas econômicas entre países. Para Bielschowsky (2000, p. 27-28):

Prebisch já utilizava a expressão “países periféricos” bem antes de ingressar na CEPAL [...] A categoria servia-lhe até então para salientar a vulnerabilidade latino-americana aos ciclos econômicos, resultando em processos inflacionários com um forte componente exógeno e tendências a contrações cíclicas internas que, politicamente, potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis. A violenta contração da capacidade para importar nos anos 1930 e suas repercussões sobre as economias latino-americanas constituíram a referência histórica principal para elaboração, por parte de Prebisch, da distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados e aquele encontrado em economias especializadas em bens primários.

Esta noção de Centro-Periferia foi historicamente constatada na realidade brasileira, tanto em sua relação com outros países, como internamente, nas ações estabelecidas dentro de um contexto regional, como descrito no caso da Amazônia. Da concepção Centro-Periferia surge uma outra dicotomia: países desenvolvidos (de Centro) *versus* países subdesenvolvidos (Periféricos). A categoria subdesenvolvido, a partir da CEPAL e dos estudos de Celso Furtado ganharam evidência nas análises acerca dos processos que levam os países latino-americanos serem considerados subdesenvolvidos.

Como conceituado na subseção anterior, a ideia de subdesenvolvimento parte da contraposição do desenvolvimento sob o ponto de vista das diferenças na industrialização e progresso técnico. Para Furtado (1994, p. 37-38):

A formulação da teoria do subdesenvolvimento constitui, por si mesma, uma manifestação da tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabelece com a difusão da civilização

⁴⁸ Nesse início de CEPAL três estudos foram elaborados por Prebisch para dar conta de explicar a situação econômica da América Latina: i) “Estudio Económico” (1948); ii) “Estudio Económico da América Latina” (1949); e, iii) “Estudio Económico de América Latina, 1950” renomeado “Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Económico” (BIELSCHOWSKY, 2000). Uma descrição do contexto da elaboração desses estudos encontra-se nos relatos de Celso Furtado (1985), membro da equipe cepalina de 1949-1958, onde revela detalhes e descreve com maestria os momentos da CEPAL desse período. Além do livro de Furtado, interpretações e os estudos estão no livro organizado por Ricardo Bielschowsky para homenagear os 50 anos da CEPAL, de 2000.

industrial. O primeiro passo consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples modernização ao desenvolvimento cimentavam-se na esfera social. [...].

Portanto, a dicotomia desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento foi uma outra forma de perceber as relações Centro-Periferia através de uma conotação geoeconômica, geopolítica e social. Esta, caracterizada por uma situação de dependência onde, um país era considerado subdesenvolvimento ou periférico quando este não assimilava da mesma forma que os países desenvolvidos o progresso técnico, base da industrialização. Isso, dentro de um processo comercial baseado no Princípio das Vantagens Comparativas, onde para os países ditos subdesenvolvidos restava, economicamente, o *status* de primário-exportadores.

Foi a partir dessa análise que, por exemplo, Prebisch se contrapôs à Teoria das Vantagens Comparativas, criando a Teoria da Deterioração dos Termos de Troca, na perspectiva de:

[...] provar que os mercados oligopolizados dos países centrais juntamente com suas estruturas de mercado de trabalho e sindicalismo organizado impediriam que os ganhos produtivos decorrente de inovações tecnológicas fossem repassados para os preços de seus produtos. [...] (GOLDENSTEIN, 1994, p. 26)

Tais mecanismos de mercado, de um lado, tenderiam a transformar as economias capitalistas, altamente competitivas em produtos industrializados. E, de outro, restringir países com economias fundadas na produção de produtos primários, à fornecedores de matérias-primas *in natura*, na maioria dos casos. Esses produtos, em termos de demanda, eram pouco dinâmicos provocando a deterioração dos termos de troca, assentada em nível internacional, em produtos facilmente substituíveis, através do progresso técnico, por produtos sintéticos.

A deterioração dos termos de troca, para Prebisch, foi uma das causas para países com economia primário-exportadora não terem uma acumulação de capital satisfatória para ser competitivo no mercado internacional e assim, deixando de se consolidar como um país desenvolvido. Tanto para Prebisch, como para os demais membros da CEPAL, a deterioração dos termos de troca seria revertida através do processo de industrialização. Segundo Goldenstein (1994, p. 27):

[...] a proposta da CEPAL é clara: uma política de industrialização deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores.

Em linhas gerais, do início da CEPAL em 1948 até 1950, esta defendeu a industrialização dos países periféricos (subdesenvolvidos) como caminho para o desenvolvimento econômico. A partir desta constatação, divulgada em uma gama de textos e relatórios teórico-analíticos, produzidos pela equipe da CEPAL, estes, segundo Vieira e Carvalho (2004, p. 07-08), passam a propor:

[...] uma agenda de desenvolvimento capitalista formulada pelo estruturalismo cepalino que idealizou, com variações ao longo do tempo, um conjunto de transformações que tinha como eixo uma política deliberada de industrialização, o reforço à dinâmica do mercado interno, a eliminação do subemprego, o aumento da produtividade e dos níveis de renda nacional e a participação ativa do Estado na economia, como agente responsável pela infraestrutura, pela canalização dos recursos nacionais para as atividades consideradas essenciais, pela instalação das indústrias de base, pela regulação do mercado capitalista de força de trabalho.

Bases fundantes do ideário desenvolvimentistas do período em questão, os anos de 1950 pode ser considerado como o período de maior efervescência das discussões e divulgações dos trabalhos da CEPAL. Um momento que, os Estados latino-americanos, pautaram suas políticas a partir da perspectiva cepalina. A ênfase na ação estatal para os membros da CEPAL foi conclusão lógica, fundamentada pelos diagnósticos acerca dos problemas estruturais dos países.

Sem o apoio do Estado não haveria como os países latino-americanos alavancar o processo de industrialização. Para tanto, a orientação cepalina era que os Estados fossem capazes de “planejar” e, uma série de orientações acerca de “técnicas de programação” foram elaboradas inclusive com definições práticas de como os governantes deveriam conduzir tal programação. Segundo Bielschowsky (2000, p. 35, grifo do autor):

O ponto de partida para o apoio técnico ao planejamento dos governos foi a elaboração de orientação no que se refere a técnicas de programação, acompanhada em vários países de ensaios de aplicação dessas técnicas. Em 1953 seria divulgado um “Estudio preliminar sobre la técnica de programación”, que foi revisado no documento “Introdução à técnica de planejamento” [...]. [...] a programação consistia na “etapa lógica” que se seguia ao reconhecimento dos problemas do desenvolvimento, vale dizer da necessidade de conferir racionalidade ao processo espontâneo de industrialização em curso.

Celso Furtado foi o principal autor conceitual dos documentos sobre programação, citados acima. Estes, foram fundamentais para que Prebisch, em 1960, criasse na CEPAL, o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social – ILPES. O ILPES nasce com a missão de formar quadros técnicos governamentais na América Latina, haja vista a carência dos países de profissionais capazes de elaborar e executarem planos, programas e projetos governamentais (BIELSCHOWSKY, 2000).

Contudo, uma década (1950) de estudos e trabalhos cepalinos haviam passado e, a década de 1960 fez com que a CEPAL, através de seus quadros reorienta seus trabalhos e inclui análises sociológicas do contexto latino-americano. A intenção era compreender o porquê do processo de industrialização não estarem gerando os resultados esperados com relação ao desenvolvimento dos países. Tal constatação teve por base a conjuntura da maioria dos países latino-americanos: i) crescimento econômico com instabilidade macroeconômica; ii) industrialização sem conseguir absorver a força de trabalho gerando uma urbanização empobrecida e com intensa favelização; e, iii) a Revolução Cubana em 1959 com repercussões na postura norte-americana (BIELSCHOWSKY, 2000).

Assim sendo:

[...] a CEPAL dos anos 1960 seria principalmente um fórum de discussão de ideias críticas ao processo de desenvolvimento em curso. [...] uma discussão que gravitava crescentemente em torno de três pontos [...]: primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento. [...]. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 39)

Em termos teóricos, essas discussões acabaram gerando duas teses sobre os problemas diagnosticados: a “Tese sobre a Dependência” e a “Tese da Heterogeneidade Estrutural”. No caso da Teoria da Dependência, o destaque é para José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto que, entre os anos de 1966 e 1967 elaboraram um estudo denominado “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”. O estudo, tem como diferencial sua estrutura metodológica e defendia a tese de que existia uma dependência no plano político e

social na situação de subdesenvolvimento, gerada historicamente pelas economias dos primeiros países capitalistas ditos desenvolvidos (BIELSCHOWSKY, 2000).

[...] Segundo os autores, a especificidade histórica da situação do subdesenvolvimento reside na relação entre as sociedades periféricas e centrais. Isso exige a análise de forma como as economias subdesenvolvidas se vincularam historicamente ao mercado mundial e da forma como se constituíram os grupos sociais internos que definiram as relações internacionais intrínsecas ao subdesenvolvimento. [...]. (BIELCHOWSKY, 2000, p. 41)

Isto gerou, guardadas as diferenças de interpretações, análises onde um dos problemas levantados foi a condição de países periféricos e sua relação – comercial, financeira e tecnológica – com os países desenvolvidos como causa da dependência. Para Bielschowsky (2000, p. 42, grifo do autor): “[...] Na CEPAL a “condição periférica” era interpretada como determinante de problemas a serem superados por políticas econômicas e sociais bem orquestradas, a nível nacional e internacional [...]”. Portanto, sem a necessidade de ruptura do capitalismo, como algumas interpretações começaram a suscitar.

Bielschowsky (2000) também destaca, a análise de dependência do economista cepalino Osvaldo Sunkel, que tinha como principal argumento a existência de uma economia capitalista única, onde a problemática do subdesenvolvimento estava baseada no fato da absorção da força de trabalho, em economias Periféricas, serem de “uma pequena fração da população”. Diferentemente das economias de Centro que tinham “a maior parte” de sua força de trabalho inserida no mercado de trabalho e, portanto, inserida no “mundo moderno”. Isso gerava problemas sociais, a exemplo das desigualdades intrínsecas, tanto em nível macro (relação entre países de Centro-Periferia) quanto internamente (diferenças regionais referentes à qualidade de vida, inserção no mercado de trabalho, produtivo e geração de renda).

No caso da Tese da Heterogeneidade Estrutural, segunda tese citada acima, Bielschowsky (2000) faz referência à formulação de Aníbal Pinto, chamando a atenção às similaridades com a Teoria da Dependência. Este autor:

[...] Partiu da construção de que os frutos do progresso técnico tendiam a concentrar-se, tanto no que se refere à distribuição da renda entre classes, como no que diz respeito à distribuição entre setores (“estratos”) e entre regiões dentro de um mesmo país [...]. Posteriormente, refinou essa análise com o argumento de que o processo de crescimento na América Latina estava tendendo a reproduzir de forma renovada a velha heterogeneidade estrutural prevalecente no período agrário-exportador [...]. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 43)

Ou seja, mesmo com o processo de industrialização ocorrido nos países subdesenvolvidos, prevalecia uma dependência em relação aos países de Centro e, se perpetuava as diferenças estruturais internamente em relação as regiões. Como se verá, o Brasil foi um típico exemplo dessas constatações. As saídas propostas a partir dessas teses eram semelhantes e se fundamentavam na defesa de reformas por dentro do capitalismo.

[...] A ideia era de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição de renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional e tecnológica. E entendiam que para tanto se fazia necessária profunda transformação política, nela incluída, centralmente, a recuperação da democracia nos países em que se haviam instalado ditaduras militares. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 43)

Portanto, ganha importância nas discussões cepalinas de fins da década de 1960 e início de 1970 “[...] a reorientação da industrialização para promover exportações [...]” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 44). Isto foi possível, a partir da evidência de Prebisch quanto às

distorções, baixa eficiência e insuficiente orientação exportadora no processo de industrialização. Contudo, no início dos anos de 1970, o mundo se viu às voltas com a Crise do Petróleo 1973/74, brecando o auge do crescimento econômico desfrutado pelos países latino-americanos até o momento da referida Crise.

Estes, frente a recessão mundial optaram pelo caminho do endividamento externo para manter estabilizadas suas economias, e, em alguns casos – Brasil –, manter suas taxas de crescimento. Isto perdurou até 1980, onde os países latino-americanos utilizaram-se de estratégias distintas para manter suas taxas de crescimento. Em relação a CEPAL, esse foi o período em que o pensamento cepalino enfatizou análises macroeconômicas acerca do endividamento e diversificação das exportações, valorizando as análises de médio e longo prazo.

Com a crise econômica da década de 1980, pautada principalmente nos altos níveis inflacionários e desequilíbrios econômicos, chegava ao fim a era desenvolvimentista dentro dos Estados-Nação e, na CEPAL:

A crise dos anos 1980 deslocaria finalmente a um segundo plano a produção desenvolvimentista, e o esforço intelectual central passaria ao plano que se impunha historicamente, o da oposição à modalidade de ajuste exigida pelos bancos credores e pelo FMI. Como é óbvio, em condições de inviabilidade de crescimento, o espaço e o interesse pelas discussões de longo prazo eram limitados. A primazia passava às questões imediatas ligadas a dívida, ajuste e estabilização. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 58)

Com isso, um ciclo se fecha no ideário cepalino e, tal instituição existente até os dias atuais perde força política quanto as orientações mais diretas aos governantes latino-americanos, mas, se mantém produzindo e acompanhando os processos estruturais do continente. Sua contribuição, nessa fase, vai muito além dos estudos produzidos, pois a mesma conseguiu influenciar diversos governantes e formar técnicos especializados na gestão pública e no planejamento. Técnicos que viriam a contribuir e influenciar significativamente os rumos políticos, educacionais e econômicos de seus países e, em alguns casos, a exemplo do próprio Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, etc., influenciar outros países da América Latina e do Mundo.

Trazer alguns dos ideários teóricos da CEPAL do período em questão, teve como objetivo apresentar as bases da construção do desenvolvimento econômico preconizado no Brasil, a partir do nacional-desenvolvimentismo. Com o intuito de apresentar as linhas teóricas das ações desenvolvimentistas introduzidas, têm-se que o Estado brasileiro buscou seguir as orientações cepalinas quanto ao processo de industrialização atrelada aos incentivos e intervenções do governo federal. Tais ideários, como se verá abaixo, estavam presentes, principalmente, nas discussões de planejamento dos períodos de governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, momento de início e consolidação da industrialização brasileira, como descreve detalhadamente Furtado (1985).

Descrito as bases teóricas do nacional-desenvolvimentismo, via concepções cepalinas, no que se refere ao Brasil, é possível dividir em duas fases o período nacional-desenvolvimentista⁴⁹:

1. 1930 – 1960: fase de implantação do nacional-desenvolvimentismo, dando origem ao Estado-Nação, à modernidade industrial e sua consolidação nos anos de 1950. O Brasil, se assume de vez como um Estado nacional-

⁴⁹ Com a pretensão de situar a prática do nacional-desenvolvimentismo no Brasil e sua relação com o ideário cepalino, o que se segue é um resumo dos períodos, considerados como as fases desse momento. A ideia é continuar fundamentando o processo descrito nas seções anteriores para o caso da Amazônia, buscando perceber as diferenças e o papel da região amazônica nesse período.

desenvolvimentista. Os destaques, em termos de ícones políticos da época, são os presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, considerados como os principais articuladores do processo.

2. 1964 – 1979: nesse período, o processo nacional-desenvolvimentista estava fundado num modelo autoritário, mas que mantinha o discurso do moderno, tendo por base o planejamento do desenvolvimento econômico e a defesa da segurança nacional. Na década de 1970 ocorreu o chamado “Milagre Econômico”⁵⁰, com início, meio e fim, e, trazendo como resultado o esgotamento econômico e político do período. O desgaste político do Milagre Econômico desencadeou, nos anos de 1980, o fim do nacional-desenvolvimentismo, a transição democrática do Brasil e uma das maiores crises econômicas do país.

A partir daqui, será descrito em linhas gerais, cada um dos períodos e o seu significado enquanto políticas, cujo principal objetivo era consolidar o Brasil como país desenvolvido através de um Estado interventor capaz de articular as ações necessárias e motivar os segmentos econômicos nacionais e internacionais para atingir tal objetivo, via industrialização.

• **1930–1960: surgimento e consolidação do Estado Nacional-Desenvolvimentista brasileiro**

O surgimento e consolidação do Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro tem seu marco inicial nos anos de 1930, através do delineamento de uma estrutura institucional que lhe servirá de base. Esta estrutura, segundo Fiori (1992, p. 79), faz emergir “[...] uma burocracia capaz de centralizar e universalizar as regras e o controle das principais funções e variáveis macroeconômicas, como o câmbio, os juros, o crédito, os salários, etc. [...]”. Isto, acabou por desencadear normas, códigos e regulamentos capazes de direcionar a economia nacional, possibilitando a formulação das principais leis, decretos e planos de ações cujo objetivo era a industrialização.

Com isso, permitiu-se a criação das “[...] primeiras instâncias político-administrativas para o exercício da coordenação e planejamento global. [...]” (FIORI, 1992, p. 79). Foi na década de 1930, que se consolidou as instâncias administrativas de Estado capazes de programar, via técnicos de governo – a tecnoburocracia identificada por Loureiro (2014) –, o projeto de industrialização com base na indústria manufatureira e de transformação. Esse processo, pautado no Estado interventor, foi consolidado no Estado Novo (1937-1945), período em que Getúlio Vargas governou.

O Estado Novo deu o impulso necessário para o processo, mas, foi somente na década de 1950 que a industrialização atingiu seu auge. Uma série de fatores históricos sociais fizeram com que o Brasil, econômica e politicamente, não fosse capaz de conseguir os recursos necessários para tal feito, antes de 1950. Em consequência, tal processo só pôde ser levado adiante com a intervenção do Estado, assumindo um papel de produtor e protetor da indústria nacional em face da concorrência estrangeira.

Um Estado que fosse capaz de capitanear investimentos, assumir os riscos e sustentar as empresas nacionais nascentes a partir de subsídios e isenções fiscais. Um Estado provedor das infraestruturas básicas (transporte, energia e comunicações), bem como a produção de matérias-primas (ferro, aço, petróleo, etc.), base do processo de industrialização e posterior acumulação de capital. Diferentemente do processo de industrialização das economias centrais,

⁵⁰ Para Serra (1982, p. 35), Milagre Econômico foi o nome dado “[...] a recuperação que correspondeu à primeira fase do vigoroso ciclo expansivo terminado em 1973 [...], sob a influência da política fiscal e monetária mais folgada do segundo governo militar, instaurado em abril desse ano”.

no Brasil, a iniciativa privada nacional era o pilar mais fraco e necessitava da intervenção do Estado como indutor de tal processo.

Para Brum (1997, p. 207):

Em decorrência, inaugurou-se, a partir de então, um período marcado por forte tendência de estatização da economia brasileira. A ocupação de espaços econômicos pelo Estado, através de empresas estatais, começou na década de 40, e avançou nos anos subsequentes. Os primeiros grandes marcos foram a Companhia Siderúrgica Nacional, com a usina de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco (CHESF), a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce [...]. Estas e outras empresas estatais de grande porte constituíram-se em verdadeiros agentes de desenvolvimento, cumprindo o papel relevante de alavancar o progresso brasileiro.

As empresas estatais citadas, foram importantes nesse processo por que possibilitaram implantar uma indústria de base capaz de produzir bens duráveis no país, ocasionando um maior alargamento do mercado, tanto interno como externo. Tais ações foram fundamentais, como ressalta Fiori (1992), para resolver os problemas infraestruturais e articular o capital nacional e internacional, tendo o Estado como o principal articulador. As ações intervencionistas de Estado, citadas acima, acabaram por ter, principalmente a partir das décadas de 1940-1950, a tarefa de coordenação, controle e planejamento da economia nacional.

Partindo de Lafer, C. (1975, p. 29-30, grifo do autor):

[...] o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais *propostas* como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais *diagnósticos* como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-E.U.A. (1951-1953); mais *esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário* como é o caso do Plano Salte (1948); mais *medidas puramente setoriais* como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. [...]. (p. 30)

As referidas políticas e planos são exemplos de ações articuladas em um período conturbado política e economicamente e, portanto exigindo ações pontuais até a retomada mais complexa de planejamento a partir do Plano de Metas. De uma forma geral e, aliada às discussões quanto as ações do governo Vargas para a Amazônia, visto na **seção 1.2**, esse período foi descrito a partir dos interesses deste estudo acerca das políticas e planos desenvolvidos em prol do desenvolvimento⁵¹. O comentário pertinente, ainda não feito, mas necessário, com relação à Era Vargas foi que seu fim se deu em meio à uma crise política e um trágico desfecho com o presidente Getúlio Vargas, cometendo suicídio em 24 de agosto de 1954.

Um ato extremado para conter o golpe de Estado que se articulava a partir de sua destituição da presidência. Tal fato teve repercussões políticas importantes para o país, onde uma das principais, foi o retardo em uma década do Golpe Militar de 1964. Segundo Vianna (1990b, p. 150):

O gesto trágico teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista que assegurou a manutenção da ordem constitucional e converteu o que seria uma antecipação de 1964 numa administração provisória de

⁵¹ Maiores aprofundamentos acerca das questões econômicas pertinentes ao segundo governo Vargas, ver Vianna (1990b).

gestores de negócios. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou no sentido da recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD-PTB que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek.

Portanto, no interregno do governo Vargas até as eleições que elegeram o presidente Juscelino Kubitschek, houveram três gestores provisórios no governo brasileiro: 1) João Café Filho (24/08/1954 – 08/11/1955); 2) Carlos Coimbra da Luz (08/11/1955 – 11/11/1955); e, 3) Nereu de Oliveira Ramos (11/11/1955 – 31/01/1956). Segundo Pinho Neto (1990, p. 151):

Tornou-se comum, tanto na historiografia política como na econômica, tratar-se o período como um interregno irrelevante entre os Governos Vargas e Kubitschek, não se atentando para diversos fatores – políticos e econômicos – que cumpriram relevante papel no curso dos acontecimentos futuros.

E, nesse sentido, no presente trabalho cabe apenas a menção e a indicação de Pinho Neto (1990), como uma referência relevante para o aprofundamento e considerações acerca do período citado. Juscelino Kubitschek assume a presidência da República em 31 de janeiro de 1956, pelo voto popular, com a missão de colocar o país novamente no caminho do desenvolvimento econômico, via industrialização. Para tanto, em termos de planejamento, o governo Kubitschek aposta no Plano de Metas (1956-1960) como instrumento de ação política para o desenvolvimento, via industrialização, onde a principal medida, foi o investimento na indústria pesada (SICSÚ, *et al.*, 2007).

O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek entra, em termos de estrutura, elaboração e implementação, na perspectiva de um planejamento cujo formato vai além de propostas e diagnósticos. Tal plano, retoma uma formulação complexa, introduzindo a vontade política de agir conforme as definições de um planejamento de forma mais contundente do que as propostas anteriores. Ou seja, o governo assume o Plano de Metas como norteador de suas ações e tomadas de decisões, em prol do crescimento e desenvolvimento econômico (LAFER, C., 1975).

Juscelino Kubitschek, em sua campanha, popularizou o *slogan* “Cinquenta anos em Cinco”, buscando um toque de otimismo e crença no Estado como provedor do desenvolvimento. Além do discurso, trouxe na bagagem experiências como a visita à Europa do pós-guerra, no auge das discussões acerca das dicotomias Centro-Periferia, Desenvolvimento-Subdesenvolvimento, que ajudavam a inserir novas interpretações à suas propostas de governo, com relação ao desenvolvimento, partindo das análises e estudos sobre a realidade dos países latino-americanos (BRUM, 1997).

Segundo Brum (1997, p. 231, grifo do autor): “Foi no período JK [Juscelino Kubitschek] que o termo *desenvolvimento* se incorporou ao repertório vocabular no país, usado em substituição à palavra progresso. [...]”. E, foi nesse momento que a noção de desenvolvimento econômico, se amplia para além do crescimento econômico, como descrito anteriormente. Desta forma, a era desenvolvimentista do governo Kubitschek estava assentada na consolidação do crescimento econômico, via industrialização, tendo no Estado o papel de indutor desse processo (BRUM, 1997).

Processo esse, baseado na congregação da iniciativa privada, onde capital nacional e estrangeiro eram bem vindos, e, no governo como articulador dos investimentos em infraestrutura através do planejamento. Segundo Brum (1997, p. 234):

Os objetivos principais do governo pode ser assim sintetizados: no plano econômico, para onde convergia a ênfase maior, a promoção de um crescimento acelerado da economia, liderado pela implantação e expansão da indústria de bens de consumo duráveis, de modo a colocar o Brasil num novo patamar de desenvolvimento (industrialização); no plano social, a criação de novas oportunidades de emprego e

elevação do nível de vida da população; e no plano político, a estabilidade política e a garantia das liberdades democráticas.

Foi a partir desses objetivos que o governo Kubitschek lançou o Plano de Metas, como instrumento norteador de um planejamento constituído de trinta metas, distribuídas em cinco setores – energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação –, além da construção de Brasília no Planalto Central, para ser a nova capital do país (BRUM, 1997). Neste sentido, o Plano de Metas, segundo Sicsú, *et al* (2007, p. 516-517), se baseou no padrão de industrialização da 2ª Revolução Industrial:

[...] o que foi possível nos anos 1950 e 1960 em função do processo de internacionalização do capital produtivo, via expansão das empresas transnacionais dos EUA e da Europa. A industrialização, contudo, foi realizada sem um esforço de criação de capacidade própria de inovação e financiamento. [...]

Atrelada aos recursos externos, a consolidação da industrialização brasileira foi realizada e, resultou, na década de 1960, na possibilidade do Brasil poder contar com uma indústria diversificada que contemplava a produção de insumos básicos, bens de consumo duráveis e bens de capital. Em termos das discussões postas até aqui, o Plano de Metas também foi importante para a consolidação do rodoviarismo brasileiro. Segundo Rocha (2006, p. 23):

Se analisarmos, cada grupo de investimento de JK, todos eles demandavam a construção de estradas. O setor automobilístico precisava de rodovias para a circulação de seus produtos e busca matéria-prima. Assim, o ABC paulista precisava escoar sua produção para o restante do país; a construção de Brasília demandava a necessidade de sua integração (Centro-Oeste) às demais regiões; e o crescimento econômico de algumas regiões nordestinas demandava uma maior facilidade para se interligar ao norte e sul do país. Assim, uma boa parte destes recursos foi aplicada justamente na construção de estradas, contribuindo fortemente para o fortalecimento do rodoviarismo, se destacando o papel das indústrias automobilísticas que demandavam rodovias que foram crescendo em número desde então.

Desta forma, o investimento no setor rodoviário no governo Kubitschek foi colocado como ação prioritária em nível nacional e, considerando a região amazônica, pode-se dizer que foi sua única ação específica para a região, com a construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, como eixos de integração Norte-Centro-Oeste e o resto do país.

Não cabe neste trabalho descrever o Plano de Metas⁵², mas sim, citá-lo como um instrumento de planejamento que, pela primeira vez, tinha uma conotação de administração pública, sendo segundo Lafer, C. (1975, p. 49): “[...] um caso bastante bem sucedido na formulação e implementação de planejamento. [...]”. Contudo, dentro do contexto político e econômico que o Plano de Metas estava inserido, nem sempre vontade política se concretizava como está no papel. Como visto a partir de Sicsú, *et al.* (2007), a industrialização se consolidou dentro de uma dinâmica onde suas bases estavam atreladas no capital internacional e, com isso Brum (1997, p. 253-254), destaca enquanto contradição do processo de desenvolvimento deste período:

O governo JK conseguiu que o país desse um salto econômico qualitativo e quantitativo, mas, por outro lado, agravou a concentração econômica e acentuou os desequilíbrios regionais. Também, a par do crescimento econômico acelerado ocorreu o enfraquecimento da empresa nacional de frente às multinacionais e às estatais. Igualmente, ao conseguir imprimir um ritmo de crescimento acelerado, fortaleceu a economia do país, sobretudo a indústria, mas aumentou a dependência externa, particularmente de capital e tecnologia. Para a expansão da indústria na direção

⁵² Para tanto, ver Lafer, C. (1975) e Brum (1997).

pretendida, havia necessidade de investimentos em infraestrutura e de importação maciça de bens de capital (máquinas, equipamentos e aparelhos), que o Brasil ainda não produzia.

Não se dispôs o governo a realizar reformas estruturais, como a reforma agrária, na perspectiva de conter o êxodo e ampliar a classe média rural; a reforma fiscal e tributária, para assegurar o equilíbrio e a disciplina das contas públicas; a reforma cambial, para corrigir a sobrevalorização da moeda nacional e estimular as exportações; e a reforma administrativa, para racionalizar a ação do Estado, eliminar os interesses clientelistas e criar uma burocracia eficiente. Tais reformas, embora complexas e demoradas, dariam consistência à ação do governo e ao processo de desenvolvimento do país. Mas o presidente tinha pressa e desconfiança de sua tramitação no Legislativo. Estava convencido de que uma das características do subdesenvolvimento era a persistente tendência do Congresso em aprovar gastos sem, em contrapartida, ter a coragem cívica de prover os recursos correspondentes. O fato de não ter percebido ou de ter ignorado a necessidade e a importância da realização de reformas mais profundas, compromete em parte a imagem de estadista do presidente JK.

E, porque não dizer, comprometeu também o avanço do desenvolvimento brasileiro para além do crescimento econômico, caindo novamente em erros de governos anteriores, cujos resultados, segundo Brum (1997), desencadearam aumentos inflacionários e crises cambiais que irão desencadear instabilidades econômicas em anos seguintes. Contudo, Brum (1997, p. 255) finaliza sua discussão sobre o período Juscelino Kubitschek afirmando:

Apesar das contradições, JK passou para a História como um presidente de larga visão – um estadista. A era JK tem a marca do arrojo, da confiança, do otimismo. Seu governo, ao mesmo tempo que garantiu as liberdades democráticas constitucionais, afirmou-se como um período de grandes realizações. À sombra das grandes obras, infelizmente, germinou também a semente da corrupção. Contudo, sua imagem de homem público e seu período de governo constituem-se em referência marcante na vida brasileira.

E, importante, dentro da perspectiva deste trabalho, principalmente como marco de incursão do planejamento a partir de intervenções estatais, via políticas públicas. Tendo esses pontos como parâmetro, uma última questão acerca desse período, merecedora de destaque, foi o fato dos processos relatados acima terem sido fortemente influenciados pelas ideias e orientações da CEPAL.

Num certo sentido, o Brasil foi o caso mais bem sucedido de industrialização baseada na estratégia nacional-desenvolvimentista, ao lograr êxito no seu processo de industrialização pesada. O Estado, como planejador, sustentador financeiro dos grandes blocos de investimento e produtor direto de insumos básicos de infraestrutura, e as empresas transnacionais, concentrando-se nos segmentos mais dinâmicos da indústria de transformação, foram os protagonistas deste processo. [...] (SICSÚ, *et al.*, p. 514-515)

Portanto, com a indústria pesada consolidada e concentrada na região Sudeste, o país segue seu curso, galgando crescimento econômico, sem que com isso o desenvolvimento econômico venha a se consolidar visto os resultados do governo Kubitschek. E, dentre as várias questões pertinentes sobre isso, destaca-se a constatação do processo nacional-desenvolvimentista brasileiro ser, em níveis regionais, desigual. O exemplo disso é a região amazônica e as ações pertinentes à ela, descritas na seção anterior, no período em questão e, mesmo, nos próximos períodos.

No fim do governo do presidente Juscelino Kubitschek, a situação política e econômica do país passava por momentos conturbados, contribuindo para 31 de janeiro de 1961, assumir a presidência e a vice-presidência da República, Jânio Quadros e João Goulart, respectivamente.

Merece destaque a vitória de João Goulart, pois, segundo Brum (1997, p. 258) “[...] era o principal herdeiro político de Getúlio [...]” e, só conseguiu ser eleito devido, nesse período no Brasil, o voto no vice-presidente não estar vinculado ao do presidente. João Goulart, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, fazia oposição ao partido conservador de Jânio Quadros, a União Democrática Nacional – UDN, um fato que terá repercussões políticas importantes para o país, como se verá mais à frente.

Segundo Abreu (1990, p. 198), os mesmos foram amparados: “[...] pela mais significativa votação popular que registra a história das eleições presidenciais brasileiras”. E, ainda segundo este autor, isto foi possível devido à “[...] coalizão momentânea do voto conservador com segmentos do voto popular sensíveis ao apelo populista de suas propostas” (ABREU, 1999, p. 198). Ou seja, a coalizão Jânio Quadros e João Goulart foi uma resposta da população brasileira, surpreendida, sete meses após Jânio Quadros assumir a presidência da República, com a sua renúncia.

A renúncia de Jânio Quadros à presidência da República, por um lado, frustrou as expectativas conservadoras de estarem no poder. Por outro lado, aumentou as expectativas de retorno ao poder das forças nacionalistas-populistas com o vice João Goulart. Destaca-se que, o vice-presidente João Goulart, assumiu a presidência com uma forte e aberta oposição, liderada pelas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e de suas representações ministeriais.

Um exemplo dessa oposição, os ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica tentaram impedir o vice João Goulart de assumir a presidência, o que não aconteceu devido:

[...] A divisão do Exército, com uma ala favorável à legalidade, devolveu ao Congresso a possibilidade de uma solução negociada para o impasse. O caminho encontrado foi a aprovação de uma emenda constitucional instituindo um parlamentarismo misto, pelo qual o presidente da República passaria a ter seus poderes limitados, dividindo as responsabilidades do governo com um primeiro-ministro.

Com esse transitório parlamentarismo híbrido provavelmente evitou-se uma guerra civil. Mas o presidente e seus aliados passaram a atuar no sentido de desmoralizar o arranjo parlamentarista aos olhos da opinião pública. E, em 6 de janeiro de 1963, um plebiscito devolveu a João Goulart, por ampla margem, a plenitude dos poderes presidenciais. (BRUM, 1997, p. 259)

Contudo, João Goulart (1961-1964) assumia a presidência da República em um período conturbado, de extrema instabilidade política e econômica⁵³. Para fins deste estudo, dentro do contexto político e econômico do governo Goulart, o destaque vai para sua tentativa de planejamento com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). Segundo Macedo (1975, p. 51-52):

Dentro da cronologia da experiência brasileira em planejamento, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) é o acontecimento de maior relevo após o Plano de Metas e o Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) desenvolvidos no Governo Kubitschek. Elaborado em seis meses por uma equipe liderada por Celso Furtado, o Plano Trienal veio a lume no final de 1962 e passou a orientar a política econômica do Governo Goulart que, com o plebiscito de janeiro de 1963, havia recuperado os poderes do presidencialismo. O último gabinete parlamentarista foi então substituído por um ministério que na área econômico-financeira tinha como expoentes os Srs. San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, e Celso Furtado, Ministro do Planejamento.

Ainda segundo o autor acima citado, os antecedentes do Plano Trienal, quanto os processos de desenvolvimento econômico nacional, eram de euforia haja vista, no período de

⁵³ Ver Abreu (1990).

1957-1961, o país ter atingido os objetivos de substituição de importações, aumentando seu PIB e crescimento econômico. Essa euforia durou até 1962, quando as taxas de crescimento começaram a diminuir, desencadeando problemas de estagnação econômica, inflação e aumento da dívida externa, problemas recorrentes desde o final e, como consequência, do governo Kubitschek. É um momento em que a sociedade brasileira busca, a partir de suas organizações, em especial as sindicais, reivindicar ações sociais e trabalhistas, ao mesmo tempo em que, politicamente, o país estava em ebulição (MACEDO, 1975; ABREU, 1990; BRUM, 1997).

Tais antecedentes fazem do Plano Trienal motivo de grandes interesses e expectativas acerca de sua eficiência para o combate à inflação, retomada do crescimento econômico e incursão nas reformas sociais tão necessárias e demandadas pela sociedade brasileira (BRUM, 1997). Segundo Macedo (1975, p. 53):

[...] o Plano Trienal procurava interpretar as aspirações econômico-sociais mais imediatas da coletividade brasileira, fixando-as como objetivos do Plano. De uma forma sucinta, este visava a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal quer sob o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa. Pode-se notar, assim, que o Plano Trienal procurava alcançar um conjunto de objetivos que, de um modo geral, eram bastante consentâneos com os problemas enfrentados pelo País naquela época.

Não é objetivo deste estudo, pormenorizar ou mesmo entrar nas críticas ao Plano Trienal⁵⁴. Sua menção é apenas como exemplo de continuidade do planejamento como instrumento do Estado, para pensar política econômica em prol do desenvolvimento. Neste aspecto, chama a atenção o comentário de Abreu (1990, p. 206) sobre o Plano Trienal:

O Plano Trienal, apesar de elaborado por Celso Furtado, o mais influente e bem-sucedido economista brasileiro ligado à tradição estruturalista da CEPAL, caracterizava-se por diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. O receituário proposto, embora gradualista – em vista, entre outras razões, dos níveis inéditos alcançados pela taxa inflacionária – era semelhante ao de outros programas de estabilização adotados no passado: correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado. [...].

As citações de Macedo (1975) e Abreu (1990) demonstram que, no momento da elaboração e implementação do Plano Trienal, a preocupação estava centrada no problema de instabilidade econômica. Portanto, se fazia necessário, num primeiro momento, “arrumar a casa” e retomar o controle econômico e financeiro, principalmente do setor público. Feito isso, o segundo passo seria iniciar um processo de reformas estruturais, denominadas de “Reformas de Base”⁵⁵, cujos objetivos eram “[...] a expansão da economia na linha de um desenvolvimento autônomo com equidade social” (BRUM, 1997, p. 268).

⁵⁴ Para tanto, os autores citados Macedo (1975); Abreu (1990); Brum (1997) e, autores por eles citados são um caminho interessante para o aprofundamento do tema.

⁵⁵ As Reformas de Base eram um conjunto de medidas importantes e, que o governo acreditava necessárias para desencadear processos para combater o atraso, as crises e encaminhar o desenvolvimento do país. Destaca-se como itens para reforma: Reforma Agrária; Reforma Urbana; Reforma de Empresa; Reforma Partidária e Eleitoral; Reforma Administrativa; Reforma Fiscal e Tributária; Reforma Bancária; Reforma Cambial; Reforma Educacional; e, Reforma da Consciência Nacional. Ou seja, passar a limpo a estrutura político, econômica e social do país em prol de um desenvolvimento um pouco mais independente. Os detalhes de cada item estão descritos

O Plano Trienal quanto planejamento de ações políticas, em termos de implementação fracassou. Não conseguiu atingir seus objetivos quanto uma política anti-inflacionária e de retomada do crescimento e desenvolvimento econômico. O momento político e econômico do país e do mundo podem estar por trás de seu fracasso, bem como as escolhas e tomadas de decisões que levaram o país à momentos conturbados.

Apontar culpados ou ações desencadeadoras de mais recessão e instabilidade no país, devem estar em paralelo com as análises acerca dos reais fracassos do Plano Trienal. Segundo Macedo (1975, p. 68, grifo do autor):

Em síntese, pode-se dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte em que ele se propôs a intensificar o esforço de planejamento do país. Para quem considere que o planejamento no Brasil vai depender unicamente deste ou daquele Plano ou que se possa isolar um do outro, vale lembrar que “... o planejamento não é um esforço periódico, que se traduz num plano para um determinado número de anos, senão um processo contínuo, que requer adaptações e correções frequentes para ter em conta as modificações de toda ordem com relação às condições iniciais, como também para ir incorporando as experiências que o próprio processo de planejamento vai oferecendo”.

Com a citação acima, percebe-se que, para além de um Plano de desenvolvimento, se faz necessário uma complexa gama de esforços tanto dos gestores, quanto do quadro político do país. Neste período, tal planejamento era função integral do governo, bem como sua implementação, cabendo a sociedade reivindicar sem participar e, receber os benefícios ou malefícios do mesmo. O governo Goulart, do início ao fim passou por momentos políticos conturbados, desencadeando uma conspiração e golpe militar.

Segundo Abreu (1990, p. 211):

Em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar que, com amplo apoio do empresariado, da classe média e respaldo ou omissão da maioria parlamentar, pôs fim à Terceira República. O remendo constitucional de 1961 e seu corolário, o referendo de 1963, mostraram-se insuficientes para impedir a ruptura da legalidade constitucional.

Com o golpe, o Brasil entra em um período de governos ditatoriais, liderados por militares, em que diversos foram os motivos e as conjunções de forças para que fosse possível esse momento. Um momento de crises múltiplas – política, econômica, social e ideológica –, com lados antagônicos bem definidos: a defesa de um nacionalismo, a partir de medidas reformistas, populistas, estatizantes *versus* a defesa de uma integração com o capitalismo oligopolista multinacional ocidental tendo por base uma relação de dependência (BRUM, 1997).

No Brasil, quem estava no poder fez sua escolha pelo bloco da integração e defesa do sistema capitalista ocidental, imposto pela grande potência mundial da época, os Estados Unidos. A potência mundial americana apresentava sua “cartilha” de sucesso e os benefícios em participar à seu lado da defesa de um mundo capitalista⁵⁶. Assim, os governantes brasileiros

em Brum (1997) e, como este autor destaca, tais reformas não passaram de ideias gerais que acabaram por gerar polêmicas e instabilidades políticas e, portanto, não indo para frente.

⁵⁶ Neste momento, era muito forte o discurso e as pressões remanescentes do pós-Segunda Guerra quanto à defesa do capitalismo ocidental *versus* o socialismo societário. Esta pressão, também se propaga no Brasil enquanto um discurso de que era preciso defender o país das “ameaças socialistas/comunistas”. Em se tratando do Brasil desse período, muito pouco se tinha na prática, haja vista o controle e, várias tentativas frustradas dessa ameaça realmente se tornar uma realidade.

pós-golpe, aderiram a ilusão do desenvolvimento econômico capitalista americano, como carro-chefe do desenvolvimento, perdendo mais uma vez, o trem da história.

Portanto, esse período em nível nacional e regional, encerrava um ciclo político, sem contudo, finalizar as mazelas econômicas e sociais do período. O fim de uma era mais democrática para discussão do nacional-desenvolvimentismo brasileiro só sofrerá mudança na forma de condução política, haja vista os militares continuarem reivindicando o desenvolvimento econômico. Assim sendo, tornar o país uma potência econômica desenvolvida promovendo o crescimento econômico, integração nacional e proteção dos brasileiros, via segurança nacional continuará sendo a meta perseguida, como se verá no ponto a seguir.

• 1964 – 1979: uma nova fase do Estado nacional-desenvolvimentista

Com o Golpe Militar de 1964, o Brasil entra em uma nova fase política, onde o pensamento dominante atrelava desenvolvimento econômico e segurança nacional. Havia na tecnocracia-militar, uma retórica capitalista, pautada pela concepção da Doutrina de Segurança Nacional defendida pela, Escola Superior de Guerra – ESG, base do pensamento militar brasileiro. Contudo, a intenção dos militares, foi prosseguir com o processo desenvolvimentista, dentro de uma concepção ditatorial. Ou seja, iniciaram uma nova fase do Estado nacional-desenvolvimentista (BRUM, 1997).

Fase esta “[...] entendida, sobretudo, como segurança do próprio Estado autoritário e como capacidade de defesa ou resposta adequada e eficaz frente à ameaça do comunismo internacional e seus aliados internos” (BRUM, 1997, p. 302). Com esse discurso a ideia era disseminar para os aliados, investidores estrangeiros, principalmente, norte-americanos, que o regime militar era capaz de garantir a “paz social” frente as “ameaças comunistas”, através da coerção política e social, via aparelho do Estado. A paz interna mantida, o país “[...] tornava-se também mais atraente aos investidores estrangeiros e assegurava condições para a obtenção de taxas expressivas de acumulação de capital e crescimento econômico [...]” (BRUM, 1997, p. 302).

Garantir a ordem social, portanto, era vista como uma condição para o desenvolvimento econômico. Desenvolvimento passava novamente a ser sinônimo de crescimento econômico, defendido como prioridade para um processo capaz de incorporação de tecnologias, onde, segundo Brum (1997, p. 302), o que contava não era a qualidade de vida e bem-estar social mais sim “[...] o aumento da expressão do Brasil como potência mundial [...]”.

A defesa do desenvolvimento, via crescimento econômico, tinha como objetivo fim, tornar o Brasil uma potência mundial. Para tanto, os caminhos tinham como base um modelo de desenvolvimento com o Estado fazendo alianças com as empresas multinacionais (via capital estrangeiro) e empresas nacionais. O nacionalismo e estatização dos setores básicos também eram defendidos, bem como um Estado forte, eficiente e regulador da economia.

O resultado foi uma forte intervenção estatal em todos os segmentos nacionais – político, social, econômico. Em termos econômicos, tal processo resultou em crescimento econômico acelerado, dependente, concentrado e, portanto, excludente e desigual. Cinco governos compõe o regime militar, demonstrando a impessoalidade do ato: general Humberto de Alencar **Castelo Branco** (1964-1967); general Artur da **Costa e Silva** (1967-1969); general Emílio Garrastazu **Médici** (1969-1974); general Ernesto **Geisel** (1974-1979); e, general João Batista de Oliveira **Figueiredo** (1979-1985).

Não cabe aqui detalhar cada período e, muito dos planos de desenvolvimento elaborados nos referidos governos foram citados na **Seção 1.3**, atrelados às ações relevantes para a região amazônica. O interessante é destacar, de forma geral, as nuances desse processo. Segundo Fiori (1992, p. 79-80):

Se o governo nacional-populista de João Goulart criou 33 novas empresas estatais, o regime militar criou 302 e levou até o fim, com o II PND, o projeto de constituição de uma estrutura industrial integrada, substituindo importações, através de investimentos públicos ou privados, muitas vezes em associação “tripédica” com o capital estrangeiro. Em todos os casos, o financiamento ou subsídio estatal foi decisório, seja na forma de isenções ou reduções de tarifas e impostos, seja na forma de juros diferenciados ou financiamentos com correção monetária inferior à taxa de inflação, etc.

Ou seja, demonstrando a sua força interventora de um lado e, de outro sua dependência financeira e produtiva. Estava claro o alto grau de dependência entre Estado e processo industrial, acabando por se transformar numa armadilha para a economia brasileira pós-Milagre Econômico. Todo o processo nacional-desenvolvimentista estava baseado num tripé: Estado, capital estrangeiro e empresa nacional.

Sendo o Estado a parte do tripé que tinha por obrigação sustentar e consolidar a economia nacional num processo de desenvolvimento pautado pela industrialização. No momento econômico anterior à esse *boom* estatizante militar, único do período de instauração do regime, a economia nacional encontrava-se em desequilíbrio, fruto de um déficit no balanço de pagamentos, estagnação econômica e inflação. E, portanto, os problemas econômicos foram os primeiros desafios do governo Castelo Branco, que buscou num plano econômico redirecionar a economia para um caminho de retomada do crescimento.

Sendo a inflação, escolhida como o principal problema, a ser sanado, o Plano denominado Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966) foi a proposta para estabilizar a economia brasileira (BRUM, 1997). Para Resende (1990, p. 213-214):

O PAEG listava entre os seus objetivos: “(i) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/63; (ii) conter, progressivamente, o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966; (iii) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhoria das condições de vida; (iv) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; (v) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar.”

Com esses objetivos, o PAEG foi implementado a partir de instrumentos de ações estruturados e divididos em políticas: financeira, econômica internacional e de produtividade social. Para Resende (1990, p. 215):

Tratava-se, portanto, de um programa que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. A restrição do balanço de pagamentos era diagnosticada como séria limitação ao crescimento. Para superá-la, o PAEG propunha uma política de incentivos à exportação, uma opção pela internacionalização da economia, abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com os centros financeiros internacionais e o explícito alinhamento com o sistema norte-americano da Aliança para o Progresso. [...].

O PAEG foi a primeira tentativa do regime militar para a expansão econômica, através de medidas para resolver a instabilidade econômica existente no período. O interessante à destacar do Programa, em termos de planejamento econômico, foi sua característica “indicativa”, cuja base assentou-se em diagnósticos quanto a realidade do país e de seu processo

de desenvolvimento (MARTONE, 1975). Assim, o PAEG mesmo em meio à um contexto político autoritário e:

[...] em que pese às contradições internas à estratégia de política econômica formulada no PAEG, o plano representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais em relação ao problema inflacionário, que pela primeira vez foi encerrado seriamente e foi objeto de uma ação coordenada e incisiva do Governo. [...]. (MARTONE, 1975, p. 72)

Ao mesmo tempo, tal política econômica abriu caminho para aceleração do crescimento, no período de 1967-1973, popularizada pelo governo militar com o nome de “Milagre Econômico” ou “Milagre Brasileiro”. Tal expressão originária de ações e resultados positivos, de crescimento acelerado, conquistados em outros países como a Alemanha (Occidental) e o Japão, nos anos de 1950, foi utilizada no Brasil no momento:

[...] que a economia brasileira começou a apresentar altas taxas de crescimento em anos sucessivos, o governo militar (Médici), aproveitando a onda dos “milagres”, procurou difundir a imagem de que a década de 1970 seria assinalada pelo “milagre brasileiro”. A exemplo dos dois outros países, o Brasil também se transformaria em potência mundial emergente. A intensa divulgação do ufanismo oficial tinha o propósito de tornar o Brasil mais conhecido no exterior e encorajar os investidores estrangeiros a aplicar excedentes de capital no país. A ênfase no bom desempenho [...] buscavam também legitimar internamente o regime militar e contrabalançar a imagem negativa do país, difundida pela imprensa internacional que criticava duramente a ditadura militar brasileira. O governo ignorava, ou ocultava, as diferenças fundamentais entre os casos alemão e japonês e a realidade brasileira: enquanto a Alemanha e o Japão desenvolviam projetos autossustentados, a economia brasileira estava sendo movida basicamente com recursos externos – empréstimos, capital de risco e tecnologia importada. (BRUM, 1997, p. 323-324)

O crescimento econômico brasileiro, no período militar do “Milagre”, atingiu expressivas taxas médias de crescimento, 11,2%, tendo a indústria e os serviços como os principais setores propulsores. Além das taxas de crescimento, houve o declínio da inflação, aumento das exportações, importações e reservas internacionais. Em contrapartida, no mesmo período, ocorreu um aumento da dívida externa (BRUM, 1997).

Contraditoriamente, são essas características que, tornaram a rota escolhida pelo governo militar para atingir o desenvolvimento econômico, frágil e dependente. E, ao longo do último governo militar acirra-se, novamente, à partir de uma acumulação de fatores os desequilíbrios econômicos. O resultado foi a fragilidade do processo de desenvolvimento nacional, bem como a errônea estratégia de vincular o desenvolvimento ao crescimento econômico, via uma industrialização concentrada regionalmente.

Esse processo ocasionou um aumento das disparidades sociais (pobreza, desigualdade regionais) e insatisfações políticas, decorrentes do fato da incapacidade do governo federal brasileiro e de sua falta de vontade política de emplacar sozinho o desenvolvimento econômico via industrialização. O caminho escolhido, foi a ampliação da demanda por empréstimos diretos e indiretos, além da abertura do país para as empresas multinacionais se instalarem. A parceria não realizada com as empresas nacionais, sem poder de investimento próprio, o governo realizou com as empresas multinacionais e nos seus países de origem.

O resultado foi um alto grau de dependência do Estado pelos recursos estrangeiros, tornando o crescimento econômico brasileiro vulnerável às oscilações externas, sentido na década de 1970, com a crise do petróleo. O regime militar e os processos acima descrito, acarretaram um planejamento regional ainda mais desigual, priorizando o atendimento dos interesses do grande capital internacional em detrimento da classe trabalhadora (BUSCIOLI; RIBEIRO, 2013). Todo o processo de modernização, industrialização e acelerado crescimento

econômico, ocorrido de 1930 a 1973, acabaram por deflagrar crises econômicas e sociais desencadeadas pela própria estrutura do nacional-desenvolvimentismo.

Chega-se, assim ao fim do modelo político e econômico de desenvolvimento assentado no Estado interventor na década de 1980. Em que pese as bases estruturantes do nacional-desenvolvimentismo, atrelada aos planos de desenvolvimento (PAEG, I PND, II PND e III PND), não terem sido suficientes como sustentadores do processo de desenvolvimento econômico, quiçá de tornar o Brasil uma “potência desenvolvida”. Vários fatores políticos, econômicos, sociais, dentro e fora do país, condicionaram a situação brasileira à apenas “crescer sem desenvolver”.

Mais que isso, retomar a um estado de desequilíbrio econômico, minando o caminho do desenvolvimento. Por conta disso, durante uma década, como se verá no próximo capítulo, o planejamento à longo prazo foi substituído por intervenções conjunturais de curto prazo. Isso vai de encontro à retórica desenvolvimentista, tornando o Brasil um exemplo de trajetória mal sucedida do desenvolvimento, num momento em que, o conceito de desenvolvimento econômico e a intervenção estatal passam a ser questionados em nível mundial.

Ao apresentar as nuances conceituais, das trajetórias políticas do Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro, pretendeu-se fazer um retrospecto evidenciando os principais pontos e fatos desse período. Com isso, coloca-se em evidência as bases conceituais do objeto de estudo, quanto ao entendimento dos antecedentes históricos regionais e nacionais. Os fatores históricos referentes às políticas de desenvolvimento para a Amazônia no período, foram enfatizados, levando em consideração o ponto de vista de onde tais políticas, planos e programas se fundamentam teórica e analiticamente.

A Amazônia é parte integrante de um país que, no período em questão, buscou trilhar caminhos rumo ao desenvolvimento baseados em análises e parâmetros que estavam pautados nos países desenvolvidos. Tal fato foi um exemplo de como eram determinadas as crenças vigentes no período, sem com isso, conseguir o objetivo almejado – tornar-se um país desenvolvido. Isso, como apresentado, desencadeou uma série de ações concentradoras, cujo papel da região amazônica dentro do processo de desenvolvimento do país permanecia o mesmo: ser fonte de produtos primário-exportadores. Portanto, localizar de onde parte a retórica desenvolvimentista e as ações em nível de Estado brasileiro tem relevância.

De um lado, para referendar as descrições sobre as ações realizadas na Amazônia e, de outro, ajudar a subsidiar as análises sobre o desenvolvimentismo na região e o papel da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém. Abrir este trabalho, com tal caracterização e descrição histórica teve como intenção possibilitar ao leitor um ponto de partida e, paulatinamente, intuir acerca das mudanças ocorridas na região amazônica e na área da rodovia Cuiabá-Santarém. Para justificar a extensa descrição, a hipótese defendida é que não se pode estudar a região amazônica sem entender o seu passado, pois é só através desse passado que se entende o porquê de sua situação atual e, os reflexos disso ao redirecionar o estudo para uma área específica da região.

Uma área de estudo que tem na abertura de uma rodovia, a Cuiabá-Santarém, uma “saga épica” no meio da Amazônia, que contou com um intensivo capital financeiro e humano, fornecido e incentivado pelo Estado. Rodovia Cuiabá-Santarém iniciada, foram preciso seis anos para que este feito fosse finalizado – 1970 a 1976 – e, virasse realidade. Ao mesmo tempo, foi pelo lado do governo federal, considerada uma obra de grande envergadura com objetivo de proporcionar a integração de Norte a Sul do país e, assim, constituir-se uma rota de escoamento de produção e, portanto, uma obra em prol do desenvolvimento econômico na região.

Contudo, não demorou para o épico se transformar em pesadelo, pois a abertura da Rodovia, no estado do Pará, não trouxe os resultados esperados, haja vista sua dificuldade de trafegabilidade em períodos chuvosos. O que era para ser um corredor de escoamento de produção e de mobilidade de pessoas, se tornou um empecilho do ir e vir de produção e das populações que moravam ao longo da Rodovia no estado do Pará, resultando no isolamento das

mesmas, devido a estrada ter sido aberta, mas, não asfaltada. Nesse momento, uma questão se faz pertinente: a quem interessava a abertura da rodovia Cuiabá-Santarém?

A partir do que foi descrito e está sendo exposto até aqui, a concepção defendida é de que o principal interessado, na abertura da Rodovia era o governo brasileiro, em função de toda a sua política de desenvolvimento e segurança nacional. No período nacional-desenvolvimentista, como vimos na **Subseção 1.4.2**, o governo tomou as rédeas do país, virou um Estado interventor, onde suas preocupações num primeiro momento era colocar o país no contexto capitalista industrial, e, no segundo momento, torná-lo uma grande potência. Em ambos os casos, os interesses que prevaleciam eram da burguesia capitalista nacional, do capital internacional e dos próprios membros do Estado nacional.

Os resultados desse processo, principalmente do momento em que a Rodovia foi aberta demonstram que as ações do governo geraram benefícios para as classes sociais que detinham o poder de intervir junto ao governo federal, bem como as empresas multinacionais que se instalaram às custas de subsídios e contratos que só as beneficiaram. Abrir a rodovia Cuiabá-Santarém, permitiria mobilidade para os migrantes que estavam sendo incentivados a vim para a Amazônia, em especial, para o Pará e Mato Grosso. Pós-abertura, passado a euforia da inauguração, a realidade da Rodovia demonstrou sua baixa qualidade para servir de rota de escoamento. Atrele-se a isso, a crise econômica internacional, fruto da crise do petróleo 1972/1973, que deixou o mundo em recessão e as economias como as do Brasil com pouca mobilidade de investimento interno, necessitando cada vez mais para manter suas taxas de crescimento, endividar-se externamente.

Não resta dúvida de que, quem até hoje sente pela não conclusão da Rodovia no estado do Pará é a sociedade local que vive no seu entorno e precisa dela para transitar. A sensação de isolamento da região foi algo que perdurou por décadas e, até hoje é uma queixa da população que vive à margem da rodovia Cuiabá-Santarém. Até o final do regime militar o que se viu para a Amazônia e, mais especificamente, para a região da Rodovia, como dito anteriormente, são Planos que não refletiam a realidade local.

Buscar pontos positivos nesse contexto é um desafio, mas, pode-se considerar: i) a ocupação um fator positivo, pois de fato aconteceu e aumentou o contingente populacional, mesmo que concentrado nas grandes cidades; ii) as instituições de pesquisas criadas na Amazônia – INPA e MPEG, que passam a mapear e estudar melhor a região; e, iii) de um certo ponto de vista, o isolamento da mesma, no que tange a preservação ambiental. O muito do que ainda estava preservado até os anos 2000 da área de abrangência do estudo, deve-se em grande medida ao isolamento da região. A realidade da Amazônia do período em questão mantém o *status quo* da relação região – Nação, onde a mesma só foi acionada em função dos interesses nacionais, por seus recursos naturais e espaço territorial.

Dito isso, não é retórica afirmar que, em termos de desenvolvimento, a região amazônica não se consolidou como região desenvolvida. Mas, em momentos de necessidade do país, foi parte de processos que, em certa medida, acabaram por resultar nas principais demandas nacionais para região: ocupar, integrar e a manter no país. Contudo, ocupação desordenada, integração com infraestruturas incompletas ou com grande impacto ambiental e social não ajudaram a Amazônia sair do patamar de região subdesenvolvida e, a saga do desenvolvimento continua.

As ações viabilizadas com vistas a desenvolver a Amazônia, propagadas e executadas pelos governos do nacional-desenvolvimentismo só contribuíram para o enriquecimento de poucos e crescimento econômico temporário da Nação. Temporário, haja vista que o próprio país não conseguiu atingir níveis de desenvolvimento esperados para as altas taxas de crescimento da época. O desenvolvimento para a Amazônia não foi efetivado nessa conjuntura e, como se verá no próximo capítulo, em tempo de crise, mais uma vez, a região será relegada ao plano de fornecedora de recursos naturais.

É o momento da redemocratização brasileira e, portanto, fim do regime militar, onde intensas mudanças políticas, dificuldades econômicas, pressões internacionais, tanto pelo lado econômico como pelo lado ambiental, emergem. E, com isso, preocupações mundiais e nacionais sofrem mudanças, iniciando um processo com novos caminhos e, no que se refere ao desenvolvimento da área de estudo e da Amazônia, surgindo novos interesses e atores sociais definidores dos rumos da região, como se verá do **Capítulo II** em diante.

CAPÍTULO II

CAMINHOS E DESCAMINHOS NA AMAZÔNIA: a região da rodovia Cuiabá-Santarém em um Brasil democrático

O Capítulo II prosseguirá contextualizando as ações do governo federal para o país e para a Amazônia. Um período em que, o país sai de uma ditadura militar (1985), busca o caminho da redemocratização (década de 1980/1990), entra em uma crise econômica (1980), e, restabelece-se economicamente após uma década (1990). Neste contexto, a Amazônia se insere como uma região de uma lado, potencialmente detentora de recursos naturais, passíveis de exploração, ocupada e necessitando de infraestrutura para desenvolver-se.

De outro lado, começavam a aumentar as pressões nacionais e internacionais acerca da degradação ambiental da região – principalmente o desmatamento. A Amazônia foi considerada uma região importante para o mundo, fazendo o governo repensar suas ações sobre as questões ambientais. Três seções serão apresentadas.

Na primeira, parte-se de alguns autores importantes para a discussão teórico-conceitual das categorias Estado, Sociedade Civil, Democracia e Formas de Participação, onde se fará um breve apanhado destas categorias enquanto norteadoras da transição do regime político brasileiro. Evidencia-se a retomada dos processos democráticos no Brasil, sua institucionalização dentro de um contexto de um Estado que passa de ditador à neoliberal, e, o papel da Sociedade Civil através das formas de participação, via movimentos sociais do referido processo. A relevância de desenvolver algumas incursões acerca das referidas categorias como forma de orientação do segundo ponto de partida deste trabalho refere-se à busca de sinalizar alguns processos e momentos relevantes para o desenrolar das questões da Tese, sem com isso, ter a pretensão de esgotar tal discussão.

A segunda seção, versa sobre os governos de José **Sarney** (1985-1990), Fernando **Collor** de Mello (1990-1992) e **Itamar** Franco (1992-1995), onde serão descritas as principais ações políticas em nível nacional, para Amazônia e para área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. Na última seção, apresenta-se os dois períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso – **FHC** (1995-1998 e 1999-2002), pautando as suas ações em nível nacional, para a Amazônia e identificando o retorno à proposta da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Descrever os fatos e processos desencadeadores da retomada da rodovia Cuiabá-Santarém como projeto de ação política, é o ponto de partida da análise acerca do que tal ação representará para a discussão do Planos BR-163 Sustentável e para a área de estudo.

Desta forma, inicia-se no **Capítulo II** os antecedentes para entender a origem do objeto de estudo. Com este capítulo encerra-se a descrição dos antecedentes históricos, culminando na decisão de concluir o asfaltamento da parte paraense da rodovia Cuiabá-Santarém. Decisão essa, desencadeadora de todo o processo de mobilização e discussão entre Sociedade Civil e Estado, para transformar tal ação num plano político de desenvolvimento regional para além do asfaltamento.

2.1 Estado, Sociedade Civil, Democracia e Formas de Participação na Transição do Regime Político Brasileiro

A presente seção versa sobre categorias conceituais, dentro do contexto de transição do regime político brasileiro. Tais categorias foram se transformando ou ganhando evidência quando o assunto era a percepção de comportamento e relações entre Estado e Sociedade Civil. O momento do qual se está falando emerge não só no Brasil, mas em toda a América Latina, fruto de mudanças em outros continentes e propagadas de forma global.

O mundo se via num momento de questionamento acerca do sistema capitalista, dos processos de desenvolvimento econômico, dos danos ambientais, sociais e culturais advindos desse sistema e sua fase de crescimento via industrialização à qualquer custo ambiental e social. Isso mundialmente falando foi o fim dos anos de 1960, entra na década de 1970 e, se estabelece nas décadas de 1980 e 1990. No Brasil, em função de todos os acontecimentos históricos, tais transformações e mudanças só começarão a serem sentidas com o fim do regime militar.

Um regime militar ditatorial, com certas peculiaridades que, acabaram por influenciar os rumos posteriores à esse regime, chamado de processo de democratização. Segundo Kinzo (2001, p. 04):

[...] o caso brasileiro [...] assentou-se sob alicerces singulares que merecem referência quando tratamos de analisar a influência de fatores de longo prazo no processo de democratização. Estas bases são de duas naturezas: uma tem a ver com as instituições políticas sob as quais o governo militar operava; e a outra, no domínio econômico, refere-se ao modelo de desenvolvimento seguido e suas consequências. No âmbito da política, há que se lembrar a emergência de uma situação bastante paradoxal. Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país. [...] Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controle de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada. [...].

Ou seja, no caso ditatorial brasileiro, era possível reconhecer traços de um regime democrático limitado convivendo com ações repressoras, características de um regime militar. Essas características tiveram um impacto direto no processo de democratização, dentre os quais, o longo período entre o regime militar e o retorno à democracia⁵⁷. Segundo Kinzo (2001, p. 04-05):

[...]. Para propósito analítico, pode-se dividir este processo em três fases. A primeira, de 1974 a 1982, é o período em que a dinâmica política da transição estava sob total controle dos militares, mais parecendo uma tentativa de reforma do regime do que os primeiros passos de uma transição democrática de fato. A segunda fase, de 1982 a 1985, é também caracterizada pelo domínio militar, mas outros atores - civis - passam a ter um papel importante no processo político. Na terceira fase, de 1985 a 1989, os militares deixam de deter o papel principal [...], sendo substituídos pelos políticos civis, havendo também a participação dos setores organizados da sociedade civil. [...].

As fases relatadas pela autora acima fazem parte de um contexto histórico com, diferentes dinâmicas e processos que, em alguma medida estão sendo descritas neste trabalho. Contudo, nesta seção a questão levantada é como dentro destas fases as relações Estado e Sociedade Civil se perpetuaram desencadeando ações referentes à democratização do país e a participação da sociedade via organizações e movimentos sociais? Ou seja, dentro do contexto

⁵⁷ Oliveira, F. (2005, p. 14) traz uma definição clássica de democracia que exemplifica bem o contexto aqui trabalhado: “A democracia é o sistema da maioria, em que são assegurados os direitos da minoria, mesmo porque na Grécia de Péricles essas posições podiam mudar, dependendo do assunto tratado, e não convinha ofender os direitos dos cidadãos das minorias, porque isto representaria uma desqualificação para participarem do governo da cidadania. O sistema foi concebido exatamente na perspectiva de mudanças de posições, sem o que não faria o menor sentido: congeladas, fixas e imutáveis maioria e minorias, dificilmente se poderia falar em democracia. A democracia moderna colocou no lugar dessas mudanças a rotatividade dos mandatos para criar a possibilidade de novas maiorias e minorias, e a alternância no poder”.

da transição do Regime político como as categorias Estado, Sociedade Civil, Democracia e formas de Participação são trabalhadas e se tornam protagonistas do processo de transição do regime militar para o democrático no Brasil?

O momento que o país estava deixando era uma ditadura de vinte e um anos, onde a sociedade manteve-se alijada de seus direitos de cidadãos, vivendo sobre o julgo de Atos Institucionais – AI's⁵⁸, executados como mecanismos para manter a “ordem”. Era de se esperar mobilizações, mesmo que clandestinas contra a permanência de uma ditadura onde os cidadãos brasileiros viram seus direitos de ir e vir, de comunicação, de organização política, dentre outros, reduzidos a quase zero, aumentasse a vontade de lutar por direitos à cidadania. Toda esta pressão, somadas às questões econômicas e internacionais foram motivos para insatisfações populares, pressões internas e externas para a finalização do regime militar.

Um regime inicialmente colocado como algo necessário, mas, temporário onde, as ameaças “comunistas” e a retomada do crescimento econômico eram colocados como motivos deste regime. Neste contexto, os militares assumiriam a defesa e a organização do país em prol da Segurança Nacional e fariam a transição para um regime democrático, quando as ameaças estivessem sanadas. Contudo, esse processo não se deu de forma pacífica e, parte da população brasileira rebelou-se e atuou, mesmo clandestinamente, contra a ditadura e em defesa da democratização do país.

Democratização como um eixo político e de descentralização, segundo Felicíssimo (1994, p. 48-49):

Consiste na reforma dos mecanismos de decisão política que predominam na sociedade e, sobretudo, na devolução à sociedade de parte do poder político alienado ao Estado. Dentro desse eixo há um grande campo para propostas formalistas – reduzidas ao funcionamento mais eficaz da democracia representativa ou para as que propõem uma democratização consistente que devolva ao povo o poder que lhe é conatural, através de sua participação direta – como trabalhadores, usuários ou cidadãos, em processos de decisão e controle, em todas as instâncias (nacional, estadual, local, dentro de ministérios, empresas, etc.) – e de maneira permanente, não só em momentos de eleição dos representantes.

A partir desta perspectiva, entre as décadas de 1970 e 1980, a luta pela democracia representativa no Brasil, se deu em um contexto de fortalecimento de articulações e mobilizações sociais, onde, o que estava em jogo era a retomada dos direitos à cidadania⁵⁹. Nesse período, onde a sociedade brasileira foi impedida de exercer a cidadania, a concepção de democracia defendida era a democracia representativa. Como se verá, à medida que o processo democrático foi se estabelecendo, novos olhares, sentidos e demandas quanto à forma de ação democrática e participativa serão apresentados e reivindicados pela sociedade⁶⁰.

A defesa da democracia representativa no Brasil desse período, para alguns autores como Dagnino, *et al.* (2006) foi considerada com preocupação, no que se refere à homogeneização do termo democracia e de sua separação entre a sociedade civil e a sociedade política pois:

[...] Uma vez alcançada a democracia representativa, a sociedade civil ativada deixa seu espaço de ação para a sociedade política, a qual assume as causas e os interesses

⁵⁸ Os AI'S, 17 no total, foram normas arbitrárias elaboradas no regime militar pelo Comandante-em-Chefe do Exército, Marinha e Aeronáutica ou pelo Presidente da República, respaldado pelo Conselho de Segurança Nacional, entre 1964 à 1969. O objetivo destas normas era a manutenção do controle frente às instituições legais, em defesa do regime militar (BRUM, 1997).

⁵⁹ No contexto em questão cidadania pode ser entendida como a retomada dos direitos civis cujos principais direitos estão assentados no “poder escolher” representantes a partir de um processo eleitoral, no poder se organizar em partidos políticos, bem como participar das decisões acerca de questões econômicas e sociais (CHAUI, 2005).

⁶⁰ Quanto a esta discussão ver autores como Chauí (2005); Dagnino, *et al.* (2006) e, Kolody, *et al.* (2011).

da sociedade civil e monopoliza as funções da representação legítima. [...]. Ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre a sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, portanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e a transforma. (DAGNINO, *et al.*, 2006, p. 18)

Neste sentido, Dagnino, *et al.* (2006), pensa o pleito eleitoral, bem como as instituições do Estado, como possibilidades representativas norteadoras de uma sociedade sem ditames autoritários, defendendo os plenos poderes de participação na construção do regime político democrático.

A discussão das relações entre Estado e Sociedade Civil em prol de processos participativos e democráticos tem alto grau de complexidade e, só vem avançando ao longo da construção teórico-prática dentro das Ciências Sociais. No período em questão, o dilema era o fato de, em um regime autoritário, prevalece a vontade de um Estado mantenedor e executor de ações para a sociedade, portanto, o Estado e a Sociedade Civil são inseparáveis. O Estado revoga o princípio da cidadania e retira os direitos políticos dos cidadãos, instaurando uma ditadura.

Do ponto de vista da discussão, onde parte-se de uma forma específica de Estado – o Estado autoritário brasileiro –, e, guardadas todas as aspirações clássicas e contemporâneas sobre as Teorias do Estado, mais do que conceituar uma forma de atuação estatal, busca-se evidenciar as relações entre Estado e Sociedade Civil desencadeadoras do processo de democratização brasileira. Segundo Dagnino, *et al.* (2006, p. 46):

No terreno das relações entre o Estado e a sociedade civil, o projeto autoritário, em princípio, não reconhece a existência da sociedade civil. Em seu modelo orgânico-corporativo, o modelo autoritário sustenta que não há separação entre a sociedade e o Estado, visto que o partido corporativo cumpre ao mesmo tempo funções de representação dos setores sociais e de exercício de governo, pois ocupa o poder em todos os níveis. [...].

Portanto, esse foi o modelo que perdurou no período em questão no Brasil. Dentro desta perspectiva, onde o princípio da cidadania e dos direitos políticos são relegados, a relação Estado e Sociedade Civil se deu de forma vertical, clientelística, repressora, individualista e, portanto, uma relação onde a influência da Sociedade Civil foi consideravelmente enfraquecida (DAGNINO, *et al.*, 2006). Foi dentro deste contexto que, a exigência de uma redefinição e ação da Sociedade Civil brasileira se fez sentir enquanto uma instituição necessária para romper as barreiras do Estado autoritário.

Segundo Gohn (2005, p. 70-71):

O conceito de sociedade civil já passou por várias concepções e significados no Brasil e na América Latina. Ele vem sofrendo reformulações que seguem, em linhas gerais, momentos da conjuntura política nacional e a trajetória das lutas políticas e sociais do país. De uma forma geral, ele surge no período denominado trajetória, das transições democráticas. [...]. Na linguagem política corrente ele se tornou sinônimo de participação e organização da população civil do país na luta contra o regime militar. [...] fundado na crença de que a sociedade civil deveria se mobilizar e se organizar para alterar o *status quo* no plano estatal, dominado pelos militares e por um regime não democrático, com políticas públicas que privilegiavam o grande capital [...].

Nesse contexto de mobilização e busca de mudança do *status quo* estatal, destaca-se a luta e reivindicação pela autonomia das instituições através das quais a Sociedade Civil se organizava. Autonomia das organizações sociais, na prática, significava está reivindicando e

agindo contra o Estado ditador (GOHN, 2005). Nesta perspectiva, Avritzer (2009, p. 28) traz uma contextualização acerca da Sociedade Civil onde reconhece que:

A partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou a chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Tal fato esteve relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias [...]; uma reavaliação da ideia de direitos [...]; a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. Especialmente nas grandes cidades, essas novas práticas redefinem a forma de fazer política, levando a um aumento significativo do número de associações comunitárias e da sua forma de relação com o Estado. [...].

Assim, da necessidade de se contrapor à um regime autoritário, emerge a Sociedade Civil brasileira, institucionalizada a partir de processos de luta pela democratização, advindos do estabelecimento de associações civis como os atores chaves desse processo. Para Guimarães (2009) esse momento é considerado um segundo período histórico⁶¹, iniciado na década de 1970. Nesse período, a cultura brasileira de participação democrática será reivindicada através de longos períodos de “mobilização social do povo brasileiro”, perpetuada até os dias atuais.

É o momento onde se processa toda uma organização social dentro do contexto dos movimentos sociais unificados em prol da “democracia e de uma cidadania ativa”. Participação entendida a partir de Gohn (2005, p. 30-31):

[...] como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. Não estamos nos referindo a qualquer tipo de participação mas a uma forma específica, que leva à mudança e à transformação social. [...].

Os movimentos sociais, enquanto protagonistas do processo de reivindicação e defesa da redemocratização nacional, se reestruturam e ampliam-se enquanto resistência contrária à ditadura militar e, como forma de organização da Sociedade Civil (AVRITZER, 2009). Segundo Guimarães (2009), a partir de 1970, tais organizações vão se articular dentro de três setores: i) no meio rural com o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST; ii) no meio urbano com as rearticulações sindicais originárias de uma nova forma de organização, onde as centrais sindicais, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores – CUT, foram um dos seus mais fortes expoentes; e, iii) dentro da Igreja Católica, com a formação da Teologia da Libertação, fruto das articulações dos cleros progressistas.

É importante destacar que, esses movimentos sociais e outros, começaram a emergir a partir do retorno do exílio de várias lideranças, no final da década de 1970. Estes vão dar o tom para as mobilizações e articulações onde a base era, segundo Guimarães (2009), a construção de uma “agenda democrática e de cidadania ativa”. Para Guimarães (2009, p. 16):

⁶¹ Guimarães (2009) ao discutir as culturas brasileiras de participação democráticas propõe pensar as mesmas a partir de ciclos históricos longos, cujo primeiro iniciou em 1950 e foi interrompido em 1964 e, a questão a destacar desse processo era a mobilização dos movimentos sociais a partir da defesa da soberania e do nacionalismo.

Por ter uma agenda democrática e de cidadania ativa, esse ciclo de desenvolvimento é percorrido por grandes momentos de mobilização institucional, dos quais podem ser citados quatro: a campanha das Diretas Já; a campanha pelos direitos na Assembleia Constituinte; a campanha pelo *impeachment* do Collor e a eleição do atual presidente Lula em 2002. É um movimento nacional com agenda mais expandida, fundamentado na democracia, cruzando conquistas institucionais e extra institucionais, estabelecendo uma espécie de refundação larga das próprias bases da democracia brasileira e do Estado brasileiro.

Dentro da perspectiva do autor acima, de 1970 até os dias atuais, houve um longo caminho percorrido, com mudanças de trajetórias no meio. Tais mudanças, levaram ao processo de mobilização via os movimentos sociais, para além da reivindicação de uma democracia. Neste momento, a Sociedade Civil almejava participar dos movimentos decisórios do Estado democrático, indo além dele e se constituindo parte integrante enquanto atores sociais.

Desta feita, a discussão de Guimarães (2009) coaduna com a de Gohn (2005, p. 73-74, grifo nosso) quando a mesma afirma que:

Não podemos nos esquecer de que a renovação no cenário da participação social da sociedade civil nos anos 70 e 80 não ocorreu apenas no campo popular. Se este campo surgiu e se expandiu contrapondo-se à exclusividade que era dada ao sujeito trabalhador, advindo do campo da produção, como o sujeito “por excelência” com potencial para realizar mudanças históricas, movimentos sociais não populares, advindos de outras camadas sociais, tais como o das mulheres, dos ambientalistas, pela paz, dos homossexuais etc. também já tinham iniciado uma trilha de lutas independente do mundo do trabalho e se firmado como agentes de construção de identidades e força social organizada. [...]. Esses movimentos ajudaram a construir novos significados para a política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade no campo da representação institucional e do poder, enquanto instância centralizada no Estado. [...]. O termo “**ator social**” entrou para o vocabulário das ciências sociais, esvanecendo, num primeiro momento, o termo “sujeito social”. Quando muito, falava-se em “novos sujeitos históricos”.

Assim, foi construído todo o processo pós-regime militar, sendo o ano 1985 o marco das mudanças do papel da Sociedade Civil, de reivindicante de sua autonomia frente um Estado ditador, para uma luta por ser reconhecida como um ator partícipe da elaboração de uma sociedade democrática. Ou seja, a luta da Sociedade Civil, através dos movimentos sociais, passou a ser por sua maior participação no processo de redemocratização, onde as campanhas por eleições diretas, iniciadas anteriormente a 1985, denominadas de “Diretas Já” e a Constituinte em 1987, foram as principais bandeiras. Foi o momento, em que surgiu uma nova fase, intensificando o processo de institucionalização das relações dos movimentos sociais com o Estado (CARDOSO, 1994).

Esse momento de reestruturação das relações Estado e Sociedade Civil no Brasil, se consolidou, devido à forma como os processos de redemocratização se estabeleceram ainda sob o julgo do Estado. Um exemplo disso, foi a derrocada da Campanha das “Diretas Já”, inviabilizada por uma emenda constitucional da Câmara dos deputados. Redemocratização que, em nível de Estado, tem através do Congresso Nacional a responsabilidade da elaboração de uma nova Carta Magna.

Através da instauração da Constituinte de 1987, responsável pela elaboração da nova Constituição Federal do Brasil, se daria a tônica dos anseios de país redemocratizado e das formas de participação e relações entre Estado e Sociedade Civil. Dentro deste contexto, segundo Avritzer (2009, p. 29-31):

Os anos de 1980 implicaram uma maior presença do associativismo e das formas de organização da sociedade civil na cena política. O auge desse movimento foi o processo constituinte. A constituinte brasileira aceitou as chamadas emendas

populares com mais de 30 mil assinaturas [...]. Entre 1986 e 1987, uma série de movimentos populares propôs a participação institucionalizada no Estado pela via das assim chamadas “emendas populares”. A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado das ações sociais e coletivas. A Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. [...]. Assim, o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições participativas que foram normatizadas nos anos de 1990, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local.

A partir das lutas contra a ditadura e a efetivação de um processo de redemocratização nacional foi se construindo as bases dos movimentos sociais, dinamizadores da relação Estado e Sociedade Civil. Da fase da elaboração da Constituição de 1988 até seu lançamento, a tônica foi reivindicar e deixar normatizado em forma de Lei as formas de participação da sociedade dentro de um Estado democrático. Kolody, *et al.* (2011, p. 40), também reconhecem a Constituição de 1988 como a representação legal do Estado de Democrático de Direito:

Como é sabido a Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais através da garantia da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis, logo a participação é concebida como interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social. O Brasil na condição de Estado Democrático de Direito reconhecido pela positivação na constituinte, passa a contemplar a partilha de poder entre a sociedade política e sociedade civil. Destarte, foram criadas instâncias de participação social no sentido de garantir interação entre as demandas desse segmento e as políticas de intervenção de cada área [...].

Em meio a todo esse processo de redemocratização brasileira, em níveis institucionais, a conjuntura econômica do Brasil, nas décadas de 1980 a 1990, não será favorável a uma tranquila implementação dos processos de participação social incorporados na legislação e nos discursos oficiais do governo. Isso não quer dizer que tais processos ficaram apenas na legislação, ao contrário, o que se pôde perceber, concordando com o texto de Avritzer (2009), foi o aparecimento de novas formas de organização: conselhos, fóruns, etc. que, institucionalmente estreitaram as relações entre Estado e Sociedade Civil.

Ainda com relação à Constituição de 1988, Kinzo (2001) reforça as constatações de Avritzer (2009) e Kolody, *et al.* (2011), destacando também os avanços introduzidos no âmbito social, ao mesmo tempo em que cita algumas manutenções de problemas sem soluções viáveis para a sociedade à exemplo das questões agrárias:

No que se refere ao produto, a despeito de várias imperfeições, a Constituição representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. [...] Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista [...]. A Constituição também foi inovadora em relação às minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros. No entanto, dado o contexto social e político no qual se processou a reconstitucionalização do país, o novo estava fadado a conviver com o velho. Este foi o caso do secular problema agrário, que permaneceu quase intocado, e dos militares, que mantiveram sua prerrogativa de poder intervir, caso solicitado por um dos três poderes, na eventualidade de uma grave crise política. O legado da era Vargas foi também reafirmado pela Constituição, na inclinação nacionalista e estatista de

algumas de suas cláusulas econômicas e na preservação de muitos dos traços característicos da estrutura corporativa de representação de interesses. (KINZO, 2011, p. 08)

A Constituição Federal de 1988, portanto, pelo menos no papel, trouxe mecanismos legais e reconhecimentos institucionais, em termos de direitos, deveres e até ações do Estado, podendo ser considerados balizadores de um processo democrático. Porém, como Kinzo (2011) afirma, “o novo estava fadado a conviver com o velho” e, nesse sentido as estruturas políticas nacionais ainda não estavam ganhas para o projeto de Democracia e Sociedade preconizado pela Constituição. E, mais ainda, a Sociedade Civil não estava suficientemente organizada e preparada para reivindicar seus direitos e agir dentro dos parâmetros estabelecidos na Constituição.

Um longo caminho começava a partir da promulgação da Constituição de 1988. O ano subsequente, 1989, pode ser considerado um importante marco, pois, se estabelece no país, as Eleições Diretas. Segundo Kinzo (2011), com as eleições se fecha a fase de transição democrática do Brasil, sem realmente uma efetiva ruptura com a antiga ordem.

Tal fato, como se verá no decorrer deste Capítulo tem bases conjunturais e estruturais dentro de um contexto socioeconômico e político pelo qual atravessou o país nas décadas de 1980 e 1990. Crise Econômica, Crise de Estado, Defesa de um Estado Mínimo, descontinuidade acerca dos processos de desenvolvimento foram alguns dos fatores que contribuíram para um processo lento, desigual e cheio de vícios dentro da relação Estado e Sociedade Civil no Brasil. Ao reconhecer tais fatos, nas palavras de Kinzo (2001, p. 09): “[...] não significa desconsiderar os avanços democráticos conquistados, os quais são, em grande medida, o produto da dinâmica política introduzida pelo próprio processo de democratização”.

Para finalizar a discussão dos antecedentes do processo de redemocratização, ressalta-se que, a partir dos anos de 1990, em termos da relação Estado e Sociedade Civil, novos espaços públicos foram articulados. Os citados conselhos, fóruns, redes, etc., determinaram assim, as relações entre Sociedade Civil e representantes do poder público. Desta feita, instaurando por meio destes mecanismos, a tão reivindicada participação da Sociedade Civil nas instâncias tomadoras de decisões.

Tais mecanismos, em função de estarem em nível de governo federal, sendo estabelecidos numa conjuntura política neoliberal⁶², onde o desmonte do “público” era uma constante desmobilizaram, em grande medida, os protestos de rua, dando lugar às mobilizações da sociedade em ações sociais (programas e projetos) do governo. Gohn (2005, p. 83) ressalta que: “[...] a maioria dos quais já vinham totalmente prontos e atendiam as pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais” e, ainda segundo Gohn (2005, p. 83-88):

Como todo ciclo, ele também se fecha e se esgota. As políticas neoliberais passaram a desaguar ao final da década de 90, em termos de sua legitimidade junto às camadas médias e parte das elites. O que era “ser moderno” passou a ser visto como responsável pelo atraso. O aumento da pobreza, o desemprego e a violência urbana transferiram a questão social para as grandes cidades.

⁶² Para fortalecer a concepção acima quanto a conjuntura política neoliberal, segundo Bava (2005, p. 33): “Essa política neoliberal, praticada desde o início dos anos 1990, fragilizou a capacidade de intervenção do Estado pela via das privatizações, das terceirizações. E eu não diria que isto se deu só em nível federal. Ocorreu também em níveis estadual e municipal. Hoje em dia uma série de políticas e de serviços que antes eram exercidos diretamente pelos governos municipais, pelos governos estaduais, foram terceirizadas, foram valorizadas como mercadoria e desvalorizadas como bens e serviços de interesse comum. Essas mudanças ocorreram também pela reduzida capacidade de controle do Estado sobre as empresas contratadas e pela falta de compromisso com a qualidade dessas políticas”.

Um panorama dos movimentos sociais neste novo milênio pode ser descrito em torno de treze eixos temáticos que envolvem as seguintes lutas e demandas:

- I) Movimentos sociais ao redor da questão urbana, pela inclusão social e por condições de habilidade na cidade. [...].
- II) Mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão política co-administrativa da cidade [...].
- III) Movimentos pela educação [...].
- IV) Movimentos ao redor da questão da saúde [...].
- V) Movimentos de demandas na área dos direitos [...].
- VI) Mobilizações e movimentos sindicais contra o desemprego.
- VII) Movimentos decorrentes de questões religiosas de diferentes crenças, seitas e tradições religiosas.
- VIII) Mobilizações e movimentos dos sem-terra, na área rural e suas redes de articulações com as cidades via participação de desempregados e moradores de ruas, nos acampamentos do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra; movimentos dos pequenos produtores agrários, as quebradeiras de coco do Nordeste etc.
- IX) Movimentos contra as políticas neoliberais [...].
- X) Grandes Fóruns de mobilização da sociedade civil organizada contra a globalização (contra a ALCA, por exemplo); o Fórum Social Mundial – FSM, iniciativa brasileira, com quatro edições ocorridas no Brasil; o Fórum Social Brasileiro, ocorrido em 2003 em Belo Horizonte. Inúmeros Fóruns Sociais Regionais e Locais; Fóruns da Educação (Mundial, de São Paulo, 2004); Fóruns Culturais (jovens, artesãos, artistas populares etc.).
- XI) Movimento das cooperativas populares: materiais recicláveis, produção doméstica alternativa de alimentos, produção de bens e objetos de consumo, produtos agropecuários etc. [...].
- XII) Mobilizações do Movimento Nacional Atingidos pelas Barragens, hidroelétricas, implantação de áreas de fronteiras de exploração mineral ou vegetal etc.
- XIII) Movimentos sociais no setor das comunicações, a exemplo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

Com o panorama acima, se percebe a ampliação dos segmentos dos movimentos sociais cuja tendência ao longo dos anos foi seu contínuo aumento. Um exemplo disso, foi a perpetuação, no âmbito nacional, das Organizações Não Governamentais – ONG's⁶³, na década de 1990. A partir de então, e, guardadas as diferenças de atuação ao longo do tempo, as ONG's terão papel fundamental na relação Estado e Sociedade Civil.

A ampliação da atuação das ONG's no Brasil, tem relevância, como se verá no final deste Capítulo e no **Capítulo III**, porque são estas que atuaram diretamente na elaboração do objeto de estudo deste trabalho. Daí a importância de delimitar o momento de seu fortalecimento no contexto nacional, bem como sua definição e inserção no Brasil. Nesta seção o interesse foi apresentar, de forma resumida, um panorama da relação Estado e Sociedade Civil na transição do regime político brasileiro, enfatizando as categorias conceituais que permearam tal discussão.

Momento em que, a luta pela redemocratização, organização e atuação dos movimentos sociais tornaram-se bandeiras e delimitaram o marco no qual os processos participativos entram

⁶³ Segundo Avritzer (2009, p. 31, grifo nosso): “O conceito de ONG é parte de um conjunto de definições e regulamentações específicas, expressas e difundidas por organismos internacionais, tais como a ONU e o Banco Mundial. A definição do Banco Mundial para ONGs é a seguinte: *ONGs incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que por serem comerciais e objetivas*. O elemento central dessa definição é o não constituir parte do governo [...]. No caso do Brasil, existem dois fenômenos importantes que irão marcar a atuação das ONGs no país: o primeiro deles é uma forte reivindicação de autonomia da sociedade civil por parte de atores sociais”. Além de Avritzer (2009), Gohn (2005) é uma referência para ampliar a discussão das ONG's na década de 1990.

em cena no contexto político brasileiro. O Estado responde a partir de seus interesses e das reivindicações da sociedade, e, portanto, setores mais organizados avançam em detrimento de setores menos organizados. Extrapolando inclusive tal questão para o âmbito regional como bem demonstra Gohn (2005) e Avritzer (2009).

Desta feita, o Estado continuava sendo o agente impulsionador das ações políticas, mas, tendo uma Sociedade Civil que começava a exercer e a reivindicar seu espaço nos fóruns de tomadas de decisão. Uma Sociedade Civil que ao longo do tempo vem aprendendo a reivindicar e a cobrar sua participação nesses processos e atuar como ente decisório das ações do Estado. Fazer referência à essas categorias, relações e suas participações na história da redemocratização brasileira, torna-se relevante para entender as mudanças que ocorreram a partir de 2004

Tais mudanças incidiram no contexto das ações pertinentes à organização social, em prol de uma política na Amazônia, como se verá no **Capítulo III**, e tiveram impactos diretos no objeto de estudo, o Plano BR-163 Sustentável. Por isso, acredita-se que, esse suporte conceitual e discursivo, ajudará no entendimento do objeto deste estudo, por reconhecer que a origem do debate se encontra no período descrito. No mais, alguns indícios de todo o processo de redemocratização e dos governos que se seguirão após o regime militar, também serão exemplos dos processos econômicos, sociais e políticos que foram desencadeados no período.

Acredita-se que, tais discussões facilitarão o entendimento de como e porque as ações políticas conjunturais e estruturais foram implementadas ao longo dos anos de 1980, 1990 e 2000, como forma de conter uma crise econômica e retomar a via do desenvolvimento dentro de um Brasil “democrático”. Guardadas as devidas proporções, tais discussões contribuirão para a descrição acerca das ações políticas para a Amazônia e para a área de estudo dos anos de 1990 em diante. A Amazônia, no período de redemocratização nacional, continuou sendo vista como detentora de recursos naturais.

Contudo, a forma de atuação do governo federal na região, foi redirecionada em função das pressões nacionais e internacionais, com relação à sua conservação e das populações tradicionais amazônicas. As próximas seções continuarão na linha histórica descritiva das ações dos governos brasileiros, indicando os caminhos do desenvolvimento, através das ações políticas em nível nacional e para a Amazônia. Considera-se importante tal contextualização, para o entendimento de como o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém volta à pauta do governo, abrindo caminho para as reivindicações da região e, transforma-se em um momento de discussão entre Sociedade Civil e Estado para a elaboração de uma política de desenvolvimento regional, o Plano BR-163 Sustentável.

2.2 Do Governo de José Sarney ao Governo de Itamar Franco

O primeiro governo democrático irá receber o país em meio à uma crise econômica fruto do aumento da dívida externa. Internamente, isso colaborou para instabilidade nas taxas de crescimento, elevação da inflação e desvalorização monetária (TAVARES; BELLUZZO, 2002). Tais elementos, acabaram por acirrar o endividamento público, gerando uma crise financeira, inviabilizando o Estado-Interventor, planejador e investidor.

Chegava ao fim a era nacional-desenvolvimentista, com uma crise econômica e política, culminando na derrocada do regime militar. Segundo Sallum Jr. (2003, p. 37):

Com efeito, a estratégia escolhida para enfrentar o estrangulamento externo produziu uma crise política muito complexa. [...]. O “ajuste externo” opôs-se ao receituário econômico da coalizão desenvolvimentista, que via no crescimento econômico nacional o valor básico a ser alcançado e fazia das empresas estatais seu pilar central de sustentação. A política governamental foi considerada recessiva, inflacionária e “injusta”, pois transferia todos os custos do “ajuste” para os agentes econômicos

domésticos, principalmente para os assalariados e para as empresas estatais, evitando onerar os credores externos. Assim, as políticas de governo não só se dissociaram dos interesses imediatos da base de sustentação do Estado como passaram a ser consideradas ilegítimas, contrárias aos valores básicos da aliança desenvolvimentista.

A base de sustentação interna do regime militar, as elites empresariais, começaram a retirar o apoio ao governo desencadeando “[...] a atuação da oposição político-partidária no Congresso e seus esforços para mobilizar as classes médias e populares na luta contra a perpetuação do regime militar. [...]” (SALLUM JR., 2003, p. 37). Reconhecidos, portanto, como os primeiros movimentos de uma mobilização social, entre janeiro e março de 1984, cuja reivindicação era o fim da ditadura militar e em defesa da redemocratização nacional, através de eleições diretas. Segundo Sallum Jr. (2003, p. 37):

A mobilização popular minou completamente o apoio ainda existente à política de democratização gradual e limitada liderada pelo regime autoritário. [...]. A entrada maciça da população na luta política em favor da superação rápida do regime autoritário produziu uma inovação substancial na vida política brasileira: obrigou o governo a tolerá-la, os meios de comunicação de massa fiéis ao regime a noticiá-la e as elites políticas a rejeitar as costumeiras condicionalidades interpostas à vigência da democracia no Brasil. [...]. A Campanha das Diretas redefiniu o espaço legítimo da política no Brasil.

Abriu-se caminho para mobilizações em massa, fortalecendo a oposição política estabelecida pelo Congresso Nacional, onde se instaurou uma disputa para o fim do regime militar. Mas, mesmo com toda a pressão social e política ao regime militar, os militares ainda detinham uma maioria no Congresso Nacional e conseguiram vetar as eleições diretas, como dito anteriormente, via emenda constitucional. O primeiro representante do processo de redemocratização nacional foi eleito via eleições indiretas, pautada por uma ampla aliança entre oposição e dissidentes do regime militar.

Fruto dessa aliança, o grupo “Aliança Democrática” (PMDB-PFL), trazia ainda no discurso algumas propostas desenvolvimentistas. Por isso, contava com o apoio do empresariado nacional, elegendo, no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves para presidente do Brasil, em 15 de janeiro de 1985. Para Sallum Jr. (2003, p. 38):

A esmagadora vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral mostrou bem quais eram as aspirações políticas dominantes na elite política brasileira e, implicitamente, qual o projeto político que prevaleceria no período presidencial seguinte: construir uma Nova República, uma democracia plena, que não impusesse restrições aos movimentos e às organizações populares, que tivesse como orientação econômica um nacional-desenvolvimentismo renovado e que combinasse crescimento econômico e redistribuição de renda.

A partir dessa citação, faz-se um parêntese para ponderar que, mesmo com todas as manifestações contrárias ao regime ditatorial e sua política, em 1985, quando o Brasil iniciou seu processo de transição rumo a democracia, para Carvalho (2001, p. 19), “[...] não houve ruptura abrupta ou realinhamento radical de forças políticas, nem mudança significativa no modelo de desenvolvimento [...], no período subsequente [...]”. E, através de eleições indiretas, foi eleito o primeiro presidente da fase de reabertura democrática do Brasil, Tancredo Neves (1985), que vem a falecer antes de assumir a presidência, em 21 de abril de 1985. Em seu lugar, assume o vice-presidente José Sarney, como o novo chefe do Executivo de um país em vias da redemocratização.

Portanto, estes foram os antecedentes que levaram José Sarney à presidência da República. Com este, a fase de abertura política instaurada em 1985, conhecida como “Nova República”, repercute no contexto nacional e internacional como o fim de uma era e o início de

outra onde o principal objetivo enquanto Nação é “aprender a viver numa democracia”. Mesmo em um país em crise econômica, a alegria e comoção estabelecidas com as manifestações pelas “Diretas Já”, o falecimento de Tancredo Neves e a subida ao poder do presidente José Sarney (1985-1990), trouxeram uma sensação de recomeço.

Um recomeço instaurado com o fim do regime ditatorial e a possibilidade de uma redemocratização, sem com isso, esquecer dos problemas econômicos e sociais herdados do referido regime militar. Como destaca Sachs (1986a, p. 188), tais problemas econômicos e sociais são geradores de: “[...] desigualdades sociais gritantes, disparidades regionais, uma inflação ao ritmo de mais de 200% ao ano, um desemprego exacerbado pela crise dos anos 1980-1983 e a absurda política de austeridade imposta pelos credores externos e pelo Fundo Monetário Internacional”. Sachs (1986a) chama a atenção para o fato de o Brasil entrar na “Nova República” com um passivo econômico e social, mantendo-o dentro dos padrões de subdesenvolvimento.

Ou seja, o Brasil passa por todo o nacional-desenvolvimentismo onde galgou períodos de crescimento e pôde contar com um Estado-Interventor, sem conseguir alcançar um real desenvolvimento resultando que:

[...] A sociedade brasileira acumula, assim, os aspectos mais desfavoráveis de um país subdesenvolvido, incapaz de absorver toda sua mão-de-obra no setor moderno, e sofrendo do desemprego “clássico” dos países industriais, sem poder contar com o “bem-estar” de um Estado-Protetor. (SACHS, 1986a, p. 191, grifo do autor)

Concordando com o autor acima, nesse período, em termos econômicos e sociais, o legado deixado pelos governos militares foi a fragilidade e vulnerabilidade do país. Tais problemas irão desencadear todo um contexto de engessamento do pensamento do desenvolvimento, haja vista, os problemas econômicos demandarem medidas conjunturais, de curto prazo, cujo principal problema a ser atacado foi a inflação. Sachs (1986a) irá, no texto em questão, definir a situação socioeconômica brasileira da “Nova República” a partir da existência de quatro dívidas: “[...] duas – a *dívida externa e a dívida interna* – no sentido literal; e mais duas – a *dívida social e a dívida ecológica* – em sentido figurado. [...]” (SACHS, 1986a, p. 191, grifo do autor).

Sachs (1986a), trabalha tais dívidas como as preocupações com as quais “os brasileiros” devem se debruçar, sendo que, ao fazer suas colocações acerca das opções nacionais o mesmo ressalta:

É fato indiscutível que o Brasil deve mudar de rumo e livrar-se de vez por todas do crescimento selvagem. Só dessa forma poderá começar a desfazer-se de suas quatro dívidas. Não lhe faltam meios para isso. Seu *potencial de desenvolvimento endógeno*⁶⁴ é notável. Reúne todos os elementos para se engajar em uma estratégia voltada para as potencialidades do mercado interno [...]. (SACHS, 1986a, p. 205, grifo do autor)

⁶⁴ A ideia de potencial de desenvolvimento endógeno de Sachs (1986a) diz respeito à uma defesa de contrapor-se ao desenvolvimento econômico tradicional e dependente do qual países subdesenvolvidos como o Brasil, se sujeitaram para galgar o desenvolvimento. É uma percepção crítica e propositiva do autor que acredita em países como o Brasil e a Índia sendo possuidores de “potencial de desenvolvimento endógeno” onde, segundo Sachs (1986a, p. 83-84) este: “[...] pode, [...], decompor-se em três elementos estritamente ligados: a capacidade cultural de pensar-se a si mesmo e de inovar, a capacidade político-administrativa de tomar decisões autônomas e de organizar a execução das mesmas, enfim, a capacidade do aparelho de produção para assegurar a sua reprodução, ampliada em conformidade com os objetivos sociais de desenvolvimento”. Portanto, este foi um caminho defendido por Sachs (1986a), enquanto rota para um desenvolvimento menos dependente, priorizando o potencial interno do país que não estava sendo aproveitado, ou seja, uma crítica pertinente e, ao mesmo tempo, uma proposição que não foi levada em consideração em tempos de crise.

Em tempos de crises conjunturais, a exemplo das altas taxas de inflação, pensar em desenvolvimento foi algo secundarizado e adiado em detrimento do desafio ao combate da inflação. Segundo Modiano (1990, p. 347):

Durante a segunda metade da década de 80, a política econômica brasileira concentrou-se no combate à inflação. Os planos de estabilização de inspiração ortodoxa, adotados no período de 1981-1984, promoveram o ajustamento externo da economia, mas não conseguiram evitar a escalada da inflação. A inflação brasileira parecia ter propriedades específicas e uma dinâmica própria, resistindo às pressões deflacionárias da recessão e do desemprego.

Para tanto, políticas de controle da inflação foram adotadas através de Planos Econômicos no período de 1985-1989. Ao todo, quatro planos foram efetivados: Plano Cruzado (1985); Plano Cruzado II (1986); Plano Bresser (1987); e, Plano Verão (1989), sem que o governo fosse capaz de sanar o problema, terminando em um ambiente de recessão econômica, especulação financeira e ameaça de hiperinflação⁶⁵. Além dos desafios econômicos, o governo Sarney teve pela frente o desafio de redefinir a estrutura política do país, apoiando o estabelecimento da Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição Federal para o país, considerada como a principal ação política realizada neste período (BRUM, 1997).

De fato, já no início do governo de José Sarney alterou-se um conjunto de leis que bloqueavam a participação política popular. [...]. Além disso, a legislação sofreu algumas mudanças que provocaram um enorme impacto na atividade política dos trabalhadores, aumentando muito seus direitos de participação e liberando-os do controle governamental [...].

Essas e outras mudanças nas normas que regulavam a vida pública e também a tolerância governamental, quando do desrespeito à lei nas manifestações coletivas, permitem caracterizar a Nova República como um arranjo político no qual vários segmentos sociais, inclusive as classes populares, puderam lutar por seus interesses e ideias com grande liberdade de ação e organização. [...]. (SALLUM JR., 2003, p. 38-39)

Isso gerou, pelo menos legalmente, uma ampliação da participação popular e viabilizou a retomada da autonomia dos poderes do Legislativo e Judiciário, além dos governos estadual e municipal frente ao Executivo corroborando para a ampliação de tomada de decisões destes. Além disso, a Constituição de 1988 estabeleceu o direito à cidadania, aumentou a proteção social para todos e definiu como dever do Estado a garantia de inúmeros direitos sociais (SALLUM JR., 2003), como descrito na seção anterior.

Dessa forma, durante a presidência de José Sarney, a elite política brasileira realizou completamente, do ponto de vista institucional, o projeto da Nova República. Ainda assim, esta não se converteu em um sistema estável de poder. [...]. A instabilidade econômica crescente no governo Sarney sinalizava, de fato, a fragilidade política do Estado. No entanto, não se tratava apenas de a elite política ter ou não ter as ideias certas ou de ela fazer ou não as alianças apropriadas para estabilizar um novo sistema de poder. Na verdade, as circunstâncias em que ela operava eram muito difíceis para que pudesse ter sucesso. (SALLUM JR., 2003, p. 39)

Tais circunstâncias, como dito anteriormente, era uma crise econômica, que inviabilizou, como dito anteriormente, toda uma concepção de planejamento do

⁶⁵ Como a discussão dos Planos Econômicos citados e a inflação fogem ao escopo deste trabalho, autores como Modiano (1990); Brum (1997); Carneiro (2002) são importantes referências para entender o período e temas citados.

desenvolvimento em termos de ações concretas. Mas, por outro lado, em termos políticos, deixou uma ponte na Constituição de 1988 para quando a retomada do planejamento do desenvolvimento fosse viável:

[...] numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. [...]. (ALMEIDA, 2004, p. 25)

Além dos Planos Plurianuais – PPA’s e da Constituição de 1988, outros mecanismos que ajudaram a compor tecnicamente a visão de planejamento de forma mais eficiente e controlada, via a Carta Magna brasileira, foram: a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a unificação dos orçamentos anuais no Orçamento Geral da União – OGU. Com tais instrumentos, a intenção era tornar explícito as ações do governo em termos de planejamento, fonte de recursos e gastos, ao mesmo tempo em que, instaurando tais procedimentos como atos obrigatórios, ter-se-ia mecanismos de cobrança, através das três esferas Legislativo, Executivo e Judiciário quanto execução dos programas de governo e de orçamentos (GARCIA, 2015a). Segundo Garcia (2015a, p. 19):

Esse conjunto de instrumentos e de determinações tem seu sentido melhor apreendido se remetido ao contexto no qual foi produzido. A Assembleia Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu seus trabalhos em 05 de outubro de 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu o primeiro presidente da República civil em mais de vinte anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND’s) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emenda-los na substância. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo.

Percebe-se, a partir de Garcia (2015a), que tais proposições vem no bojo das experiências com um Executivo ditatorial e, portanto, definições de formas transparentes de agir do governo federal, foram prerrogativas definidas na Constituição de 1988 como forma de instaurar transparência e oportunidade de abertura da participação nas ações de planejamento e desenvolvimento do governo. Contudo, o fato de ter na Constituição de 1988 prerrogativas de controles e de planejamento das ações políticas não induz à ação efetiva, apenas às normatizam. Como argumenta Garcia (2015a, p. 20-21):

Os vinte anos (1964-1984) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. [...]. Ou seja, mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as

dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

O primeiro PPA (1991-1995) devido às circunstâncias conjunturais que o país se encontrava, teve um caráter normativo e reducionista, pois foi trabalhado para ser “[...] algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) [...]” (GARCIA, 2015a, p. 23). Relatar um pouco dessa discussão em termos dos PPA’s é importante para entender que, no período, entre os governos Sarney e Itamar Franco, o PPA como instrumento de planejamento do desenvolvimento ficou subscrito apenas na Constituição. E, só viria a ser resgatado pós-estabilização econômica, a partir de 1995, com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (GARCIA, 2015a).

No período em questão, governo Sarney, as medidas para a contenção da crise e do combate à inflação eram prioridades, os planos de estabilização de curto prazo, foram os instrumentos utilizados para solucioná-las. Planos, sem muito êxito, pois, fora pequenos momentos de estabilidade não surtiram os efeitos esperados.

Em síntese, a Nova República tornou-se um sistema instável de dominação política, em que não se articulavam bem a dimensão institucional, a esfera sociopolítica e as condições econômicas.

Essa instabilidade resultou, de um ponto de vista material, numa trajetória decadente de desenvolvimento. O Estado continuou a proteger o mercado interno, mas o dinamismo econômico anterior, que tinha permitido ao Brasil ter uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo, se esvaiu. [...]. O sistema de empresas estatais, que tinham sido a vanguarda do modelo desenvolvimentista anterior, perdeu seu dinamismo próprio passando a se subordinar aos objetivos governamentais do “ajustamento”, que visava a produzir insumos de preços baixos para combater a inflação e/ou ajudar o setor privado a produzir saldos crescentes no comércio exterior. [...]. A inflação substituiu o desenvolvimento como questão política básica daquele período. Tudo isso constituiu um poderoso obstáculo para que na Nova República o processo de democratização política produzisse o seu equivalente material. Assim, embora tenha havido expansão dos serviços públicos de bem-estar, na década de 1980 os brasileiros mais pobres não aumentaram sua participação na renda nacional. (SALUM JR., 2003, p. 40)

Nesse contexto, como se insere a Amazônia e a região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém? Como dito anteriormente, apesar da redemocratização não ter gerado nenhuma mudança política radical, nem para o país e nem para regiões como a Amazônia, o governo Sarney encaminhou algumas ações nacionais e localizadas, em termos de políticas ambientais. Em nível nacional e, fazendo menção da importância política da Constituição de 1988, até para as questões ambientais, pode-se dizer que, antes da referida Constituição, as ações se constituíam em atos isolados em forma de leis e decretos, sem que os mesmos estivessem respaldados em uma Lei maior.

A Constituição de 1988 veio mudar essa realidade, trazendo inúmeras referências ao meio ambiente, seus usos e determinações de responsabilidades em nível do governo e da sociedade, sendo o artigo mais emblemático:

Art. 225: todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Daí a promoção, pelo Poder Público, da educação ambiental em todos os níveis de ensino (§ 1º, VI) e a utilização da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira em condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive, quanto ao uso dos recursos naturais (§ 4º). (MATTOS, 1992, p. 344-345)

O fato da Constituição de 1988 contemplar e trazer a temática ambiental foi considerado um avanço e um exemplo a ser seguido. Contudo, ter contemplado a temática ambiental, não significa ações orgânicas para a defesa “do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado”. As seções e discussões sobre a Amazônia e a região de estudo, serão exemplos do quanto se está longe do ideal proposto na Constituição de 1988.

Pelo grau de importância que a elaboração da Constituição de 1988 teve, é sempre bom reconhecê-la como parâmetro norteador das ações nacionais. Retornando a inserção da Amazônia nas ações políticas para a região, logo no início do governo Sarney, foi anunciado o Projeto Calha Norte - PCN (1985). Segundo Oliveira Filho (1991), tal projeto “destoa” dos projetos anteriores para a Amazônia, devido, dentre outros aspectos: 1) ter um caráter sigiloso e centralizado nas mãos de poucas pessoas do Poder Executivo; 2) sua forma sai dos padrões de programa ou plano, sendo apenas um conjunto de orientações e metas de governo; e, 3) ser um projeto de impacto no que se refere às preocupações referentes à segurança nacional.

Por ter um caráter sigiloso, as intenções do PCN acabaram ficando obscuras para a sociedade como um todo, que só terá notícias sobre tal projeto através da imprensa, dois anos depois de sua criação. Segundo Ribeiro (1992, p. 229):

[...] Os propósitos do projeto, divulgados pela imprensa, são em resumo:

- Fortalecer as expressões do Poder Nacional nas fronteiras desguarnecidas do Norte do País, com o incremento da colonização e o estabelecimento de infraestrutura viável, energética e de telecomunicações, de modo a tornar realidade o binômio segurança/desenvolvimento;
- Alargar e fortalecer a rede consular tendo em vista ampliar relações bilaterais com os países vizinhos;
- Inibir o trânsito ilegal de estrangeiros, o narcotráfico e a evasão de riquezas, principalmente minerais, incentivando fluxos migratórios a determinados polos de desenvolvimento.

Percebe-se que mesmo tendo uma organização, articulação e estrutura diferenciada dos projetos anteriores mas, trazendo as mesmas preocupações, no que diz respeito às questões geopolíticas e de segurança nacional. Contudo, o foco do projeto, no que diz respeito à estas questões era justificado pelo governo, devido à uma certa ameaça indígena, dos povos Yanomâni, de criar um Estado no território brasileiro e venezuelano. E, com essa justificativa, o PCN vinha a afetar as populações indígenas e seus direitos a partir de ações que ameaçavam tirar suas terras e intensificar a presença do Estado nessas áreas. (RIBEIRO, 1992; HÉBETTE, 2004).

Áreas que, segundo Hébette (2004), eram importantes reservas de recursos naturais. Portanto, PCN no momento de sua divulgação à sociedade, acabou gerando debates e desconfiças “[...] polarizado entre duas retóricas, de um lado os que acusavam o PCN de acarretar graves prejuízos (e talvez até o extermínio) dos povos indígenas da região, e de outro lado as raras manifestações dos que qualificaram as críticas como inteiramente infundadas [...]” (OLIVEIRA FILHO, 1991, p. 324). E, portanto, os que defendiam e estavam na linha de frente da execução do PCN, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança – CNS, o considerava como um projeto em prol da defesa nacional.

Uma evidência de que o PCN, como os projetos anteriores, foi fruto de políticas conduzidas de “cima para baixo”, sem respeitar a realidade da região. Citar tal projeto neste trabalho tem o objetivo de uma indicação das ações do governo Sarney na Amazônia e, portanto, não é intenção aprofundar as suas especificidades⁶⁶. Para finalizar, é importante destacar que o PCN foi palco de especulações e denúncias acerca das ações voltadas para as questões indígenas.

⁶⁶ Para fins de buscar mais detalhes sobre tal tema ver Oliveira Filho (1991).

E, na medida que as discussões referentes à redemocratização avançam, mudanças de rumos são efetivadas, diminuindo a força do PCN no governo, principalmente no que se refere as políticas voltadas às populações indígenas. Ressalta-se que o PCN foi proposto no momento de transição entre o regime militar e o governo Sarney, momento em que as pressões internacionais e nacionais com relação às questões ambientais e defesa das populações tradicionais estavam intensas. Como resposta, algumas ações de gestão ambiental, foram pensadas e criadas, ainda no fim do governo Figueiredo, a exemplo da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, através da Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981, tendo assim, repercussões no governo Sarney.

Segundo Kitamura (1995, p. 125):

A partir desse instrumento [PNMA], [...] passa-se a pregar a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) tem como princípios básicos as ações governamentais para manter o equilíbrio ecológico, planejamento e fiscalização para uso racional dos recursos naturais, acompanhamento da qualidade ambiental, controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, proteção de ecossistemas, recuperação de ambientes degradados, incentivos à pesquisa orientada à qualidade ambiental e educação ambiental.

Para que todos esses princípios fossem alcançados, a PNMA conta com instrumentos legais como o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA⁶⁷, criados pela mesma lei do PNMA. O SISNAMA foi criado em 1981, mas, a sua execução prática só veio a partir de 1986, governo Sarney, com a Resolução do CONAMA N. 001, de 23 de janeiro. Segundo Kitamura (1995, p. 127): “A importância dessa resolução é quase óbvia: o meio ambiente passa a fazer parte, de forma explícita, do processo decisório de projetos públicos e privados – trazendo uma mudança qualitativa à legislação ambiental de até então”. Ou seja, com esta resolução, a questão ambiental entra no contexto político e econômico do desenvolvimento do país.

A grande questão colocada foi que, tais políticas vem no bojo das pressões nacionais e internacionais acerca do aumento da degradação ambiental, das desigualdades sociais, advindas com o crescimento populacional. No período em questão, continuava a chegar várias camadas da sociedade brasileira na Amazônia em busca de melhores condições de vida, incentivadas a trabalhar na construção de estradas, nos projetos de colonização, exploração do ouro em Serra Pelada, no Pará, e, em projetos industriais como a ZFM, no Amazonas (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004). Esses projetos continuaram incentivando a ocupação desordenada da região amazônica e, segundo Becker (2001, p. 139):

[...] a violência dessa ocupação acelerada resultou em duas concentrações em termos de áreas: a) o conhecido ciclo de desmatamento/exploração da madeira/pecuária associado a intensos conflitos sociais e ambientais, calculando-se o alcance do desmatamento até cerca de 50 km a cada lado das rodovias [...]; b) as concentrações representadas pelos projetos de colonização. Marcados pela instabilidade, alto grau de evasão – [...] – e fraco desempenho econômico, ao nível geopolítico, contudo, foram importantes para a ocupação do território e, sobretudo, ao nível social foram base crucial para a formação de novas sociedades locais e para um aprendizado sócio-político, que tem significantes repercussões atuais.

⁶⁷ O CONAMA é um Conselho de Governo que assessoria a Presidência da República nos assuntos ambientais, sendo sua função “[...] propor diretrizes às políticas ambientais e deliberar no que tange ao estabelecimento de normas e padrões para garantir a qualidade ambiental [...]”, existentes até os dias atuais (KITAMURA, 1995, p. 126).

Neste sentido, pós-regime militar, instaura-se uma nova tendência de ocupação e povoamento na Amazônia. Uma ocupação concentrada ao longo das rodovias, ampliando o aumento de áreas desmatadas na região. Um exemplo disso, foi o aumento populacional na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, onde, no início da década de 1980, contava com oito municípios, com uma população de 375.915 (trezentos e setenta e cinco mil, novecentos e quinze) habitantes, vindo a quase dobrar na década seguinte, 643.744 (seiscentos e quarenta e três mil, setecentos e quarenta e quatro) habitantes (ARAÚJO *et al.*, 2008).

E, seguindo um crescimento tanto populacional como de novos municípios, em 2000, se tinha 767.994 (setecentos e sessenta e sete mil, novecentos e noventa e quatro) habitantes em 19 (dezenove) municípios, sendo Santarém, Itaituba e Altamira, os municípios que mais cresceram populacionalmente (ARAÚJO *et al.*, 2008). No contexto ambiental e, mais especificamente, para a Amazônia, o governo Sarney teve que se preocupar em conciliar estabilidade, crescimento e questões ambientais advindas das pressões sociais e da inserção de novos atores, os ambientalistas (nacionais e internacionais) (CARVALHO, 2001). Segundo Serra e Fernández (2004, p. 117-118), isso foi reflexo dos:

[...] consideráveis impactos negativos causados nas populações e no meio ambiente, aliados a vários eventos importantes ocorridos na Amazônia, geraram pesadas críticas no Brasil e no exterior e, conseqüentemente, ajudaram a tornar a região amazônica alvo de publicidade internacional. Os principais entre estes eventos, os que levantaram importantes questionamentos acerca dos pressupostos das políticas de desenvolvimento para a Amazônia, foram: 1) a constatação dos impactos negativos em termos sociais e ambientais do programa POLONOROESTE, que levaram à interrupção dos empréstimos concedidos, em 1985, pelo Banco Mundial; 2) o assassinato do líder do movimento dos seringueiros, Chico Mendes, em dezembro de 1988, fato que transformou um conflito local totalmente ignorado em um acontecimento internacional; 3) os protestos das populações indígenas contra a construção de duas represas no rio Xingu, mostrando claramente o crescente descontentamento com o processo de tomada de decisão unilateral nos programas de desenvolvimento; 4) os vários confrontos entre as ONG's e o governo federal sobre as políticas governamentais para a região amazônica; e 5) uma série de manifestações na sede do Banco Mundial em Washington. [...]

Os eventos citados acirram as pressões sofridas pelo governo federal brasileiro acerca dos problemas ambientais e sociais da Amazônia. E, na tentativa de minimizar as pressões, o governo Sarney lança novas ações políticas que repercutiram tanto em nível nacional como na Amazônia: i) a criação do Programa Nossa Natureza, em 1988; e, ii) a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, em 1989. Tais ações podem ser consideradas, em conjunto com o PNMA, SISNAMA e CONAMA, como o início do processo de inserção das questões ambientais ao modelo de desenvolvimento brasileiro (CARVALHO, 2001).

O Programa Nossa Natureza foi criado em 12 de outubro de 1988, pelo decreto Nº 96.944/88. Segundo Mello (2006, p. 66) tinha como objetivo “[...] propor num prazo de 120 dias, meios de viabilizar uma nova Política Nacional de Meio Ambiente, ampliando o universo das atribuições para englobar questões relacionadas ao uso do solo e recursos naturais. [...]”. No que se refere à Amazônia, este programa objetivava inibir ações predatórias com relação ao meio ambiente e organizar o sistema de Proteção Ambiental (JURAS, 2007).

Segundo Ferreira e Pinto (2006, p. 312):

[...] O Programa Nossa Natureza, no final dos anos 1980, foi a resposta do governo federal da época, para reverter a ausência de políticas de governo, que marcou o período em questão. O programa limitou os incentivos fiscais do extinto Fundo de Incentivos Fiscais da Amazônia – Finam, e cancelou diversos projetos de

infraestrutura. Resultado: redução dos impactos fundiários na região e redução das taxas de desmatamento no período. [...]

Esse Programa teve sua relevância por ser um começo, uma primeira iniciativa que, segundo Serra e Fernández (2004) foi concebido sob o ideário do desenvolvimento sustentável, favoreceu as comunidades, colonos e governantes locais que, até então, tinham recebido pouco ou nenhum apoio do governo federal. Além disso, outras institucionalidades foram introduzidas, através do IBAMA, responsável para que tais demandas e orientações fossem encaminhadas. O governo Sarney viu a necessidade de concentrar o controle ambiental em uma única esfera, a federal.

Para tanto, o IBAMA, criado pela Lei Nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989 e pelo Decreto Nº 97.946 de 11 de julho de 1989, surge a partir da junção de três órgãos ambientais federais: Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE (JURAS, 2007). Uma das justificativas para esta concentração foi a sobreposição de funções que havia entre esses órgãos. O IBAMA foi criado, tendo como responsabilidade a execução da PNMA e o licenciamento ambiental. (JURAS, 2007).

Somaram-se à criação do IBAMA, permitindo o fortalecimento institucional a:

[...] institucionalização de novos mecanismos financeiros e operacionais da área ambiental, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente, foram criadas novas UCs (quatro APAs, seis Reservas Biológicas, uma Estação Ecológica, seis Parques Nacionais e 12 Florestas Nacionais), e alguns programas específicos, com mecanismos de controle para conter as ações antrópicas predatórias na Amazônia Legal, como o Programa Nacional de Meio Ambiente, o PREVFOGO e o Plano Emergencial de Controle de Derrubadas e Queimadas na Amazônia Legal. [...] (MELLO, 2006, p. 67-68)

Todas essas ações foram sendo consideradas como um ganho político para o fortalecimento das instituições atuantes nas questões ambientais. Este período em diante, foi reconhecido como o momento que as questões ambientais entram na pauta do governo federal e, a Amazônia passa a ser um dos principais focos de atuação. Em contrapartida, neste mesmo período, na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém amplia-se os conflitos referentes à grilagem de terras, e, no caso da exploração dos recursos naturais, o destaque foi para exploração do ouro.

Segundo Araújo, *et al.* (2008), tal exploração aurífera, passou por vários momentos até sua fase áurea, 1984 à 1989, e, sua derrocada em 1990⁶⁸. E, para chegar a essa fase áurea, alguns acontecimentos merecem destaque:

- 1) No final dos anos de 1960, a atividade garimpeira teve os primeiros momentos de crise que, logo foram superados devido: i) o aumento do preço do ouro em 1971; e, ii) a abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, ajudando a cidade de Itaituba/PA se conectar com os mercados do Sul e ser considerada o “centro comercial da província aurífera” da região; e,
- 2) A mecanização da garimpagem, com a introdução das balsas em 1978, contribuiu para um aumento da produção aurífera. Tal aumento chamou a atenção do governo federal, que passou a estipular metas de produção para além dos grandes projetos

⁶⁸ A atividade garimpeira na Amazônia se deu em 1958 com as descobertas de jazidas de ouro na região do Tapajós, uma região extrativista (coleta da borracha e de outros produtos silvestres) que sofreu mudanças estruturais ao longo da exploração garimpeira. Neste sentido, os autores Araújo, *et al.* (2008) identificam os anos de 1960 como o início da atividade; de 1973 à 1978 foi o período de integração nacional e primeiro aumento de preço do ouro; de 1978 à 1983 foi a fase de mecanização da garimpagem; de 1984 à 1989 foi a fase áurea da garimpagem; e, de 1990 em diante, início da crise garimpeira na Amazônia.

industriais, detentores da exploração do ouro. Essa ação foi fortalecida nos anos de 1980, com a descoberta, no sul do Pará, nas proximidades do PGC, de uma área aurífera altamente rica, a Serra Pelada. Segundo Araújo, *et al.* (2008, p. 39): “Esse local logo se transformou em uma área de garimpo, atraindo em pouco tempo mais de 30.000 pessoas [...]”. O fato ocasionou uma intervenção do governo federal na região e o surgimento de uma nova política para a garimpagem, tendo o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM como responsável pela execução dessa política, cuja principal diretriz era o aumento da produção aurífera sem considerar os danos ambientais da garimpagem mecanizada.

Na fase áurea da garimpagem, além do aumento populacional nos garimpos, a região tornou-se a maior produtora de ouro do Brasil, “[...] chegando a produzir 46 toneladas por ano de 1986/1989” (ARAÚJO, *et al.*, 2008, p. 40). Com o fim da ditadura ocorreu a saída dos órgãos de segurança de Serra Pelada e de outros garimpos da região. Nesse período, coube ao Ministério das Minas e Energia – MME, criado em 1983, a responsabilidade política da garimpagem.

Foi o momento da defesa da mineração industrial em detrimento da garimpagem feita por mão-de-obra intensiva – garimpeiros que não se concretizou devido à realidade local das regiões de garimpo serem compostas massivamente, de garimpeiros. Segundo Araújo, *et al.* (2008, p. 41):

[...] Para fazer valer a sua posição dentro do governo, o DNPM precisou mudar o seu discurso sobre a garimpagem, adaptando-se ao discurso ecológico internacional que chegou à Amazônia na sua forma oficial em 1988/1989 [...]. A imagem da garimpagem desenhada pelo DNPM adquiriu uma nova faceta: o garimpeiro como depredador do meio-ambiente.

Como demonstrado na citação acima, isso fez com que o governo Sarney, via DNPM, utilizasse o discurso ambiental para defender a garimpagem industrial em detrimento da garimpagem intensiva, sem sucesso. Com relação ao contexto da fase aurífera no Tapajós, percebe-se que, desde 1950, a região de garimpo vem gerando divisas para o país a partir de uma exploração baseada em uma massa trabalhadora (os garimpeiros), poucos lucrando (donos de garimpo) e, instaurando na região degradação ambiental, ilegalidade, desmandos e pouco retorno econômico e social.

Nas áreas de garimpo havia ausência do Estado, acarretando desigualdades sociais, pobreza, injustiças, onde, a lei do dinheiro e das armas era a predominante. As ações do governo Sarney limitaram-se, como dito anteriormente, à criação do MME, da Reserva Garimpeira do Tapajós em abril de 1984 e da construção da estrada Transgarimpeira ligando os principais garimpos da região à rodovia Cuiabá-Santarém. A abertura dessa estrada culminava com a decisão do governo federal de fechar o garimpo de Serra Pelada, no final de 1983, entregando a concessão de sua exploração à CVRD.

A construção da estrada Transgarimpeira permitiu que a área garimpeira do Tapajós fosse visada não só por garimpeiros expulsos de Serra Pelada, mas, por madeireiros, agricultores e pecuaristas. Tal situação, possibilitou o aumento da migração para a região, tornando Transgarimpeira uma importante via de acesso (ARAÚJO *et al.*, 2008). Além disso, a garimpagem na região do Tapajós pode ser considerada um exemplo específico, do que vem ocorrendo na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, desde o período de sua abertura até os dias de hoje.

Esta, continua sendo utilizada como área de expansão das atividades exploradoras de recursos naturais, como a madeira, a terra para a agricultura, a pecuária, além da continuidade, em menor escala da garimpagem. Atividades que continuavam a viabilizar o processo de

colonização da região, mesmo em um contexto onde as discussões e pressões ambientais estavam em voga. Segundo Ribeiro e Castro (2008, p. 192-193):

[...]. Processos simultâneos que desencadearam uma série de problemas atuais, tais como: grilagem de terras públicas, conflitos, trabalho escravo, concentração de terras, violência no campo, danos ao meio ambiente, em especial o desflorestamento etc. Tais problemas estavam vinculados a processos como a transformação da agricultura brasileira, à vontade dos latifundiários em viabilizar seus títulos de terras, as contradições estruturais da agricultura camponesa, dentre outros. [...].

Portanto, mesmo após a ditadura, questões geopolíticas, à exemplo do PCN e exploração mineral predatória, continuaram prevalecendo quando o assunto era Amazônia (OLIVEIRA, A., 2005). Na área da rodovia Cuiabá-Santarém, no estado do Pará, estava em voga as ações citadas acima, e, no estado do Mato Grosso, os anos de 1980 foram palco da expansão das plantações de soja. Inicia-se, o fortalecimento, no Mato Grosso, dos complexos agroindustriais, caminho para o mesmo se tornar, nos dias atuais o maior exportador de grãos do país (OLIVEIRA, A., 2005; FERREIRA, 2010a).

A expansão das plantações de soja no Mato Grosso, a partir das década de 1980/1990 tiveram dois reflexos importantes na área de abrangência deste estudo. Primeiro, a incursão de madeireiros e pecuaristas advindos do Mato Grosso para o trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém. Segundo, o crescimento da produção de grãos no Mato Grosso e sua demanda de expansão tanto produtiva quanto logística fez retornar à pauta do governo federal, no final da década de 1990, a necessidade da finalização do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Por fim, cabe enfatizar que, todo o movimento ambientalista surgido no Brasil, a partir dos anos de 1980, força o governo a ter um novo olhar para Amazônia, buscando incorporar a questão ambiental no planejamento nacional e regional (COSTA, 2012). Para Costa (2012, p. 76), a Amazônia:

[...] passou a ser vista não mais apenas como um grande lócus de matérias-primas, exploradas pela vertente interna em favor do centro-sul e externamente por grupos internacionais. A questão passou a ter uma dimensão mais expressiva e a preocupação com a proteção do meio ambiente foi inserida no conjunto das garantias da nova Constituição de 1988 [...].

Com isso, novas exigências em relação às atividades produtivas na região passaram a vigorar como a obrigatoriedade de um estudo prévio de impacto ambiental e do licenciamento ambiental. Em relação à mineração entrou em vigência ainda a obrigação de recompor o meio ambiente degradado pela atividade mineral e a obrigação de pagamento de uma taxa pela exploração dos recursos minerais, a Contribuição Financeira pela Exportação Mineral (CFEM), também chamado de *royalty* da mineração. (COSTA, 2012, p. 76)

Percebe-se a instauração de uma disputa entre os que defendem o uso indiscriminado dos recursos naturais da Amazônia em prol do desenvolvimento *versus* os que se preocupam e defendem os usos racionais dos recursos em busca da conservação ambiental. Tal disputa dará o tom das políticas para a região, como se verá no decorrer deste trabalho. No que se refere à área de estudo, a extração do ouro, no período em questão, foi um exemplo de exploração dos recursos naturais, de forma desordenada a partir da década de 1970, deixando um grande passivo ambiental a ser minimizado nos anos de 1980 e 1990.

Em termos de ações em prol da região e das questões ambientais, nesse período, muito pouco foi implementado, dentre outras razões: a crise econômica, baixa capacidade financeira para implementar as políticas e o fato da Amazônia ser considerada pelo governo como a região brasileira detentora dos recursos naturais a serem explorados. No período dos anos de 1980, a rodovia Cuiabá-Santarém, permaneceu apenas aberta, tornando sua região isolada e com a

sensação de ausência do Estado, inibindo outras atividades econômicas e, assim, permanecendo suas bases econômicas na exploração dos recursos naturais: ouro, madeira e terra.

O fim do primeiro governo democrático do Brasil, marca o encerramento da década de 1980, tendo como ponto culminante, as eleições diretas para presidente, em 1989. Depois de quase 30 (trinta) anos as eleições diretas foram realizadas dentro de um espírito democrático, participativo e com liberdade de expressão (SALLUM JR., 2003). O sucessor do presidente Sarney, Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi eleito tendo pela frente vários desafios, dentre os quais: conter a crise econômica, fruto de aceleração inflacionária herdada das duas décadas anteriores; propiciar os fundamentos de uma nova fase de desenvolvimento; enfrentar as desigualdades sociais e a corrupção; e, alavancar a democracia (BRUM, 1997; ALMEIDA, 2004).

Tais desafios fizeram com que a década de 1990 no Brasil, fosse marcada por novas estratégias do governo, dentre as quais o favorecimento da abertura financeira e comercial da economia, colocadas como ações prioritárias. Um dos motivos dessa estratégia tem a ver com a forte pressão vinda das grandes potências mundiais, Inglaterra e Estados Unidos, a partir dos anos de 1970, e, no Brasil, fortalecidas nos anos de 1990, em defesa do fim do Estado-Interventor e retorno às concepções liberais (agora neoliberais) de um Estado Mínimo.

É claro que isso vem no bojo de mudanças estruturais em níveis mundiais, tornando tal perspectiva uma alternativa defensável para a crise do Estado e seu papel. Para Brum (1997, p. 458):

A redefinição do papel do Estado é, praticamente, uma questão mundial, não apenas brasileira. Sua reforma implica quase uma reinvenção do Estado, compreendendo o desmonte de estruturas superadas e a edificação de novas – ágeis, eficientes e compatíveis para fazer frente aos desafios dos tempos novos.

Em quase todos os países, o Estado entrou em crise, revelando-se incapaz de continuar a desempenhar as funções que lhe foram atribuídas desde a Primeira Grande Guerra e sobretudo a partir da década de 1930. Faliu o Estado absoluto dos regimes comunistas. Entrou em crise o Estado acentadamente intervencionista, nos países capitalistas que se inspiravam nas ideias keynesianas e também nos que adotam a socialdemocracia. Em toda a parte, o Estado tornou-se pesado, moroso e caro demais para o contribuinte. Emaranhou-se na burocracia e perdeu eficiência. E, em muitos casos endividou-se demais e também deixou-se contagiar pelo vírus da corrupção. Com isso, o Estado (“inchado”) tornou-se um entrave ao desenvolvimento. Perdeu a capacidade de investir e a condição de ser o principal indutor do desenvolvimento. Daí a necessidade de reforma do Estado, redefinindo-lhe as funções e recuperando-lhe a eficiência, especialmente numa fase de rápidas e profundas mudanças.

Eis nas palavras de Brum (1997), a contextualização de como estava sendo visto o Estado e a necessidade de mudanças. De fato, se o parâmetro, por exemplo, for o Brasil da década de 1970 e 1980, a leitura acima pode ser relevante e coadunar com a realidade brasileira vivenciada no período. Como se verá na próxima seção, as justificativas acima para defender as ideias neoliberais de Estado Mínimo para países como o Brasil não se sustentaram.

Além disso, e, fazendo um paralelo com as discussões da seção anterior, segundo Dagnino (2004, p. 96-97, grifo da autora):

[...] com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. Meu argumento é então que a última década é marcada por uma *confluência perversa* entre esses dois projetos. A perversidade estaria colocada, desde

logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.*

Concordando com a autora acima, no período em questão, ocorreu uma mudança em termos de visão sobre as ações de Estado, tendo como base o “ajuste neoliberal”, onde a prioridade do Estado brasileiro, foi reproduzir o discurso do Estado Mínimo. A partir dessa justificativa, o governo fortaleceu o incentivo à entrada do capital internacional, ajustes econômicos, a defesa das privatizações e repasse de responsabilidades sociais para a Sociedade Civil. Nesse momento, as relações Estado e Sociedade, as concepções acerca da participação, cidadania e da própria Sociedade Civil foram reconfiguradas, ocasionando politicamente, um retrocesso nas práticas democráticas.

Retrocesso fruto de uma concepção individualizadora e privatista da sociedade. Para Dagnino, *et al.* (2006, p. 58-59):

As concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação formuladas pelo projeto neoliberal expressam uma mesma intenção despolitizadora e são, portanto, portadoras do que se poderia chamar uma visão minimalista da política. [...]. A própria substituição do termo “sociedade civil” pelo de “terceiro setor”, ao lado do mercado e do Estado, indica a nova função e designa o intento de retirar da sociedade civil o seu papel enquanto constitutiva do terreno da política [...].

A redefinição dessas categorias e, principalmente, do papel da Sociedade Civil, nesse processo, foi uma das principais mudanças, dentro do contexto neoliberal. Na visão de Dagnino (2004), houve uma nova forma de atuação das ONG's e o surgimento do chamado Terceiro Setor. Como dito acima, o repasse da responsabilidade social para o cidadão, restringiu o papel da Sociedade Civil à de instituições filantrópicas, denominadas de organizações do Terceiro Setor.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida [...], e a marginalização [...] dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” [...]. (DAGNINO, 2004, p. 100)

Desta forma, pode-se considerar o governo do presidente Collor como o primeiro governo brasileiro com um viés neoliberal. Para Sallum Jr. (2003, p. 42):

[...] a vitória de Fernando Collor de Mello – político identificado com o neoliberalismo e pouco simpático aos experimentos participativos da democracia –, as eleições presidenciais de 1989 tornaram-se o marco divisório entre dois momentos da transição política brasileira, quais sejam, o período em que predominou a democratização política e o que teve como seu impulso básico a liberalização econômica. O governo Collor confirmou, em parte, a inflexão liberal manifestada no embate eleitoral de 1989. Contribuiu para danificar o quadro institucional nacional-desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido anti-estatal e internacionalizante.

Politicamente e ideologicamente alinhado com as concepções neoliberais, o governo Collor iniciou seu mandato com a prioridade de tirar o país de sua maior crise econômica. Para tanto, foi lançado imediatamente após a sua posse, o Plano Collor 1 (março de 1990). Segundo Almeida (2004, p. 26-27):

O Plano Collor [1], [...], representou, provavelmente, o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. [...].

O movimento de confisco de todas as aplicações financeiras, inclusive as poupanças, tornaram-se um desastre econômico resultando, dentre outros problemas, uma retração do PIB em 4,35% e, uma inquietação de todos os segmentos da população (NOBRE, 2013). Isso ocasionou, em janeiro de 1991, o lançamento do Plano Collor 2, onde o mesmo mantinha uma política recessiva com retração do PIB em 0,5% e um crescimento econômico de 1% em relação ao ano anterior (NOBRE, 2013). Neste estudo, não é objetivo descrever os planos econômicos do governo Collor, mas, apenas citá-los como uma importante referência para entender cronologicamente os caminhos e descaminhos do desenvolvimento brasileiro.

Os fracassos dos planos de estabilização somados às denúncias de corrupção onde o presidente Collor era tido como “[...] chefe oculto de um esquema governamental de corrupção” (SALLUM JR., 2003, p. 43), abalou a sua credibilidade e de todo o seu *staff*. O resultado foi uma investigação, um processo no Congresso Nacional e a renúncia à Presidência da República no final de 1992 para evitar o *impeachment* (SALLUM JR., 2003). É importante destacar que, esse momento da história da redemocratização brasileira, representou o fortalecimento de ações envolvendo segmentos da população, principalmente os jovens – “caras pintadas”.

Foi mais um momento onde a sociedade brasileira vai às ruas, agora em defesa da “Ética Política”, como bandeira de uma nova postura para seus governantes. Transparência nas ações, participação popular e solução para a crise econômica sem tanto prejuízo às camadas mais pobres do país, foram questões reivindicadas pelos defensores do *impeachment* do governo Collor. Com a renúncia do presidente Collor, assume em seu lugar, o vice-presidente Itamar Franco (1992-1995), com a responsabilidade de colocar o país novamente nos eixos.

Contudo, antes de entrar no governo Itamar, cabe a descrição das ações para a Amazônia e para área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém no curto período do governo Collor. Na década de 1990 acirram as discussões acerca das questões ambientais, fortalecidas institucionalmente. Iniciou-se uma tentativa de realização de ações efetivas, em termos de políticas públicas.

Com o governo Collor, uma nova reforma administrativa foi realizada, cujo destaque na área ambiental, foi a criação, em 1990, da Secretaria do Meio Ambiente – SEMAM como novo órgão central do SISNAMA. Com a SEMAM, o IBAMA, passa a ser subordinado a esta e assume novas funções: coordenar e fomentar a política ambiental; prestar assessoria à SEMAM com relação a formulação, coordenação e execução da PNMA; e, estar à frente das ações referentes à preservação, conservação, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais. (MELLO, 2006).

Logo depois da criação da SEMAM, o governo federal lança a Operação Amazônia “[...] com o objetivo de deter o crescente desmatamento na região” (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004, p. 118-119). Essas ações demonstravam que, mesmo no tumultuado governo Collor, o discurso ambiental como parte do desenvolvimento estava sendo encorajado e, começavam a emergir ações como parte da administração pública brasileira (JURAS, 2007). No governo Collor, tais ações acabaram por ocasionar uma crise de gestão, haja vista as competências e capacidades de ações dos órgãos ambientais não estarem claras.

Para Mello (2006, p. 73):

Neste momento, em função de indefinições das competências e da disputa pelo espaço político, os órgãos ambientais no Executivo federal enfrentaram a maior de suas crises, o que provocou uma redução sensível de sua capacidade de atuação, e a diminuição da visibilidade conquistada logo após a sua criação: em dois anos o IBAMA teve sete presidentes, e a SEMAM quatro secretários, coincidindo com a

política de “desmonte” do aparelho de Estado implementada pelo governo Collor. Ao mesmo tempo, o IBAMA enfrentou uma longa greve de funcionários [...] O IBAMA perdeu ainda mais o pouco espaço que tinha na estrutura governamental, sem resultar em ganhos funcionais expressivos para o quadro de pessoal.

As questões retratadas por Mello (2006) refletem contradições entre o discurso e as ações práticas, a instabilidade do governo e a falta de operacionalidade dos órgãos ambientais. Contudo, é importante destacar que isso não foi empecilho para o governo federal buscar desfazer a má impressão acerca do pensamento e ações com relação ao trato com o meio ambiente nacional. Um exemplo disso foi o Brasil ter sido aceito pela ONU para sediar a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, ONU, em junho de 1992.

A Eco-92, como se verá no próximo capítulo, foi uma relevante conferência internacional e, segundo Oliveira, A. (2005, p. 133), “[...] tratava de assuntos ecológicos, na qual foram feitas denúncias sobre o desmatamento na Amazônia. Os dados eram implacáveis e traduziam uma realidade que não podia continuar [...]”. A Amazônia teve um papel de destaque na ECO-92, tendo como carro-chefe das preocupações as altas taxas de desmatamento que, continuavam aumentando consideravelmente desde 1980/1990.

A sociedade mundial, desde 1970 vinha colocando as questões ambientais na pauta dos debates sociais, forçando o Brasil a continuar apostando na criação de órgãos nacionais para dar conta destas questões. Um exemplo, foi a criação do Ministério do Meio Ambiente – MMA em 1993, como um órgão central para fins de planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da PNMA (COSTA, 2012). Com relação ao desmatamento, só para se ter uma ideia e, segundo Ribeiro e Castro (2008, p. 193):

Calcula-se que entre 1974 e 1991 a área total da Amazônia desmatada saltou de 12 milhões para 42,6 milhões de hectares. A partir de 2001 estima-se que ultrapassou os 60 milhões. Os principais pontos atingidos foram o norte do Mato Grosso, Rondônia, Maranhão, e no Pará, o Sudeste, o Sul e as margens da BR-230 entre os municípios de Altamira e Rurópolis, os arredores das cidades de Santarém e Altamira áreas em São Félix do Xingu e Terra do Meio [...].

Ou seja, dados demonstrativos e comprobatórios que a preocupação com o desmatamento era uma realidade, precisando ser enfrentada, pois até então nada de efetivo e eficiente estava sendo feito. Assim sendo, o desmatamento da Amazônia ganha evidência e, como consequência, “os olhos do mundo”, em especial, da Cúpula dos Países do Grupo dos Sete – G-7. Por iniciativa do governo alemão, membro do G-7, preocupado com a destruição das florestas tropicais, em julho de 1990, o Programa Piloto Internacional para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras – PPG-7, foi proposto pelo G-7 ao governo brasileiro.

Segundo Kohlhepp (2000, p. 42):

[...] A proposta do G-7 de apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia foi aceita pelas autoridades brasileiras. [...] O Banco Mundial foi encarregado de coordenar o programa e criou-se um *Rain Forest Trust Fund* de US\$ 60 milhões, sob a administração do referido banco. O PPG-7 é um empreendimento conjunto do governo do Brasil, da sociedade civil brasileira, do Banco Mundial e dos países do G-7. O programa consiste em um conjunto de projetos que devem contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para uma substancial redução da taxa de desflorestamento. O objetivo geral é “maximizar os benefícios ambientais das florestas de uma maneira que seja consistente com os objetivos de crescimento do Brasil” (Banco Mundial, 1994).

Assim sendo, o PPG-7 foi um programa assentado em soluções compartilhadas entre o G-7 e o governo brasileiro. Segundo Kohlhepp (2001, p. 9-10, grifo do autor):

[...] Apesar de todas as críticas nacionalistas que questionavam os riscos da soberania nacional sobre a região amazônica e da resistência de *lobbies* econômicos contra um programa ambiental, o PPG-7 foi aprovado às vésperas da cúpula da UNCED [Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento], no Rio de Janeiro, em 1992.

Portanto, o PPG-7 foi uma proposição externa, aceita pelo governo brasileiro com uma certa desconfiança, devido seu caráter complexo e suas propostas de cunho ambientalista. A proposta do PPG-7, ocorreu em um momento de mudança política brasileira, onde a Constituição de 1988 e as mobilizações em defesa da democratização nacional estavam em voga. E, no que se refere às questões ambientais, segundo Antoni (2010, p. 307, grifo do autor), o governo Collor:

[...] passava definitivamente de uma posição defensiva, característica do regime militar, a uma disponibilidade ao diálogo com a comunidade internacional; e colocava o assunto dos recursos naturais do país dentro da nova atitude com o exterior, subordinada à lógica do processo de globalização. Deste modo, o Brasil se conformava à ideologia neoliberal que já tinha ganhado a maioria dos países da América Latina, e acreditava fazer parte da “normalidade” [...].

O PPG-7 foi colocado em prática no Brasil, dentro de uma perspectiva neoliberal, onde o governo Collor vê as questões ambientais como uma importante “moeda de troca” para efetivas parcerias internacionais. Portanto, “os olhos do mundo” voltados para a Amazônia poderia ser algo rentável para o Brasil (ANTONI, 2010). Ou seja, o PPG-7 era visto pelo governo Collor como uma possibilidade de parcerias para além das questões ambientais, onde a ajuda a retomada do crescimento econômico do Brasil também estivesse na pauta.

As visões tanto do G-7, quanto do governo Collor com relação ao PPG-7, foram sempre motivos de conflitos dentro do processo de execução do Programa, gerando altos, baixos e mudanças de rota durante todo o período de sua existência que, ultrapassou o governo Collor. Para Antoni (2010, p. 308), o PPG-7:

[...] pelo momento histórico em que apareceu e pela complexidade organizacional que o caracterizou, encontrou-se numa encruzilhada de grandes e decisivas mudanças no nível internacional e do Brasil. Originou-se enquanto uma consciência comum da humanidade sobre a perda progressiva da biodiversidade global tomava forma, e foi acolhido pelo governo brasileiro no momento em que estava tomando distância da ideologia desenvolvimentista nacional e abrindo-se à economia de mercado.

E, talvez aqui esteja um dos indícios de suas mudanças, aperfeiçoamentos, resultados e longa vida do mesmo, passando inclusive, como se verá, por outros momentos históricos brasileiros que favoreceram tal processo. Colocar tais questões é fazer um parêntese para exemplificar a inserção ambiental e da Amazônia no governo Collor. Uma inserção tida mais como uma retórica do que um compromisso de mudança devido aos interesses baseados na concepção neoliberal em curso no país, a exceção dessa constatação será o PPG-7.

O PPG-7 enquanto um programa de ações começou segundo Mello (2006), a ser executado localmente, absorvendo e ajudando a dinamizar e incorporar visões sobre as questões ambientais, principalmente no contexto amazônico, sem com isso deixar de lado as visões antagônicas do governo brasileiro e do Banco Mundial. Para Mello (2006, p. 110):

Sem dúvida, o maior resultado do PPG-7 é o de contribuir para a reconfiguração das forças geopolíticas no território amazônico, ao fomentar as ligações global-local, e o aprendizado do enfoque ambiental, ao difundir princípios, técnicas e alternativas de sistemas produtivos, e ao desfazer estereótipos técnicos e políticos. Porém, seu processo de implementação foi bastante difícil, pois já no início do Programa, em

1990, haviam duas visões: a do governo brasileiro e a do Banco Mundial, se não antagônicas, de difícil convergência.

Ainda segundo Mello (2006, p. 111):

E se o PPG-7 pode ser considerado uma inovação com relação aos programas desenvolvidos na Amazônia em décadas anteriores, é porque certamente refletiu o novo contexto político e social. Os anos 90 foram marcados pela ação de novos atores sociais, organizados, que reivindicaram sua participação efetiva nas decisões e ações desenvolvidas pelo Estado. O Estado brasileiro avançou também na constituição de um conjunto de leis para a proteção do meio ambiente e para a definição dos crimes ambientais.

O PPG-7 foi um modelo de Cooperação Norte-Sul, buscando harmonizar objetivos econômicos e ambientais nas florestas tropicais com o intuito tanto de preservação como de conservação do meio ambiente. No seu início, tinha cinco linhas principais de ação, tendo como mecanismo de implementação o trabalho conjunto entre governo e sociedade baseado num aprendizado onde participação, poder de negociação social e cidadania fossem condutas apreendidas e exercitadas pelos referidos atores (KOHLHEPP, 2001; MELLO, 2006). As cinco linhas principais de ação do PPG-7, segundo Kohlhepp (2001) foram: experimentação e demonstração; conservação; fortalecimento institucional; pesquisas científicas; e, disseminação de lições apreendidas.

O PPG-7 devido a sua complexidade, vulto financeiro e antagonismos entre os financiadores e os implementadores dos projetos nas florestas tropicais, bem como as ações e os resultados decorrentes destas, foi considerado um capítulo à parte, do processo de políticas voltadas para as questões ambientais na Amazônia. Ele é retratado detalhadamente por vários autores, com o destaque para Mello (2006). Vários foram os momentos de reestruturação, dinamização e também, como dito acima, de polêmicas, conflitos, tensões e mudanças no percurso do PPG-7 ao longo de seus 17 (dezessete) anos de atuação, iniciado no governo Collor, e, finalizado no governo Lula.

Devido seu longo período de execução, sua elaboração e implementação foi passando por várias reformulações e adaptações, relacionadas às mudanças, arranjos institucionais e as dificuldades técnicas e teórico-metodológicas quanto a operacionalização dos projetos. Um dos seus exemplos de proposta de elaboração, foi o ZEE⁶⁹ da Amazônia. O ZEE, a partir do PPG-7 passou a estar na pauta das discussões referentes à planejamento do desenvolvimento na região amazônica, entre 1990 até os anos 2000.

O ZEE estava em pauta para os estados da região, porém, das experiências dos Estados amazônicos muito pouco ficou ou foi implementado. Segundo Mello (2006, p. 172-173):

[...] Após 10 anos, os impactos territoriais positivos do PPG-7 eram ainda embrionários ou mesmo inexistentes. E, o cenário de sua continuidade é outro: um Brasil que evoluiu, um governo que reinveste na função de planejar seu desenvolvimento; uma Amazônia que tem um novo status, um novo patamar técnico-científico, resultante da evolução da sociedade regional e nacional.

⁶⁹ Segundo Steinberger e Romero (2000, p. 4-5) o ZEE no Brasil tem sua origem no II PND (1974-1979) e a partir deste momento vem sofrendo mudanças metodológicas onde: “parece estar claro que "O ZEE não é um plano nem uma política. É um instrumento para tomada de decisões e formulação de políticas. Embora se utilize de mapas, o seu produto não é um mapa que, rigidamente, aponte as atividades que podem e devem ser implantadas em cada porção do território ao qual se aplica..." [...]. Também parece claro que o ZEE não deve ser transformado em lei porque é um instrumento indicativo e dinâmico que faz parte de um processo de planejamento. O caráter indicativo do ZEE expressa-se pela identificação da vulnerabilidade e da potencialidade de dadas porções do território diante da implantação de atividades mais ou menos sustentáveis. Por outro lado, o caráter dinâmico refere-se à necessidade de que o ZEE seja permanentemente revisto e atualizado”.

O fato é que o Programa, em suas origens, tomou o lugar de uma política, porque somente a partir de 1995, com a aprovação da Política Integrada para a Amazônia, um referencial político foi institucionalizado. [...].

E, é neste momento que, tanto seus interlocutores sociais como o Grupo de Trabalho da Amazônia – GTA⁷⁰ e o próprio governo, perceberam que o PPG-7 poderia ficar isolado frente à outras políticas e práticas governamentais, como será visto na próxima seção. Dentro do contexto nacional e amazônico descrito até aqui, e, introduzindo à área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, destaca-se nesse período, o aumento contínuo das taxas de urbanização e populacional. Além disso, a garimpagem na região, dá sinais de esgotamento, e, segundo Araújo *et al.* (2008, p. 41-42):

[...] dessa vez, não foi a natureza que evidenciou em 1990 a crise da garimpagem, que absorvia pelo menos 400.000 pessoas trabalhando diretamente na extração de ouro nos garimpos da Amazônia [...]; foram sobretudo decisões políticas no âmbito do governo federal, principalmente o Plano Collor, de março de 1990, que derrubou o preço interno do ouro e aumentou o preço dos insumos da produção, e a interdição da garimpagem nas áreas da reserva Yanomami, onde trabalhavam, entre 1987 e 1990, quase 40.000 garimpeiros.

A diminuição da atividade garimpeira provocou uma forte crise econômica e social nas regiões que se estruturaram unicamente em função da garimpagem. [...].

Desta forma, a diminuição da atividade garimpeira, em função de decisões políticas fazem com que, tanto os garimpeiros da Reserva Garimpeira do Tapajós, quanto os que faziam uso da rodovia Transgarimpeira, como rota de produção do ouro, venham a se adequar a uma nova realidade. Com o fim dos garimpos, a rodovia Transgarimpeira passou a ser utilizada como rota para a produção e expansão da atividade madeireira. Essa expansão estava se dando a partir do processo de ocupação, principalmente dos distritos Castelo dos Sonhos, Moraes de Almeida, e, no município de Novo Progresso, áreas procuradas para as instalações de madeiras, saídas do Mato Grosso (ARAÚJO, *et al.*, 2008).

A diminuição dos garimpos na região afetou consideravelmente o setor aurífero da região, definindo inclusive seu esgotamento e inserção de outras atividades (madeira, agricultura e pecuária). Contudo, se a reflexão focar apenas nos impactos ambientais do setor aurífero pode-se dizer que, seu encerramento, foi um ganho ambiental. Nesse período, além das florestas, os rios da região, a exemplo do rio Tapajós, sofreram com a intensa poluição, devido ao uso indiscriminado de mercúrio para extrair ouro em seu leito.

Com as medidas de interdição da garimpagem, foi possível, em algumas áreas do rio Tapajós, uma despoluição. Ou seja, o setor aurífero teve uma redução, suficiente para dar um descanso aos rios da região, sem ser uma atividade extinta. Até hoje, ainda existe exploração garimpeira na região, em menor nível.

Os garimpeiros, principalmente da rodovia Transgarimpeira, começaram a trabalhar em outros setores produtivos, como a pecuária e a agricultura. Uma característica vinda com a rodovia Transgarimpeira e com a necessidade de adequação dos grupos populacionais que ainda permaneceram na região. De outra, se for considerado as alternativas geradas como atividades substitutivas à exploração do ouro – madeira, agricultura e pecuária –, as mesmas também

⁷⁰ O GTA foi fundado em 1992, reúne 602 (seiscentas e duas) entidades filiadas e está estruturado em nove estados da Amazônia, dividido em 18 (dezoito) coletivos regionais. Fazem parte da Rede GTA organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais que representam seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades indígenas, agricultores familiares, quilombolas, mulheres, jovens, rádios comunitárias, organizações de assessoria técnica, de direitos humanos e de meio ambiente. (REASUL, 2017)

acabaram por gerar problemas como desmatamento, grilagem, conflitos por posse de terra, trabalho escravo, violência, dentre outros citados até aqui.

A encruzilhada enquanto ao uso do bioma amazônico, as alternativas produtivas para a região, bem como as preocupações ambientais continuavam. Uma outra questão pertinente, com relação a região amazônica e, a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, foi a continuidade do avanço da produção de soja na região Centro-Oeste, na área do estado do Mato Grosso, cortada pela referida Rodovia. Foi no início dos anos de 1990 que o Mato Grosso se consagrava o terceiro maior produtor do país, com uma área plantada de aproximadamente 1,6 milhões de hectares (FERREIRA, 2010a).

Mesmo em uma época de oscilações, em nível nacional, da produção da soja devido à fatores “[...] como eventos climáticos adversos, a manutenção do ambiente de restrição de financiamento da produção e uma relativa estagnação da demanda mundial por soja [...]” (FERREIRA, 2010a), não impediram o avanço deste setor no Centro-Oeste e, mais especificamente na região da rodovia Cuiabá-Santarém. Pelo contrário, segundo Amaral, *et al.* (2005, p. 115) para este período:

Diversos fatores contribuíram para a expansão da soja no cerrado ao longo dos últimos anos, entre os quais se destacam: o aumento da demanda e cotação da soja no mercado internacional de *commodities*; baixo valor das terras em relação à região Sul; ganhos de produtividade associados ao desenvolvimento de novos cultivares adaptados aos solos e clima da região; extensas áreas com topografia plana, propícia à mecanização; condições ambientais favoráveis em termos de chuvas e insolação, melhorias na infraestrutura de transportes; e o perfil de produtores e produtoras rurais oriundos, em sua maioria, da região Sul.

Os fatores citados acima, fizeram da soja o principal produto do cerrado mato-grossense, contribuindo para o crescimento da agroindústria na região, aumento da balança comercial brasileira e um rápido avanço deste produto no cerrado. Isso, por um lado tem um impacto positivo na economia nacional e para o Estado, e, por outro, provocou “[...] grandes impactos sociais e ambientais, incluindo a expansão dessa cultura para áreas de rica biodiversidade, já dentro dos limites legais da Amazônia brasileira” (COSTA, 2012, p. 115).

Uma outra consequência decorrente do aumento da produção de grãos no Mato Grosso, na década de 1990 foi que tal processo fez reacender a demanda pela conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como rota de escoamento, o que não foi adiante devido uma série de fatores. Segundo Ferreira (2010a, p. 35):

[...] no início dos anos 90, a rodovia Cuiabá-Santarém foi objeto de uma iniciativa de pavimentação por parte dos governos federal e do estado do Pará, a qual se estendeu por quase uma década e acabou não sendo concluída em virtude de elevado custo de realização da obra e pela proibição, em texto constitucional, das várias formas de vinculação direta de recursos a órgãos específicos. [...].
É importante ainda recordar que meados dos anos 90, o país aos poucos saía da crise em que mergulhara na década anterior. [...].

Desta forma e, segundo Costa (2012), o governo Collor, percebendo o aumento produtivo de grãos, principalmente a soja, que se constitui até hoje em uma importante *commodity*, tratou de incentivar a produção em larga escala via integração agroindustrial em detrimento da pequena produção agrícola. Mais uma vez se via atitudes de defesa dos grandes agricultores latifundiários camufladas em discursos de “retomada de projetos desenvolvimentistas”. Um exemplo disso, foi que:

Em agosto de 1990 o governo lançou suas “Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura”. [...] Retomava-se, em certa medida, a lógica militar de estímulo a

integração nacional, só que desta vez, a supremacia da iniciativa privada ficava a cargo de uma política de afastamento do Estado em relação à produção.

A nova política agrícola proposta por Collor para ser implantada na região Amazônica ia além de ações conjunturais [...].

As Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura reuniram quatro projetos que definiram a nova política agrícola: a política de investimentos, a política de preços, o programa de competitividade agrícola e o programa de regionalização da produção.

Dessa maneira, a abertura da economia doméstica promovida pelo Governo Collor, trouxe uma dinâmica tecnológica nova para a região da rodovia Cuiabá-Santarém. [...] o papel do governo no financiamento das produções e na comercialização das safras deveria ser reduzido ao máximo, transferindo as divisas que passariam ser dispensadas pelo governo para a iniciativa privada. Collor imprimia uma nova política neoliberal para o Brasil, garantindo a supremacia da iniciativa privada na região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, o que pode ser percebido até hoje. (COSTA, 2012, p. 80)

O autor acima citado chama a atenção ao fato desta “supremacia da iniciativa privada” em detrimento do público ser algo que vinha ocorrendo em função de articuladores do próprio setor agroindustrial da região, como forma de responder às perdas de financiamentos governamentais que vinham acontecendo desde a década de 1980. Sendo assim, não se pode afirmar que “[...] o governo Collor implementou uma transferência súbita do lócus dos investimentos, apenas consolidou uma tendência que vinha se delineando no cenário agro econômico brasileiro” (COSTA, 2012, p. 81). Como se verá mais adiante, esse foi o estopim para que a Amazônia entrasse no cenário agroexportador, tendo no governo um incentivador do processo. Para Amaral, *et al.* (2005, p. 115, grifo do autor):

Inicialmente, o principal interesse na Amazônia, por parte das pessoas envolvidas na produção e comercialização da soja no Centro-Oeste, especialmente no norte de Mato Grosso, era baratear o escoamento da produção destinada à exportação, em função de hidrovias como a do Rio Madeira, com seus portos graneleiros nas cidades de Porto Velho (RO) e Itacoatiara (AM). No entanto, de forma crescente, a Amazônia está sendo vista como a “nova” fronteira de *produção* de soja e de outros grãos, dentro de uma lógica do agronegócio⁷¹ globalizado.

⁷¹ No momento em que o termo agronegócio aparece pela primeira vez, convém fazer uma breve contextualização histórica sobre o uso das categorias agroindústria, *agribusiness* e agronegócio de acordo com Heredia, *et al.* (2010, p. 160, grifo dos autores): “Nos anos de 1980 e início da década seguinte, autores com diferentes formações profissionais e com referenciais teóricos e ideológicos os mais variados começam a substituir a expressão “agricultura (ou agropecuária) moderna” por “agroindústria” [...]. A preocupação era assinalar a integração agricultura-indústria pelas “duas pontas”: insumos e produtos, expressão que teria assumido a “industrialização da agricultura” [...] formulada por Kautsky ([1899] 1986) no final do século XIX. A ideia do agronegócio será uma espécie de radicalização dessa visão, em que o lado “agrícola” perde importância e o lado “industrial” é abordado tendo como referência não a unidade industrial local, mas o conjunto de atividades do grupo que a controla e suas formas de gerenciamento. [...]. Da perspectiva da análise dos economistas rurais é interessante notar, adicionalmente, que a resistência do *mainstream* ao uso de uma abordagem “intersetorial” agricultura-indústria até meados dos anos de 1980 [...] é completamente revertida no início da década de 1990, quando se verifica uma adesão, política é certo, aos novos termos (*agribusiness* primeiramente e, na sequência, agronegócio) e sua capacidade “explicativa”, em termos da análise econômica, do novo estatuto do setor agropecuário, agora *funcionando* de forma “integrada””. Portanto, agroindústria, *agribusiness* e agronegócio são variações conceituais para determinar o funcionamento integrado de setores agropecuários e industrial. No Brasil, isso não se dá de forma homogênea e, dependendo da região e processo produtivo há diferenciações de interpretações conceituais e, até mesmo no uso prático do termo no sentido de reconhecimento deste como catalizador das dinâmicas dos referidos setores. E, como aqui não se tem a intenção de aprofundar tal discussão, os termos reconhecidos e utilizados para caracterizar o setor produtivo de grãos oscilarão entre agroindústria e agronegócio por achar o primeiro mais plausível quando a referência for o Mato Grosso e, o segundo, por ter se tornado o mais usual no meio acadêmico, do governo e dos movimentos sociais para se referir à expansão da produção de grãos para a Amazônia.

Concordando com as discussões levantadas pelos autores Amaral, *et al.* (2005), Ferreira (2010a) e Costa (2012), além da citação acima, pode-se pontuar este contexto e período como o início do processo de expansão agrícola na Amazônia. Um processo que reacenderá a discussão e busca de alternativas de escoamento da produção de grãos do país. Como se verá na próxima subseção, isto será o estopim para a retomada da rodovia Cuiabá-Santarém, como proposição de alternativa de rota de escoamento dos grãos em atendimento aos interesses do segmento agroindustrial e exportador mato-grossense e brasileiro.

Para finalizar, as discussões acerca do governo Collor, é preciso sinalizar que a sua interrupção faz com que a continuidade das ações, tanto em nível nacional quanto para a Amazônia, fique a cargo de seu sucessor, o vice-presidente, Itamar Franco (1992-1995). Ou seja, o grosso das políticas e suas execuções ficaram para o governo Itamar em diante, a exemplo do PPG-7. A renúncia do presidente Collor e ascensão do seu vice Itamar em fins de 1992, vem em meio à uma crise econômica e política que precisava de respostas urgentes.

O presidente Itamar Franco tem como objetivos de governo, a retomada da ética política e a consolidação de um plano de estabilização que alcançasse êxito (BRUM, 1997). Segundo Almeida (2004, p. 27):

Realizado o *impeachment* do presidente Collor, em setembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco demonstra sua impaciência com o alto nível das taxas de juros por meio da troca sucessiva, no início de sua administração, de vários ministros das finanças e de presidentes do Banco Central. A despeito das diversas tentativas conduzidas na segunda fase do governo Collor e a partir de então, a inflação permanece elevada durante toda a primeira metade dos anos 1990, atingindo um ritmo (cerca de 40% ao mês) que em outros países significaria hiperinflação.

Foi somente a partir de maio de 1993, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, que teve início à efetivação de um Plano de estabilização com reais sinais de resultados positivos contra a inflação, pois “[...] pela primeira vez em muitos anos, atacou-se previamente as causas da inflação – o déficit público, principalmente – em lugar de se tentar, pelos mecanismos conhecidos [...], simplesmente minimizar os seus efeitos” (ALMEIDA, 2004, p. 28).

Preocupados em não repetir os erros de seus antecessores, as ações políticas de estabilização econômica foram se dando paulatinamente, num passo a passo que visava preparar a sociedade e permitir sustentabilidade governamental. E, assim, nasce o Plano Real, em 7 de dezembro de 1993. Este plano finalmente obtêm êxito, no que se refere ao combate à inflação e, seus objetivos relacionados à estabilidade monetária, foram alcançados a partir de várias medidas, implementadas em três fases: ajuste fiscal, implantação da Unidade Real de Valor – URV e implantação do Real como moeda brasileira (BRUM, 1997).

Com essas medidas, houve o controle da inflação, fortalecimento da moeda e estabilidade econômica, bases fundantes para a retomada do crescimento econômico (ALMEIDA, 2004). Não cabe aqui uma descrição mais detalhada deste Plano que, em resumo, após a sua efetivação, a economia brasileira retomou o eixo e, novamente foi possível pensar em crescimento e desenvolvimento. Mas, como todo plano de estabilização houveram custos e benefícios econômicos e sociais e, segundo Brum (1997, p. 485):

De modo geral, nos três primeiros anos de sua vigência, o Plano Real proporcionou melhora do poder aquisitivo das camadas mais carentes da população e ganhos para as grandes empresas que se reestruturaram e modernizaram, enquanto penalizou principalmente quem tentou especular com o dólar apostando no fracasso do Plano, os exportadores e setores da classe média. De um lado, o Plano Real teve componente distributivo e, de outro, concentrador.

O êxito do Plano Real possibilitou, no âmbito político, que Fernando Henrique Cardoso se elegeisse presidente do Brasil. Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), em seu primeiro mandato, governou com o desafio de manter a estabilidade econômica e, ir para além dela, ou seja, criar as bases para o desenvolvimento do Brasil (BRUM, 1997). O governo de Fernando Henrique será tema da próxima seção.

Ainda sobre o governo Itamar, cabe uma breve descrição do contexto amazônico em seu mandato, sendo esta região incorporada no bojo das ações onde a ênfase, desde o governo Collor, era à defesa das questões ambientais nos discursos e definições políticas. Ou seja, no governo Itamar houve o prosseguimento das políticas definidas no governo Collor, tendo como destaque o PPG-7 (JURAS, 2007). Na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém pode-se dizer que:

[...] A introdução do Plano Real no Brasil modificou o cenário econômico do país e deu novo gás para a região de influência da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. A adoção do Plano Real, em meados de 1994 propiciou a consolidação da tecnologia no processo produtivo agrícola local e atraiu grandes corporações multinacionais interessadas em diluir seus gastos com a captação e processamento dos grãos próximos às fontes produtoras. É importante ressaltar que estas multinacionais passaram a ocupar um espaço econômico importante e a estabelecer uma posição estratégica na região da rodovia Cuiabá-Santarém, promovendo ainda o incremento das pesquisas biotecnológicas. (COSTA, 2012, 81-82)

Como descrito anteriormente, para área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, o grande diferencial será a continuidade do fortalecimento da expansão agroindustrial, iniciada em Mato Grosso. Do Mato Grosso tal expansão se estende para a região Norte, via rodovia Cuiabá-Santarém que retornava como projeto de infraestrutura, na pauta do governo federal. Sua importância, caso a sua pavimentação fosse concluída, estava no fato de ser uma alternativa para baratear o custo de escoamento dos grãos do Centro-Oeste e de outros produtos, como madeira, produção mineral e os bens da ZFM (FERREIRA, 2010a).

Mais uma vez, a rodovia Cuiabá-Santarém foi colocada como alternativa de escoamento, sendo o porto de Santarém, além das hidrovias citadas anteriormente, cogitado como um caminho para a redução dos custos de produção. Segundo Ferreira (2010a, p. 36):

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

Será somente no governo Lula que a proposta de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém começará, de fato a sair do papel. Retomada como proposta nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique, o interessante deste período, foi marcar a volta da Rodovia para as pautas do governo. Entender o contexto em que isso emerge é importante para este trabalho enquanto forma de compreender os antecedentes e as implicações destes para a decisão da conclusão da rodovia Cuiabá-Santarém.

Desde o **Capítulo I**, a intenção é entender o passo a passo dos caminhos percorridos pelo governo federal, na tentativa de ações para o desenvolvimento do país. Dentro deste contexto, qual o papel da Amazônia e da área de estudo? Por tudo o que foi descrito, percebe-se que os anos de 1980 acabaram por “atrasar” ainda mais o processo de desenvolvimento do

país, acarretando inclusive um retrocesso, gerando um custo alto para as regiões brasileiras como a Amazônia.

Com a estabilidade econômica dos anos de 1990, surge uma nova perspectiva de retomada do desenvolvimento, em uma conjuntura política nacional e internacional sob o domínio da “era neoliberal”. A Amazônia dos anos de 1980 e início de 1990 continuava sendo vista como uma região de enorme potencial florestal, mineral e extrativo. Contudo, em função do aumento e difusão do movimento ambientalista, surgido nas grandes economias desenvolvidas, Estados Unidos e Europa, o Brasil e seu governo se vê pressionado a “olhar” a Amazônia para além da exploração de seus recursos.

“Olhar” para Amazônia como um patrimônio natural e cultural que precisava ser conservado. E, ações em prol da diminuição do desmatamento, dos conflitos por terras e dos desrespeitos aos povos tradicionais precisavam está na pauta de discussão do governo. Começava-se a perceber a partir de ações de reformulação de gestão, como a criação dos órgãos citados, uma busca de mudança institucional sem que sejam realmente estabelecidas ações pontuais, com relação à problemática ambiental da Amazônia.

A próxima seção tratará do governo Fernando Henrique Cardoso e a retomada da rodovia Cuiabá-Santarém na pauta do desenvolvimento. Dividida em três subseções, apresentará o contexto político e econômico, a inserção da Amazônia e da rodovia Cuiabá-Santarém nos planos de desenvolvimento do governo federal. Com esta seção, se aproxima um pouco mais da discussão dos fatos que desencadearam o surgimento do Plano BR-163 Sustentável, objeto deste estudo.

2.3 Governo Fernando Henrique Cardoso: dos planos de desenvolvimento às ações na Amazônia

O fim do governo de Itamar Franco marcou o início da estabilidade econômica, controle inflacionário e, paulatinamente a retomada do crescimento. Essas foram constatações da campanha que elegeram e reelegeram seu sucessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC para dois mandatos, 1995-1998 e 1999-2002, iniciando a “era dos oito anos” de governo. O presidente FHC iniciou seu primeiro mandato tendo como desafios, manter o sucesso econômico do Plano Real e direcionar o país para reencontrar o caminho do desenvolvimento.

Legitimado pelo voto popular⁷², apoiado pela maioria do Congresso Nacional e com governantes aliados em quase todos os Estados, iniciou seu primeiro governo em 1º de janeiro de 1995. Ideologicamente, viria à consolidar e fortalecer o discurso e ações neoliberais (SALLUM JR., 2003). Discurso que, na América Latina só ganhará eco à partir dos anos de 1980/1990, quando as principais ditaduras de Estado, a exemplo do Brasil, começaram a cair e, deixam como ônus um Estado falido.

Liberdades individuais e econômicas, Estado Mínimo, privatizações e crescimento econômico com mínima interferência do Estado, foram algumas das principais bandeiras ideológicas defendidas como ações políticas do período. A “era neoliberal” foi a propagada por pelos Estados Unidos e Inglaterra como alternativa para as crises econômicas e políticas do período. Contudo, a contradição percebida foi no fato do êxito neoliberal, advindas das grandes potências mundiais, imporem suas regras para países endividados como Brasil, sem abrir a guarda protecionista.

Ou seja, o livre mercado só era defendido das fronteiras destes países para fora. Com isso, o “neoliberalismo” praticado em países subdesenvolvidos e passando por grandes crises,

⁷² O presidente FHC venceu a eleição no primeiro turno, com 54,3% dos votos válidos, concorrendo com mais de sete candidatos (BRUM, 1997).

só acirraram ainda mais sua dependência econômica e financeira junto aos primeiros. Segundo, Araújo (1999, p. 13):

Os anos 90 marcam, desde o início, novas escolhas estratégicas importantes. As aberturas financeira e comercial, patrocinadas pelo Governo Collor e aprofundadas no Governo Fernando Henrique, abrem a economia do País à competição com agentes de fora e à crescente internacionalização. A desnacionalização do sistema bancário e da base produtiva representa uma das marcas principais da fase recente da vida do País. Do ponto de vista comercial, a principal política foi a de redução das alíquotas do imposto de importação. [...].

Desta forma, com as “novas escolhas” neoliberais evidenciou-se, a submissão do país ao capital financeiro internacional, no que diz respeito às relações internacionais. Pode-se dizer que tais ações vinham no bojo de um discurso e crença do governo de tornar o país competitivo e inserido na nova “era globalizante” em curso. Ou seja, inserir o país no “capitalismo moderno” onde o fortalecimento da integração regional, a exemplo dos blocos econômicos regionais, como o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, torna-se um caminho à ser seguido (BRUM, 1997).

Internamente, a luta para manter a estabilidade monetária e inflação controlada, via Plano Real, esteve sempre na ordem do dia na gestão FHC. Para tanto, controle cambial, monetário, de crédito, de juros, das contas externas e internas eram as principais preocupações e bases de sustentação do Plano Real. Uma gangorra que, durante todo o seu primeiro mandato tiveram períodos de altos e baixos com reflexos no mercado interno e nas relações internacionais, fruto de crises internas e externas, nas quais o país passou, mantendo às duras penas as políticas macroeconômicas e, conseqüentemente o Plano Real.

O Plano Real foge ao escopo deste trabalho e, portanto, não é objetivo descrevê-lo⁷³. Os Planos econômicos citados, incluindo o Plano Real, são considerados pontos de partida para entender os novos caminhos percorridos, em termos de ações políticas na busca de redirecionar o país à um processo de desenvolvimento interrompido frente às crises da década de 1980. Segundo Bacha (1998, p. 65):

A conclusão principal é que o Plano Real não apenas foi bem-sucedido em baixar as taxas de inflação, mas também em mantê-las baixas – por volta de 1998 o Brasil pode chegar a apresentar taxas de inflação comparáveis a de seus parceiros comerciais. Entretanto, o Plano Real ainda não foi bem-sucedido em produzir uma tendência econômica na qual o controle inflacionário é compatível com crescimento econômico sustentado e um razoável equilíbrio externo.

Portanto, o foco no controle inflacionário limitavam às aspirações de crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o governo consegue manter o Plano Real às custas de sobrevalorização cambial, altas taxas de juros, desequilíbrios externos e altas reservas em dólares. A estabilidade monetária, logo gera um ônus, a fragilização financeira do país, em detrimento da viabilização do Plano Real.

O resultado disso foram baixas taxas de crescimento, inibindo assim, a geração de desenvolvimento (SALLUM JR., 2003; NOBRE, 2013). Tais questões, no âmbito econômico se perpetuaram nos dois mandatos de FHC, acarretando de um lado, uma dependência externa e fragilidade econômica, de outro, o enfraquecimento do apoio político que o governo tinha em seu primeiro mandato. Segundo Sallum Jr. (2003, p. 49):

No segundo governo Cardoso, entretanto, o presidente perdeu muito prestígio, principalmente porque o governo não manteve as promessas, desvalorizando a moeda em janeiro de 1999 e desencadeando a desconfiança na sua capacidade de manter a

⁷³ Para tanto ver Brum (1997); Araújo (1999); Almeida (2004); Nobre (2013), dentre outros.

estabilidade monetária. A crise cambial afastou, ao mesmo tempo, a possibilidade de o governo realizar em tempo as promessas de retomada do crescimento econômico. A inflação alta não voltou e as atividades econômicas começaram a crescer, pouco mais de um ano depois, mas, mesmo assim, o presidente não recuperou o prestígio político e a liderança que tinha no seu primeiro mandato. [...].

Mas, mesmo com todos os altos e baixos, as duras reformas como as administrativas e da previdência, as fortes regulamentações e privatizações, e a política econômica do governo via Plano Real foram as ações garantidoras da estabilidade econômica. Passadas as primeiras turbulências, foi possível voltar, por exemplo, a planejar, a partir dos dois PPA's de FHC, intitulados de “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003). Segundo Bonnal e Maluf (2009, p. 242):

[...] as políticas de desenvolvimento regional atravessaram um longo processo de redefinição. Depois dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) dos anos 1970, o planejamento nacional praticamente desapareceu durante os anos 1980 para ser reintroduzido no princípio dos anos 1990. Mas, é só no final dos anos 1990, com a definição dos “eixos de desenvolvimento” no governo FHC, transformados depois em “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, que o planejamento estratégico reafirmou-se e conseguiu definir linhas de ação compatíveis com a concepção do Estado como indutor de desenvolvimento.

Com isso, foi no governo FHC, através dos PPA's citados acima, e, como colocam Bonnal e Maluf (2009), que o governo retomou a utilização do planejamento estratégico como instrumento de propostas de ações em prol do desenvolvimento. Tais planos, são importantes para este trabalho, primeiro pela retomada da visão de planejamento do desenvolvimento, onde, como se verá, foi pautada por uma não tão nova perspectiva de integração nacional. E, segundo, pela inclusão da Amazônia e da proposta de conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém à pauta de ação governamental.

O governo FHC, em termos de planejamento reintroduz o mesmo não apenas como uma obrigação do governo federal – PPA's – junto ao Congresso Nacional⁷⁴, à exemplo dos presidentes Collor e Itamar, pensando num planejamento à longo prazo para além das formalidades institucionais. Neste contexto, as três subseções a seguir apresentarão: na primeira, as trajetórias e desafios da retomada do planejamento através do “Brasil em Ação” e o “Avança Brasil”, enfatizando suas bases em níveis nacionais.

Na segunda subseção, serão apresentadas algumas das ações políticas envolvendo questões ambientais e a Amazônia. E, na última subseção, a inserção da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e os processos desencadeadores de ações para além deste asfaltamento.

2.3.1 Do “Brasil em Ação” ao “Avança Brasil”: trajetórias e desafios na retomada do planejamento

O Plano “Brasil em Ação”, estabelecido pelo governo FHC, para o período de 1996-1999, apresenta, de forma acessível, diretrizes, objetivos e metas para os quatro anos em questão. O “Brasil em Ação” trouxe como novidade, em seu texto, definições das áreas onde seriam permitido parcerias com o setor privado, estados, municípios e organismos financeiros internacionais. Além disso, destaca-se por retomar o enfoque regional, ao definir os “Eixos de

⁷⁴ Artigo 165 da Constituição de 1988 que define a elaboração dos PPA's como meta do governo federal, onde este precisa, a cada gestão ser aprovado pelo Congresso Nacional, normativa citada na subseção anterior (GARCIA, 2015b).

Integração e Desenvolvimento” – EID’s como base para a viabilização dos investimentos nas regiões brasileiras.

Ainda sobre a premissa da estabilidade econômica, o “Brasil em Ação” deixa explícito como principal objetivo e meta, consolidar o Plano Real e as definições acerca do equilíbrio fiscal e monetário dentro do contexto macroeconômico vigente no período do Plano. O Plano “Brasil em Ação” teve como metodologia de elaboração o planejamento estratégico, contando com o envolvimento de todos os ministérios de governo; vários órgãos federais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e, os bancos oficiais federais Banco do Brasil – BB e Caixa Econômica Federal – CEF (RODRIGUES, 1996).

Retomando assim, um processo paralisado nos anos anteriores, através de discussões em grupos de trabalhos que deram o tom das três estratégias elencadas como prioridades, bem como as 23 (vinte e três) diretrizes estabelecidas como orientadoras das ações e projetos setoriais propostas no Plano. Um intenso trabalho consolidado, cujo resultado foi o referido Plano, e seus objetivos, metas e estimativas de dispêndio. Em termos das questões referentes ao desenvolvimento volta-se, com o Plano “Brasil em Ação”, à ter como prioridade áreas referentes à infraestrutura e a “integração competitiva”.

Uma integração competitiva pensada tanto internamente, a partir das áreas prioritárias por regiões, como externamente, fortalecendo os espaços dinâmicos do Brasil, como diferencial no mercado externo, a exemplo de sua atuação junto ao MERCOSUL e América do Sul (ARAÚJO, p. 1999). O Plano defendia a necessidade de reformas fiscal, tributária, trabalhistas e previdenciária, como mecanismos capazes de desobstruir o “Custo Brasil”. Pautava-se por três estratégias definidoras das diretrizes e metas do Plano: “[...] construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e, inserção competitiva e modernização produtiva.” (RODRIGUES, 1996, p. 09-10)

Cada uma dessas estratégias são especificadas no Plano a partir de premissas, levando em consideração a modernização do Estado nos padrões neoliberais; os EID’s; e, o aumento da competitividade do sistema produtivo via progresso técnico, gestão e organização produtiva. Em linhas gerais, o Plano destaca a ideia de EID’s como um mecanismo de minimizar as diferenças regionais e sociais do país, através da dimensão espacial. O conceito de EID’s visava trabalhar os desequilíbrios regionais através da geografia econômica do País e dos fluxos de bens e serviços, de forma planejada, visando a integração regional, onde a mesma possibilitasse uma melhor interrelação entre as regiões e estas com os mercados internacionais (SOUZA, 2008).

Os EID’s, 07 (sete) no total⁷⁵, eram coordenados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, onde 42 (quarenta e dois) projetos – 16 (dezesesseis) na área social e 26 (vinte e seis) na área de infraestrutura – foram estimados no Plano, em R\$ 488.963 milhões, a serem aplicados em: infraestrutura; recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social; cultura e cidadania; Estado e administração pública; e, defesa nacional (BECKER, 1999; RODRIGUES, 1996). Segundo Becker (1999, p. 36, grifo nosso):

É possível depreender que a noção de eixo, na filosofia do “Brasil em Ação”, corresponde não a uma linha, mas a um espaço que possa gerar investimentos articulados - sinergia - e atrair o movimento de capitais. [...]. Relembrando as determinantes contemporâneas do desenvolvimento e da geopolítica [...], é possível pensar o eixo como componente central, catalizador, de um subsistema logístico. À semelhança dos polos de crescimento, são espaços privilegiados para

⁷⁵ Os sete EID’s definidos no “Brasil em Ação” foram: Eixo de Integração Norte-Sul; Eixo de Integração Oeste; Eixo de Integração do Nordeste; Eixo de Integração do Sudeste; Eixo de Integração do Sul; Saída para o Caribe; e, Saída para o Pacífico (RODRIGUES, 1996).

conectar circuitos nacionais e internacionais de informação, de mercadorias e financeiros mediante a implementação de redes. Mas diferem dos polos pelo menos em dois elementos: a) a ampla escala de sua atuação; b) a intenção de superar os efeitos concentradores dos polos, mediante a integração efetiva de todo o espaço do eixo, ou seja, do subsistema logístico.

Portanto, mesmo identificando semelhanças e diferenças entre os polos de desenvolvimento e os EID's, as questões pertinentes à infraestrutura, foram as prioridades estabelecidas para ambos. No caso específico dos EID's, segundo Ferreira (2010a, p. 40), o foco foi “[...] remover os gargalos de infraestrutura e aumentar a eficiência da integração do território nacional na economia mundial [...]”. Os EID's, “[...] se fundamentam em necessidades internas e externas da retomada dos investimentos produtivos e da redefinição do papel do Estado. [...] Para tanto, necessárias se fazem a descentralização e a plena utilização sustentável do território.” (BECKER, 1999, p. 36)

O “Brasil em Ação” apesar de ser considerado um retorno ao planejamento estratégico, com um discurso “[...] mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI [Orçamento Plurianual de Investimento]. [...] Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo. [...]” (GARCIA, 2015a, p. 26). A conjuntura econômica, as prioridades governamentais com a estabilidade econômica e a falta de prática com o planejamento fizeram o Plano “Brasil em Ação”, tornar-se apenas um documento norteador de ações estratégicas de planejamento (GARCIA, 2015a).

Contudo, o Plano “Brasil em Ação” foi um importante exercício rumo a retomada do planejamento para o desenvolvimento, e, perdurou como plano orientador por todo o primeiro mandato de governo do presidente FHC. No segundo mandato de FHC (1999-2002), foi lançado para o período de 2000-2003, o PPA denominado “Avança Brasil”. Tendo como ponto de partida o Plano “Brasil em Ação”, o “Avança Brasil” manteve-se como programa de investimentos onde o setor mais importante continuava sendo o da infraestrutura (ARAÚJO, 1999).

Em termos normativos, vale ressaltar que o “Avança Brasil” será o primeiro PPA a tentar ter como parâmetro as exigências do Decreto nº 2.829 de 28 de outubro de 1998. Este decreto trouxe uma nova proposta de elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos da União. Dentre as novas medidas ficou estabelecido que, o documento formal do PPA deveria ter critérios de elaboração fundamentados na teoria do planejamento estratégico público.

Segundo Garcia (2015b, p. 66):

Há de ser destacado que, desde o PPA 2000-2003, todos os PPA's foram concebidos de forma exaustiva, abarcando-se o conjunto de ações empreendidas pelo governo (negação da natureza necessariamente seletiva do planejamento) e reafirmando-se o caráter de programação plurianual de despesas. A não incorporação das inovações necessárias impossibilitou o PPA de realizar a proposta contida no relatório do GTI e, em alguma medida, as intenções manifestas do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998. O PPA foi-se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.

Como indica Garcia (2015b), na tentativa de cumprir o Decreto nº 2829, houve um esforço descritivo e de programação, apenas deixando a desejar a natureza e forma do planejamento “[...] entendido como o processo incessante de manter o plano vigente, dia-a-dia. [...]” (GARCIA, 2015b, p. 66). Desta forma, continuava o desafio para que os PPA's fossem mais do que um instrumento normativo e de prestação de contas e pautassem as ações do governo no cotidiano de suas ações políticas.

O “Avança Brasil” elenca 338 (trezentos e trinta e oito) projetos prioritários, mantém os eixos de desenvolvimento, agora denominados de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID's, compostos por 09 (nove) eixos: 1) Arco Norte; 2) Madeira-

Amazonas; 3) Oeste; 4) Araguaia-Tocantins; 5) Transnordestino; 6) São Francisco; 7) Rótula; 8) Sudoeste; e, 9) Sul. A partir dos projetos e eixos, os dispêndios estimados no Plano “Avança Brasil” chegavam à ordem de R\$ 1,1 trilhão para os 04 (quatro) anos. No discurso do governo estava presente a defesa de que, com os mesmos, o país conseguiria a infraestrutura necessária para uma integração interna e externa com efeito multiplicador, ocasionando mais investimentos em prol de um desenvolvimento sustentável⁷⁶ para o Brasil (SOUZA, 2008; FEARNSSIDE, 2001).

O “Avança Brasil”, enquanto plano de governo, defendeu a eficiência competitiva, incorporando para tanto, o discurso empresarial como parâmetro à racionalidade na alocação dos recursos. Intensificou a visão de Estado Mínimo eficiente, onde o cidadão passa a ser visto como cliente, fortalecendo a concepção neoliberal de governar. No Plano, cinco áreas são tidas como desafios e pautadas em agendas de ações, quais sejam: a) agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento; b) agenda ambiental; c) agenda do emprego e de oportunidade de renda; d) agenda de informação e conhecimento; e, e) agenda de gestão do Estado (SOUZA, 2008).

O carro-chefe do “Avança Brasil” são os ENID’s onde, na visão de Serra e Fernández (2004, p. 121):

[...] remonta a antiga concepção de desenvolvimento dos governos militares. Segundo o documento Brasil em Ação [...], a concepção de desenvolvimento mudou da noção de polos de desenvolvimento para a de eixos de desenvolvimento, que, à diferença dos seus predecessores, tendem a gerar efeitos positivos para uma área muito mais ampla na medida em que infraestrutura e desenvolvimento econômico foram concebidos de forma integrada. Estes eixos de desenvolvimento, também conhecidos como corredores de integração, têm como principal objetivo não só a integração das diferentes economias regionais, como também a sua melhor articulação com o mercado internacional, sendo a expectativa de crescimento econômico médio para o país no período de 2000-2007 estimada então pelo governo em 4,3% a.a. [...].

Por mais que o governo FHC quisesse elencar as diferenças entre a ideia de “polos de desenvolvimento” e “eixos de desenvolvimento” vários autores como os citados acima, além de Souza (2008); Kohlhepp (2005); Becker (2001), em suas análises destacam as semelhanças e porque não dizer, retomada do ideário de desenvolvimento contido na visão de polos de desenvolvimento.

Então, por mais que se diga que o “novo” conceito “Eixo” seja uma alternativa aos conceitos anteriores de desenvolvimento, baseados em “polos” e “corredores de exportação” - nos quais os polos teriam sido incapazes de responder a crescentes demandas por infraestrutura econômica e social e ao comprometimento ambiental, gerado -, acreditamos que a estratégia dos Eixos, primeiro, não ultrapassa essas limitações - principalmente, socioambientais - e segundo, mesmo que seja numa nova forma de encarar o problema regional, “ignorando as fronteiras internas” permanece o seu velho conteúdo, “considerando o processo de integração física um instrumento do desenvolvimento do País, da integração doméstica, refletindo a preocupação com os desequilíbrios espaciais (...)” (SOUZA, 2008, p. 41, grifo do autor)

Assim sendo, o “novo” reflete o “antigo”, e, por um lado, pode significar a continuidade de problemas e desafios ainda não resolvidos e alcançados, como, por outro, utilizar dos mesmos “receituários” por não ter uma visão ampla da realidade local, perpetuando ações políticas de “cima para baixo” como definidoras dos processos de desenvolvimento. Ao definir os ENID’s, o governo FHC buscou levar em conta, pautando o ideário neoliberal, a “vocação

⁷⁶ E, pela primeira vez o termo desenvolvimento sustentável aparece num Plano de governo. Este será apresentado na primeira seção do **Capítulo III**.

econômica” e uma visão “geoestratégica” em prol do desenvolvimento, desconsiderando assim, a exemplo da região amazônica, a realidade local em que os ENID’s seriam efetivados (KOHLHEPP, 2005).

Os ENID’s são um exemplo de ação governamental proposta a partir do ideário do desenvolvimento regional pautado, exclusivamente, pelo crescimento econômico. Concordando com as constatações dos autores Becker (1999) e Kohlhepp (2005), este Plano não passou de uma tentativa de “modernização conservadora”, onde, questões ambientais e sociais ficaram a margem. Segundo Kohlhepp (2005, p. 84):

Em termos de esforços de desenvolvimento “de baixo para cima” e de descentralização em todos os setores, foi uma experiência muito estranha acompanhar uma vez mais a implementação de estratégias “de cima para baixo”, absolutamente desajustadas ao meio ambiente e às necessidades básicas da população regional.

Portanto, com poucos resultados na perspectiva de um processo de desenvolvimento que estivesse preocupado com as realidades regionais ou suas reais potencialidades sociais, ambientais e culturais. Sua preocupação estava mais nas “[...] exigências logísticas nacionais, como os corredores de exportação para aumentar o comércio exterior com o hemisfério norte e com os parceiros do Mercosul.” (KOHLHEPP, 2001, p. 28). O “Avança Brasil” em termos de plano de desenvolvimento e sua efetividade deixou a desejar, tanto tecnicamente como com relação as definições suas de prioridades.

Para entender melhor o que isso realmente significou para a região amazônica, a próxima subseção trará as ações políticas do governo FHC no quesito ambiental e os seus reflexos na Amazônia. Além disso, retoma-se os Planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” buscando descrever tais ações, resultados e repercussões destes na região, primeiro passo para estabelecer o momento da retomada do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém para a pauta de governo.

2.3.2 A Amazônia nos Governos de FHC (1995-2002)

Dado o panorama do governo FHC, cabe uma descrição de como este tratou as questões ambientais e, mais especificamente, a região amazônica. Como mencionado, tanto no “Brasil em Ação” como no “Avança Brasil”, as questões ambientais foram elencados como motivo de preocupação e investimento. Estavam na ordem do dia, muito em função das pressões internacionais, do crescimento do movimento ambientalista e das ONG’s.

Os movimentos ambientalistas e as ONG’s eram responsáveis, dentre outros, de ampliar as bases de dados e informações acerca de temas como desmatamento, trabalho escravo, conflitos fundiários envolvendo vários atores sociais (latifundiários, grileiros, pequenos agricultores, indígenas, quilombolas, ribeirinhos). Assim, muniam a sociedade para o que estava acontecendo em termos ambientais e na Amazônia, pautando inclusive, algumas das ações do governo FHC. Logo no seu primeiro governo, foi criada a Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia – SCA e, o MMA passou a ser denominado de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (BRUM, 1997; SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

Inserir a Amazônia como destaque, trouxe para responsabilidade do MMA e para SCA, a elaboração de uma política ambiental para a região, visando conciliar desenvolvimento e conservação ambiental. Tais ações, não tornaram o processo de políticas ambientais efetivo, pelo contrário, no geral, as políticas ambientais, continuaram à margem do processo de desenvolvimento. Contudo, destaca-se a continuidade da implantação dos projetos e subprogramas do PPG-7, considerados como referência no aprofundamento das reflexões sobre a Amazônia e as questões ambientais (MELLO, 2006).

Para Mello (2006, p. 132):

Apoiando-se na visão de que o PPG-7 poderia ser um vetor de transformação na Amazônia, a estratégia estabelecida pelo governo no período 1995-99 buscava consolidar a mudança do patamar técnico-científico existente na região, instituindo dentro do aparelho de Estado uma capacidade de planejamento, de gestão e controle que pudesse também construir parcerias com ONGs presentes na região, em prol de uma política que inserisse a variável ambiental. [...].

Desta forma, o governo FHC, viu o PPG-7 como um programa para ajudar no processo de capacitação e de consultorias voltadas para elaboração de propostas a serem negociadas com os gestores estaduais e municipais, principalmente da região amazônica. Ainda segundo a autora citada: “Neste período, muito se investiu na capacitação do quadro técnico regional, na concepção de nova metodologia e na difusão de instrumentos de ordenamento territorial, como o ZEE. [...]” (MELLO, 2006, p. 133). A partir do governo FHC, segundo Mello (2006, p. 164-165):

[...] não faltaram recomendações para que a estratégia territorial dispersa do PPG-7 fosse redirecionada; nem para que se ampliasse a importância dada ao macrozoneamento da Amazônia. O PPG-7 deveria ter incorporado, em sua estratégia geral, a preocupação com os impactos, com os conflitos de usos de recursos, e com os modelos de desenvolvimento implantados pelos diferentes planos governamentais para a Amazônia, especialmente o “Brasil em Ação”, e posteriormente o “Avança Brasil”.

Neste contexto, o ZEE retoma à pauta política como uma proposta de instrumento de ordenamento territorial capaz de agregar dimensões ambientais, sociais, econômicas, espaciais e políticas, direcionar as ações do Estado em suas três esferas (federal, estadual e municipal) e, subsidiar investimentos políticos e privados. O ZEE, como ação política no governo FHC, reforçou a parceria com o PPG-7, sem que governo e programa tivessem um consenso pré-estabelecido acerca desse instrumento e sua metodologia de elaboração. Para Mello (2006, p. 166):

[...] Percebe-se, no entanto, posições inconciliáveis quanto ao entendimento e uso do instrumento, as quais se refletem fortemente no interior dos projetos do PPG-7 e que polarizam os argumentos de cada ator: se para o governo brasileiro o uso do ZEE deveria servir ao desenvolvimento; para o governo alemão, o uso deste instrumento seria restrito à preservação; para o governo inglês, sua utilização voltava-se à negociação dos conflitos originados pelos diferentes usos requeridos pelos atores locais, e sobretudo ao financiamento de atividades produtivas sustentáveis; para o Banco Mundial, havia uma indefinição entre defender e replicar os modelos desenvolvidos pelos zoneamentos do Prodeagro [Programa para o Desenvolvimento da Agropecuária] e Planaflo [Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia], ou concordar com o posicionamento do governo alemão, restringindo seu uso. Havia, portanto, uma miscelânea de conceitos, escalas, funções, usos e aplicabilidade deste instrumento.

Portanto, o ZEE pode ser considerado apenas um dos vários exemplos de contradições e coalizões entre os planos de desenvolvimento do governo FHC e as ações ambientais e de desenvolvimento pensadas pelo PPG-7. Segundo Kohlhepp (2000, p. 48, grifo do autor):

Desde a implementação do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7), na primeira metade dos anos 1990, as atividades estatais na região amazônica se desenvolveram de modo desigual. De um lado, os objetivos do governo para os anos seguintes se concentraram na melhoria da infraestrutura, no fomento ao crescimento econômico regional e no fortalecimento da integração ao

mercado. Por outro lado, devido ao PPG-7, há o compromisso de realizar o desenvolvimento sustentável e a proteção do espaço vital da população local e regional, bem como do ambiente, como um objetivo da política regional. A nova política nacional integrada para a Amazônia legal [...] visa a consolidação da Amazônia e planeja dar passos decisivos no sentido da sustentabilidade do uso de recursos ajustada aos interesses e ao bem-estar da população amazônica, mediante medidas descentralizadoras e a participação da sociedade civil. Isso contrasta fundamentalmente com o programa *Brasil em Ação* (1997-99) e sua expansão no mais recente megaprograma de desenvolvimento, o *Avança Brasil*, para 2000-2003, com perspectivas de planejamento até 2007 [...].

Como medida para melhorar o planejamento de infraestrutura, o governo brasileiro recomendou um grande estudo de regiões de desenvolvimento nacional integrado, identificando e avaliando centenas de projetos que demonstram um potencial para acelerar o desenvolvimento econômico nos próximos anos [...]. Os projetos foram avaliados em grupos, a fim de identificar sinergias potenciais, e analisados dentro do contexto de nove regiões principais de desenvolvimento, os denominados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. [...].

A partir da citação acima, percebe-se que foram as políticas estabelecidas no “Brasil em Ação” e no “Avança Brasil”, as definidoras das ações em prol do desenvolvimento regional, através dos ENID’s. Dentro da política dos ENID’s, a Amazônia teria uma importância estratégica para o desenvolvimento. Segundo Serra e Fernández (2004, p. 123):

No tocante à região amazônica, os Eixos, na verdade, repetem a lógica do modelo de desenvolvimento passado, na medida em que grande parte do seu sucesso está baseado na infraestrutura viária, ou seja, a competitividade nos mercados nacional e internacional depende fundamentalmente da capacidade de transportar consideráveis volumes de mercadoria a longas distâncias com velocidade e eficiência. É exatamente em relação à expansão da infraestrutura viária na Amazônia que os impactos socioambientais são preocupantes [...].

As preocupações emergem, devido as propostas do governo, via os ENID’s, colocarem a região amazônica como oportuna para investimentos, incentivando a visão do meio ambiente amazônico como um “negócio”. O resultado foram as pressões internacionais de ONG’s, instituições governamentais e ambientais que identificaram, na visão do governo, um risco para a preservação e conservação do meio ambiente amazônico. A tentativa de resposta do governo federal à estas pressões foram, segundo Becker (2004, p. 36-38, grifo da autora), “grandes projetos de proteção ambiental”, como os citados abaixo:

- a) O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7) [...].
- b) O sistema SIPAM [Sistema de Proteção da Amazônia]/SIVAM [Sistema de Vigilância da Amazônia – proteção e vigilância da Amazônia – um gigantesco projeto do governo brasileiro para controle da Amazônia, baseado em tecnologia moderna, inspirado em uma estratégia de defesa contra a intervenção territorial externa em nome da droga e do meio ambiente. [...].
- c) Dois outros grandes projetos focalizam diretamente a biodiversidade e o clima. O PROBEM – Programa Brasileiro de Ecologia Molecular da Biodiversidade Amazônica é um programa multi-institucional brasileiro que conta com o apoio de uma rede de laboratórios nacionais e internacionais, do setor privado internacional e dos vários níveis do governo brasileiro. [...] Foi, contudo, imobilizado por impasses políticos. [...] Reformulado, o PROBEM inaugurou suas instalações físicas na Suframa (2002) como Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), mas os técnicos e pesquisadores ainda não estão definidos.
- d) Por sua vez, o LBA – *Large Scale Biosphere Atmosphere Experimento in the Amazon*, - é uma iniciativa internacional de pesquisa global liderada pelo Brasil que visa gerar novos conhecimentos necessários à compreensão do funcionamento climatológico, ecológico, biogeoquímico e hidrológico da Amazônia, do impacto das

mudanças dos usos da terra nesse funcionamento, e das interações entre a Amazônia e o sistema biogeofísico global da Terra. [...].

As ações acima, com exceção do PPG-7, foram realizadas através de parcerias com instituições internacionais cujos interesses refletem de um lado, a visão do governo federal em considerar a região amazônica como um potencial investimento e, de outro, buscar trazer recursos e instituições internacionais para cooperarem com pesquisas e monitoramento ambiental. Além desses projetos de proteção ambiental citados por Becker (2004), outros programas destacados por Allegreti (2001) foram o Programa de Áreas Protegidas na Amazônia – ARPA⁷⁷ e o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR⁷⁸; dentre outros, deram a tônica das ações ambientais e a busca de conciliar tais ações com as de desenvolvimento, sendo os mesmos ativos até os dias atuais.

Desta forma, as ações políticas para a Amazônia continuaram sendo pensadas na esfera federal, de “cima para baixo”, fazendo com que instituições regionais, a exemplo da SUDAM, fossem cada vez mais enfraquecidas. Um exemplo disso, foi a determinação do governo FHC, em 2001, de substituir a SUDAM pela ADA. Segundo Kohlhepp (2001, p. 28):

A Sudam, órgão de desenvolvimento regional, jamais levou adiante um planejamento e desenvolvimento autodeterminado, ou mesmo participativo, de acordo com o potencial endógeno da região. Ao contrário, durante os governos militares, implementou objetivos nacionais de crescimento econômico determinados pelo centro país, sem levar em conta as peculiaridades amazônicas. Posteriormente, o órgão tornou-se cada vez mais um instrumento dos grupos de interesse da região. Como já foi mencionado, desde a década de 1980 a Sudam, tal como outros órgãos de desenvolvimento regional, perdeu grande parte de sua importância. Em anos recentes, mergulhou na fraude e na corrupção. Até mesmo altos políticos estão envolvidos no “rombo amazônico” de bilhões de reais. Em maio de 2001, a Sudam foi abolida e substituída por uma entidade, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), que se espera seja supervisionada com rigidez.

A transformação da SUDAM em ADA, vem no bojo das ações do governo via o “Avança Brasil”. Seria uma resposta à perda de credibilidade desta instituição e uma tentativa de manter as ações na região via um órgão de fomento do desenvolvimento. Em se tratando do “Avança Brasil”, havia um conflito de discurso sobre a região amazônica, por um lado a mesma era tida como detentora de uma área que guarda importantes recursos naturais (hídricos, florestais, fauna) que precisavam ser conservados e, por outro, existia uma defesa da retomada de ações em prol de projetos infraestruturais para privilegiar os setores historicamente deprezados da Amazônia: madeireiros, pecuária e agricultura mecanizada.

E, deste conflito, prevaleceu o alinhamento do governo federal para a retomada de ações cuja prioridade foi para os investimentos em infraestrutura. A história se repetia, pois como se verá na próxima subseção, tais investimentos tiveram como foco principal atender às demandas não regionais e sim, às demandas externas à região. Para Pinto (2006, p. 49, grifo da autora):

⁷⁷ Segundo informações contidas no site do Programa ARPA (2017, p. 01): “O ARPA [...] é um programa do Governo Federal, coordenado pelo [...] MMA, [...] lançado no ano de 2002 para ser executado em três fases independentes e contínuas. É o maior programa de conservação de florestas tropicais do planeta e o mais expressivo ligado à temática das unidades de conservação no Brasil. O Programa foi criado com o objetivo de expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável naquela região.”

⁷⁸ Segundo Santana e Tavares (2010, p. 07): “O [...] PROECOTUR implantado nos anos 2000 é um programa de planejamento estratégico e investimentos que possui como meta o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia brasileira, buscando através do investimento públicos necessários, a atração dos investimentos privados. Sua execução ficou a cargo do Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.”

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 “megaprojeto de desenvolvimento”, que apresentou um pacote de medidas que compreendiam basicamente (i) a integração nacional 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 ambiental. Como nos programas anteriores, não houve mudança para o desenvolvimento sustentável [...].

A citação acima confirma a percepção sobre o caminho do desenvolvimento na Amazônia, via governo federal, continuar priorizando o econômico em detrimento do social, ambiental, etc. Um caminho cujos interesses “estratégicos” do governo, via os ENID’s resultarem em ações políticas de caráter seletivo. E, novamente, esta seleção estava relacionada às áreas potencialmente rentáveis, do ponto de vista de geração de riqueza, deixando de lado áreas consideradas “menos rentáveis” à dinâmica do desenvolvimento nacional (MELLO, 2003).

No caso dos ENID’s situados na Amazônia e, tendo em vista as suas prioridades, na infraestrutura, estes foram defendidos pelo governo FHC, devido: i) a necessidade nacional de ampliar sua rota de escoamento de produtos para o mercado internacional e nacional; ii) ampliar seu potencial energético, preocupando-se em atender a demanda por energia do crescimento produtivo das indústrias do Sul e Sudeste; iii) a crescente produção de grãos do Mato Grosso; e, iv) a demanda por ampliação, na região, desta produção, exigindo maiores concentrações de terra (MELLO, 2003).

As ações em logística e infraestrutura para a Amazônia, estavam pautadas e caracterizadas, tornando o “Avança Brasil”, “[...] o primeiro grande projeto governamental de investimento em infraestrutura desde o Plano de Integração Nacional. [...]” (OLIVEIRA, 2011, p, 100). Reacendendo, assim, preocupações com relação aos impactos que tais investimentos em infraestrutura poderiam causar na região. Dentre estes investimentos, o destaque deste estudo será para o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém que, retornava à pauta de discussão, juntamente com várias outras rodovias da região.

Para Oliveira (2011, p. 100): “No caso específico da Amazônia, foram tomadas como prioritárias as rodovias Cuiabá-Santarém (BR-163), a Porto Velho-Cuiabá (BR-364), a Porto Velho-Manaus (BR-319), a Interoceânica (BR-317), a Transamazônica (BR-230) e a Macapá-Oiapoque (BR-156).” Rodovias abertas e que precisavam de recuperação e pavimentação, devido suas condições de tráfego serem inviáveis para atender a demanda de escoamento de produção e de eixo de integração regional, nacional e internacional. Para Costa (2012), com a proposta de recuperação e pavimentação das Rodovias acima citadas efetivadas, a malha rodoviária brasileira aumentaria em 6.242 (seis mil, duzentos e quarenta e dois) Km.

Retomando a Rodovia de destaque deste estudo, a Cuiabá-Santarém, Oliveira (2011, p. 100-101), afirma que:

[...] Apesar de bastante ambicioso em sua proposta, o Programa Avança Brasil alcançou pequenos resultados referentes a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. Um dos motivos para o não alcance dos objetivos se deve à falta de recursos financeiros, pois do que estava previsto, foram executados apenas 66% e 61% dos orçamentos previstos para os anos de 2000 e 2001.

A partir do descrito acima, a rodovia Cuiabá-Santarém foi um exemplo das propostas e resultados esperados com relação as ações do “Avança Brasil”, não atingirem seus objetivos.

Isso, em termos gerais, deve-se ao seu caráter de “cima para baixo”, sem refletir a realidade socioambiental da Amazônia. Assim, os poucos resultados obtidos através das ações implementadas, via o “Avança Brasil”, foram insuficientes, provocando o desgaste do governo federal na região (PINTO, 2006).

Como neste trabalho a intenção é sempre mostrar um panorama geral, para assim situar a área de estudo, a próxima subseção apresentará, especificamente, os processos desencadeados com a volta da rodovia Cuiabá-Santarém à pauta do governo, ainda no período FHC. Os motivos e como esse momento mobilizou os atores locais, serão abordados como antecedentes do Plano BR-163 Sustentável. Portanto, motivos, pressões, atores sociais e mobilizações, deste período, que começou com a decisão de asfaltar uma Rodovia, são considerados o ponto de partida para o entendimento das discussões contidas nos **Capítulo III** e **Capítulo IV**.

2.3.3 A Rodovia Cuiabá-Santarém nos Governos FHC

Diferente do “Brasil em Ação”, que previa apenas a manutenção de trechos da rodovia Cuiabá-Santarém, o “Avança Brasil” estabelecia como meta a conclusão do asfaltamento desta Rodovia como uma das ações de infraestrutura e logística para a região amazônica. Mais uma vez, a região amazônica e a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, são incluídas em programas de governo como alternativas para a ocupação, integração e mobilidade, cujas expectativas do governo federal era de tornar a região uma “oportunidade de negócio”.

Reconhecendo que o grande entrave para o desenvolvimento da região e da nação eram a malha rodoviária e os problemas energéticos, o governo FHC retomou projetos inacabados e, outros novos na perspectiva de ajudar impulsionar as atividades existentes. São megaprojetos, onde estavam cotados altos investimentos a serem efetivados à médio e longo prazo. No caso específico da rodovia Cuiabá-Santarém, como visto no **Capítulo I**, a mesma é um megaprojeto inacabado do regime militar, retomada a partir dos mesmos propósitos de sua abertura: ser rota de escoamento de produtos agropecuários, de pessoas, integrando o Norte ao resto do país.

Uma das diferenças visíveis do período dos governos FHC para o momento da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém foi o fato de que a mesma não poderia ser mais considerada “vazio demográfico”. Ao contrário, e, usando a terminologia da geógrafa Bertha Becker, os espaços amazônicos se tornaram uma “floresta urbanizada”. É interessante fazer um parêntese e identificar o momento onde este termo foi publicizado pela primeira vez por Becker, como forma de reafirmar o fato.

Para tanto, destaca-se dois relatórios da autora em questão, primeiro um relatório publicado em 1995, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, cujo título era “Desfazendo Mitos: Amazônia, uma floresta urbanizada”. Esse mesmo termo foi utilizado em 1998, em um segundo relatório elaborado por Bertha Becker para a SCA/MMA e, no Censo de 2000, a afirmação de “floresta urbanizada” foi confirmada. Para Becker e Stenner (2008, p. 25):

A Amazônia deixou de ser aquela dos anos sessenta do século XX. A conectividade, a urbanização – que alterou a estrutura do povoamento de tal modo que a Amazônia constituiu-se como uma floresta urbanizada (Becker, 1995) – favoreceram a mudança na estrutura da sociedade regional, talvez a mais importante mudança ocorrida, expressa na organização da sociedade civil e no despertar da região para as conquistas da cidadania [...].

Enfim, a Amazônia passou a ser uma efetiva região do país. Nesse processo de conflitos e mudanças, elaboram-se geopolíticas de diferentes grupos sociais e, fato novo na região, surgiram resistência à sua livre apropriação externa, tanto em nível da construção material quanto da organização social, que influíram no seu contexto atual.

O reconhecimento da efetiva ocupação da região amazônica foi um importante ganho político. A partir deste, o governo mudou seu discurso com relação a Amazônia e, em termos regionais, reconheceu a existência de uma Sociedade Civil, definida por grupos distintos e organizados em prol do exercício de seus direitos de cidadãos. E, foi neste contexto diferenciado que emergiu a retomada do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como uma das primeiras grandes pressões regionais o período, advindas dos setores econômicos da região. Segundo Oliveira (2011, p. 99):

A retomada do projeto de asfaltamento da BR-163 [Cuiabá-Santarém] teve vários fatores condicionantes, mas caso fosse necessário elencar um como o fator inicial, sem dúvida seria a forte pressão feita pelos setores agropecuários e madeireiros do estado do Mato Grosso. Procurando atender as demandas econômicas desse setor, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a pavimentação da rodovia em 1998. [...].

Portanto, a promessa de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém tem como origem as demandas econômicas, referentes às condições logísticas, dos grupos regionais importantes para a geração de divisas para o país. Tendo como carro-chefe, os setores agroindustriais do estado do Mato Grosso, a defesa de viabilidade da Rodovia como rota de escoamento, foi aceita pelo governo federal, como um investimento necessário para o desenvolvimento do país. Contudo, em função do estado inacabado da Rodovia, principalmente no trecho paraense, está só se efetivará como rota de escoamento com a conclusão de seu asfaltamento pois:

O estado precário da Cuiabá-Santarém há muito foi apresentado como um entrave ao desenvolvimento de atividades econômicas na região e à melhoria da qualidade de vida das populações lindeiras a mesma. Assim em meados da década de 1990, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso anunciou a pavimentação de um trecho da rodovia localizado entre as cidades de Garantã do Norte no Mato Grosso e Santarém no Estado do Pará, como forma de reduzir os custos de escoamento da produção de soja, que despontava como importante *commodities* agrícola e com grande possibilidade de geração de superávits primários para a balança comercial brasileira. (FERREIRA, 2010b, p. 12)

Somente a partir da constatação de redução dos custos de escoamento da produção de grãos do Mato Grosso que, os interesses se voltaram para a rodovia Cuiabá-Santarém, através da reivindicação de sua real função, ser:

[...] espinha dorsal de um sistema de transporte cuja finalidade é consolidar o corredor de escoamento da produção do agronegócio proveniente do centro e norte mato-grossense rumo a portos mais próximos de mercado consumidor internacional e que pode, ao mesmo tempo, encurtar distâncias e baratear os custos de transporte da produção mineral e madeireira da região e de eletroeletrônicos produzidos na Zona Franca de Manaus [...]. (FERREIRA, 2010b, p. 09)

Assim, os setores econômicos e políticos da região amazônica, se enchem de expectativas, com relação à minimizar os problemas logísticos e ampliar a expansão das atividades econômicas da Amazônia via, principalmente, à atividade de produção de grãos, como o carro-chefe das demais. Um exemplo, desse processo, vem do governo do estado do Pará, como destacado por Leão e Bandeira (2012, p. 04), no que se refere:

[...] à política de transformação da base produtiva proposta pelo governo do Estado do Pará, durante a gestão de Almir Gabriel, na segunda metade dos anos 1990, quando houve comprometimento do governo em apoiar institucionalmente a atividade sojicultora no Estado do Pará.

Com a citação acima, abre-se um novo parêntese para identificar uma importante consequência da expansão agropecuária do Mato Grosso, em direção ao Pará, via rodovia Cuiabá-Santarém. Foi citado na seção anterior o processo iniciado, entre as décadas de 1980 e 1990, de expansão da soja no cerrado mato-grossense, fazendo alusão da expansão desse cultivo para outros estados amazônicos. Esse processo tem sua continuidade no final da década de 1990, no governo FHC, ainda buscando áreas de cerrado, florestas de transição e floresta tropical:

[...] principalmente no norte do Mato Grosso, sudoeste do Maranhão, norte do Tocantins, sul de Rondônia e lavrados de Roraima. Mais recentemente, o cultivo da soja tem avançado em áreas inseridas no bioma da floresta tropical, a exemplo das regiões de Humaitá-Lábrea (AM) e Santarém (PA). (AMARAL, *et al.*, 2005, p. 115)

O avanço da soja para os biomas amazônicos começava a ser uma realidade, incentivada pelos governos estaduais e municipais como um setor econômico gerador de crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse período, uma das principais dificuldades para a efetiva expansão da produção de grãos nos Estados amazônicos era a logística de escoamento da produção. Segundo Amaral, *et al.* (2005, p.115, grifo do autor):

Especialistas consideram as dificuldades logísticas de escoamento como o maior obstáculo à expansão da soja na Amazônia. Nesse sentido, destaca-se a formação recente de coalizões de produtores de soja, as *tradings* (ou compradoras) e articulações políticas que buscam a viabilização de investimentos de grande porte em infraestrutura de transportes, a exemplo da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). [...]

Desta forma, a expectativa dos segmentos econômicos e estatais, quanto a expansão da produção de soja para outros Estados amazônicos, só se consolidaria com a resolução dos problemas logísticos da região. Portanto, se faz necessário uma melhor compreensão dos motivos e do que realmente representou a continuidade da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém a partir dos interesses do Estado, dos segmentos econômicos regionais e, posteriormente, da Sociedade Civil organizada. Esta última, entrou na discussão a partir do momento em que o governo federal inseriu a conclusão da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, despertando a preocupação acerca dos problemas gerados por uma grande obra como a conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Além disso, pesquisadores, ambientalistas, ONG's, setor empresarial, e, o próprio governo passaram a discutir, questionar e defender os prós e contra deste megaprojeto. Não se pode negar, especialmente se for levado em conta o histórico de isolamento de algumas regiões da Amazônia, a importância do anúncio do asfaltamento de uma estrada como a rodovia Cuiabá-Santarém. As expectativas de melhoria na qualidade de vida com aumento de serviços, geração de emprego e renda pelo menos temporariamente, torna-se um grande alento para as populações isoladas da região.

Por outro lado, em se tratando da Amazônia, o asfaltamento de estradas também traz preocupações, principalmente, com relação às questões ambientais e conflitos envolvendo a sociedade local e setores econômicos. Madeireiros, pecuaristas e grandes produtores vêem como oportunidade de adentar ainda mais em uma região com fácil apropriação de terras, haja vista historicamente a recorrência de problemas como grilagens e exploração predatória dos recursos naturais. Tudo isso, somado à um gargalo histórico de ausência do Estado, resultando em problemas como a falta de políticas para o ordenamento territorial, tornando vulneráveis as populações tradicionais que, sem a posse definitiva de suas terras, são passíveis de expropriação, expulsão e até mesmo de perderem a vida pelas mesmas (ARRIMA; VERÍSSIMO, 2002).

Descrever e entender um pouco as repercussões acerca da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém ajuda na compreensão de um lado, do contexto político, social e regional em que a região de abrangência da Rodovia se insere. E, de outro, ter essas questões como antecedentes de um processo de articulação social, em torno do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém que, mobilizou e desencadeou um debate entre Sociedade Civil e Estado, como se verá mais adiante.

Como dito em vários outros momentos deste trabalho, a referida Rodovia foi aberta nos anos de 1970 com o intuito de ser um grande eixo de integração entre as regiões Centro-Oeste (via Mato Grosso) e norte (via oeste do Pará). São aproximadamente 1.756 (mil setecentos e cinquenta e seis) Km de extensão, onde 985 Km, à época do “Avança Brasil” não estavam pavimentados. Destes, aproximadamente 700 Km, localizados no oeste paraense, ainda em chão batido, sem nunca terem recebido asfalto (TONI *et al.*, 2010; ALENCAR *et al.*, 2005).

O lado mato-grossense havia asfalto, porém, de péssima qualidade em alguns trechos. Villar, *et al.* (2005, p. 74, grifo dos autores), descrevem na citação abaixo, como estava a rodovia Cuiabá-Santarém, no momento da retomada da proposta de asfaltamento:

A **BR-163** [Cuiabá-Santarém] corta o Estado de Mato Grosso de Norte a Sul, desde a divisa PA/MT até a divisa MT/MS, passando por Sinop e Cuiabá. A distância entre Cuiabá e Santarém é de aproximadamente 1.920 km. A região médio-norte do Mato Grosso, principal região produtora do Estado, fica entre 300 e 400 km da divisa com o Pará. A distância da divisa até Santarém é de pouco mais de 1.100 km, dos quais cerca de 985 km não estão asfaltados. Um trecho de 100 km, que pertence a Transamazônica (BR-174) e não é asfaltado, está localizado entre o km 30 (a 30 km de Miriú – à frente do porto de Itaituba) e Rurópolis. Outros 85 km no lado do Estado de Mato Grosso também não estão asfaltados, mais especificamente 35 km de Terra Nova até o sul de Peixoto de Azevedo e 50 km de Garantã do Norte até a divisa dos Estados de Mato Grosso e Pará.

Esta era a situação da rodovia Cuiabá-Santarém, uma Rodovia aberta com trechos asfaltados e, na sua maioria, não asfaltados, inviabilizando sua função de rota escoamento de produção. Segundo Alencar *et al.* (2005, p. 03-04):

[...]. A falta de pavimentação completa desta rodovia, aliada às péssimas condições de tráfego nos trechos pavimentados, faz com que a ligação existente nos mapas oficiais seja efêmera e não atenda aos seus propósitos iniciais. Entretanto, esse projeto tem tomado uma dimensão de fato nacional, tornando-se atualmente uma obra prioritária na pauta do Governo Federal.

Isto devido ao reconhecimento, por parte do governo federal, como dito anteriormente, desta Rodovia ser estratégica para o país se consolidar como um dos maiores produtores de grãos em nível internacional. Com isso, percebe-se um estreitamento de interesses do governo federal e segmentos econômicos regionais, nacionais e internacionais. O discurso e defesa da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, como um caminho para a dinamização econômica local, melhoria na qualidade de vida para os moradores do seu entorno e de infraestrutura adequada, começou a ser disseminado (TONI *et al.*, 2010).

Um outro fator importante para os segmentos econômicos, voltados à produção de grãos, foram os custos logísticos e a saturação dos portos de Santos e Paranaguá. Tal fator começou a se tornar uma justificativa de pressão desses segmentos, para que o governo inserisse em seu planejamento estudos e propostas de rotas de escoamento alternativas, como a rodovia Cuiabá-Santarém. Com isso, tem-se mais um elemento fortalecedor da tomada de decisão de asfaltar a Cuiabá-Santarém: a redução dos custos com a logística de transporte como vetor de aumento da competitividade do setor de grãos (MARGARIT, 2012, p. 97).

Um outro elemento favorável à rodovia Cuiabá-Santarém como rota de escoamento foi o fato dos caminhoneiros retornarem desta Rodovia com carga.

[...] a maior parte das carretas que transportam grãos para o Sul e Sudeste retornam vazias. Já as carretas que se aventuram a realizar o trajeto até Santarém tem carga certa para a volta, principalmente com o transporte de madeira. [...], há ainda a possibilidade de transportar fertilizantes e implementos agrícolas como carga de retorno [...]. Isso faz com que o preço do frete cobrado possa ser ainda menor, já que os custos para o retorno do caminhão seriam pagos pelo transporte de outra mercadoria. (MARGARIT, 2012, p. 99)

Estes fatores fortaleceram a demanda por asfaltar a Rodovia e, somados aos produtos citados acima, incluem-se os eletroeletrônicos da ZFM, carne, produtos agroflorestais destinados a abastecer os mercados do Centro-Sul do país corroborando com “[...] o desenvolvimento regional, e consolidando uma integração maior do país.” (COSTA, 2011, p. 03). Pelo menos, nas argumentações do governo e dos grupos agroindustriais do Centro-Oeste, estas justificativas são mais que suficientes. É importante retomar a questão da redução dos custos do transporte, considerada pelos segmentos citados neste parágrafo, como a principal justificativa.

Segundo Ferreira *et al.* (2005), o transporte de grãos, via rodovia Cuiabá-Santarém asfaltada, reduzirá o custo em 20% a 30%.

Nos cálculos de viabilidade da rodovia estima-se que, atualmente, o custo de transporte de uma tonelada de grãos da região médio norte do Mato Grosso até Santarém seja de R\$ 110,00 a R\$ 120,00, corresponde a 36 a 38 US\$/t. Com a conclusão da BR-163 [Cuiabá-Santarém] ocorrerá uma redução do custo para R\$ 50,00 a tonelada, ou seja, R\$ 3,00 por saca de soja. O benefício total dessa economia atingirá a cifra de R\$150 milhões/ano. Apresenta-se ainda uma contabilidade dizendo que a melhoria da estrada permitirá uma redução entre 20% e 30% nos gastos com frete, em virtude da economia de cerca de 800 quilômetros. A distância entre o Mato Grosso e Paranaguá é de 2,4 mil quilômetros. (VILLAR, *et al.*, 2005, p. 102)

Isto porque o transporte via a rodovia Cuiabá-Santarém destina-se ao porto de Santarém, localizado aproximadamente à:

[...] cinco mil milhas náuticas mais próximas da Europa do que os Portos de Santos (SP) e de Paranaguá (PR), por onde atualmente grande parte da soja do Norte do Mato Grosso é exportada. [...] Os sojicultores compartilham a crença que haverá uma redução do custo do transporte, conseqüentemente, esperam uma maior competitividade do produto mato-grossense no mercado mundial. (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 07-08)

Além do porto de Santarém, na rota da rodovia Cuiabá-Santarém tem uma outra área portuária viável, no distrito de Miritituba, em Itaituba. Ambos os portos devido encurtar distâncias, vem se consolidando como alternativas viáveis, caso a conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém seja efetivada. Portanto, esta Rodovia poderá ajudar a converter o país como no maior produtor e exportador de soja do mundo⁷⁹ (BRASIL, [2005b]). No caso do porto de Miritituba, segundo Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (2007, p. 67):

⁷⁹ O Brasil desde a década de 1980 assumiu a segunda colocação em termos de área plantada e produção de soja no mundo. No Brasil, na metade da década de 1980, incentivado pela elevação do preço da soja no mercado internacional, houve um aumento da área plantada em decorrência da expansão nas áreas de cerrado – Centro-Oeste, Bahia e Minas Gerais –, haja vista a principal região produtora até aqui, a região Sul, manter sua área estável. A partir dos anos 1980 em diante a região Centro-Oeste, com destaque para o estado do Mato Grosso se consolidou como o terceiro maior produtor de soja do Brasil e, mesmo com altos e baixos devido à queda dos preços do produto e diminuição da área plantada, este Estado se consolidou a partir dos anos de 2000 como maior

Este porto representa uma importante alternativa discutida por diversos agentes do agronegócio, particularmente aqueles situados na região norte do Mato Grosso, relacionada ao aproveitamento de estruturas hidroviárias que seriam criadas em Itaituba/Miritituba(PA). Essa opção naturalmente encontra-se vinculada à conclusão do trecho rodoviário até o norte de Mato Grosso, podendo ser convertida num importante centro de recepção e processamento agropecuário, que seria escoado através de barcaças, potencializando o envio de cargas para transbordo em portos situados ao norte do País e no sentido inverso, e servindo de passagem para os produtos oriundos da Zona Franca de Manaus rumo às regiões Sudeste e Sul.

O porto de Santarém, ponto de chegada sentido Centro-Oeste – Norte da rodovia Cuiabá-Santarém, situa-se à margem direita do rio Tapajós, e, como dito anteriormente é administrado pela CDP, sendo considerado um importante porto de transbordo. Segundo, CONAB (2007, p. 61-62):

Este porto serve de destino ao corredor, que tem como eixo principal de alimentação a rodovia BR-163, ligando Santarém a Cuiabá numa extensão de 1.780 quilômetros. Corta importantes áreas de produção agrícola no norte do Mato Grosso e áreas de elevado potencial de produção no Pará. Santarém é um importante porto de transbordo para aproximadamente um milhão de toneladas de soja e milho vindas de Porto Velho, em Rondônia. Hoje as cargas são transportadas por rodovias até Porto Velho e depois em barcaças pelo rio Madeira, num trajeto que dura até cinco dias. Acredita-se que futuramente também poderá receber, através de barcaças, produtos oriundos de Miritituba, situada cerca de 300 quilômetros ao sul do porto de Santarém. [...].

O porto de Santarém, abriga desde 2003, o terminal portuário da multinacional Cargill⁸⁰. Inaugurado no governo Lula, sua instalação, fruto de investimentos da ordem de US\$ 20 milhões, foi costurada no governo FHC com ações que envolveram tanto a esfera estadual como a municipal (CONAB, 2007).

Segundo Smeraldi (2005, p. 71):

A Cargill investiu em terminais graneleiros em Santarém e Porto Velho. Na região de Santarém, a empresa promove a expansão dos grãos, inclusive pagando aos produtores a safra antecipada. A empresa tem, na região, parcerias com grupos locais, tanto na área de transporte quanto na de estocagem e produção. É o caso do grupo do empresário gaúcho Irani Bertolini, [...], e da Mato Grosso Cereais [...].

Portanto, os fatores até aqui levantados como razões para o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, partem de um motivo central: o aumento da produção agrícola, em especial, a monocultura mecanizada da soja no Centro-Oeste. Esse processo, intensificado no Centro-Oeste nas décadas de 1980 e 1990, começou a se expandir, a partir de 1999, para outras áreas da Amazônia: Humaitá – AM; Paragominas – PA; Redenção – PA; Rondônia – RO; Roraima – RR; e, Santarém – PA (COHENCA, 2005).

Sendo a soja um dos principais produtos para exportação do país, foi um processo natural o fato da região Centro-Oeste despontar como maior produtora nacional e, começar à ter força política para reivindicar ações para esse setor. Portanto, considera-se o setor

produtor de soja do Brasil. Para maiores detalhes acerca desse processo ver, Wesz Junior (2014), fonte das informações desta nota.

⁸⁰ A Cargill é uma empresa norte-americana do setor agrícola e mundial de *commodities*, fundada em 1865, no Iowa/EUA. Atua na comercialização, processamento e distribuição de produtos agrícolas e alimentícios; além de desenvolver atividades financeiras e industriais no mundo inteiro. É sediada em Minnesota/EUA, maior empresa mundial de capital fechado. No Brasil está presente em 18 estados. Em Santarém começou a exportar soja para vários países da Europa, Japão, China e México, cadastrou 255 produtores sendo que 100 eram financiados para o plantio de soja entre 2003 e 2005 e, em 2011 contava com 80 unidades produtivas em operação (LEÃO; BANDEIRA, 2012).

agroindustrial do Mato Grosso, como um dos principais beneficiados com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, juntamente com os setores madeireiro e pecuarista (ALENCAR, *et al.*, 2003/04). Como demandantes e beneficiários estes segmentos, principalmente as empresas multinacionais envolvidas com a produção e comercialização da soja, chegaram à se colocar à disposição do governo, inclusive para financiar o asfaltamento da Rodovia.

Segundo Villar, *et al.* (2005, p. 104-105, grifo dos autores):

Para viabilizar o projeto de asfaltamento estão surgindo novas opções envolvendo a iniciativa privada, em particular, empresas multinacionais. O Governo estadual mato-grossense apoia o projeto defendendo o asfaltamento de Guarantã do Norte - MT, até o porto de Miritituba ou Itaituba, no Pará. Faltam 700 km para serem concluídos e a proposta inovadora é privatizar e o concessionário que assumir a conclusão terá o direito de cobrar pedágio. A proposta é apoiada também pelos produtores mato-grossenses, pelas *traders* que trabalham na região e pelo polo industrial de Manaus. Todos eles assumem o compromisso de ajudar na construção e manutenção da estrada. Inclusive, se propõe a devolver os recursos do empréstimo feito pelo Governo Federal, através dos fundos constitucionais daquela região. O financiamento será pago entre 10 e 15 anos.

Na visão dos empresários, o investimento é plenamente justificável, mesmo considerando a possibilidade de cobrança de pedágio de US\$ 8/t transportada, o custo de porto de UR\$5 e o frete fluvial de Miritituba até Santarém, pois estimam que pela estrada trafegarão cerca de seis milhões de toneladas de grãos de soja por ano, além de outros produtos. [...].

Para Ferreira *et al.* (2005, p. 09), tal proposta tinha apoio de empresas como os *traders* da soja “[...] Bünge, Cargill, ADM e Amaggi, [o] polo industrial de Manaus, [a] BR Distribuidora e [as] empreiteiras Queiroz Galvão, Odebrecht, Estacon e Andrade Gutierrez [...]”. Demonstrando assim, o quanto os segmentos econômicos da região viam na rodovia Cuiabá-Santarém, um projeto de vital importância para o crescimento destes setores. Os mesmos acreditavam que os custos em asfaltar tal Rodovia rapidamente retornariam com sua utilização (FERREIRA, *et al.*, 2005).

A proposta de financiamento privado acabou esbarrando em questões legais e, coube assim, ao governo assumir totalmente o projeto de asfaltamento da Rodovia. Para Villar, *et al.* (2005, p. 104), “o custo financeiro para asfaltar a BR-163 [Cuiabá-Santarém] está estimado em R\$ 400 milhões.”⁸¹ Sendo que, em 2002 tal estimativa de custo total foi atualizada, e, para Brasil (2002, p. 14, grifo do autor), “[...] até setembro de 2002, indicavam um valor em torno de **R\$ 520 milhões.**”

Segundo Brasil (2002, p. 14, grifo do autor):

O tempo para a execução completa da obra dependerá da disponibilidade de recursos de parte do Governo Federal. Se considerarmos uma situação normal, sem paralisações de contratos, o prazo previsto para o término da pavimentação é de **quatro anos** a partir da contratação dos serviços.

Desta forma, no momento em que a rodovia Cuiabá-Santarém foi tida como uma opção logística para reduzir os custos de escoamento dos grãos, em especial da soja do Centro-Oeste, esta desencadeou uma série de ações dentre as quais o aceno do governo federal em realizar a obra. Segundo Rocha (2006, p. 80)

O processo iniciou em 1999, considerando primeiramente o trecho compreendido entre Santarém/PA e Rurópolis/PA no aceso entre a BR-163 [Cuiabá-Santarém] e BR-230 cuja pavimentação foi executada pelo Exército Brasileiro por meio de convênio

⁸¹ Esse valor foi estimado no início do processo de proposta do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Retornar-se-á essa discussão no **Capítulo IV**, considerando que a obra ainda não foi concluída até os dias atuais.

de delegação. Este trecho teve duas licenças de instalação e sofreu várias interrupções, restando ainda alguns quilômetros a serem finalizados com as obras complementares. Posteriormente, foi iniciado um novo processo de licenciamento ambiental no IBAMA-Sede. Desta vez o pedido de licença se referia ao trecho da divisa do Mato Grosso com Pará até Santarém. [...] O EIA/RIMA acima explicitado era objeto de contrato oriundo do antigo 2º DRF – Distrito Rodoviário Federal do extinto DNER localizado no estado do Pará. O referido Distrito, assim como a atual Superintendência Regional do DNIT, só tinha jurisdição nos estados do Pará e Amapá. Assim, o contrato só poderia abranger o trecho referente ao estado do Pará, excluindo o pequeno trecho entre Garantã, Nova Mutum/MT até a divisa entre os dois estados. Somente em 2004 foi pedido o licenciamento do pequeno trecho do Mato Grosso e cujos estudos tiveram que ser complementados para fins de junção ao trecho já em processo de licenciamento no IBAMA.

Percebe-se com a citação acima, que, muito se cogitou, mais pouco foi realizado de concreto e efetivo para a finalização da obra da rodovia Cuiabá-Santarém no governo FHC, ficando tal empreitada para o próximo governo. Segundo Oliveira (2011, p. 101), “[...] apesar de bastante ambicioso em sua proposta, o Programa Avança Brasil alcançou pequenos resultados referentes a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. [...]”. É inegável para quem é da região de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém ou para aqueles que se aventuram a percorre-la que, sua pavimentação, é necessária para a região.

As justificativas apresentadas dão conta apenas de um grupo de interesse, o econômico, não levando em consideração os custos ou impactos negativos que o asfaltamento de uma rodovia do porte da Cuiabá-Santarém pode gerar. A preocupação com os impactos negativos, principalmente, sociais e ambientais de abertura de estradas na Amazônia advém dos resultados deixados no passado. Se de um lado a abertura e pavimentação de estradas podem trazer ganhos econômicos, por outro, a expectativa em abrir ou asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém, gerou aumento migratório, especulação fundiária, conflitos por terra e degradação ambiental (ALENCAR *et al.*, 2003/04).

Tais impactos, em função da instalação de grandes projetos na região amazônica vem sendo uma constante, principalmente, nas áreas onde os mesmos foram implantados. A partir de eventos passados, alguns discutidos no **Capítulo I** e no início deste Capítulo que, preocupações acerca do anúncio da conclusão do asfaltamento da Cuiabá-Santarém começaram a surgir e a serem levantadas. Preocupações advindas de pesquisadores de universidades regionais, nacionais, ambientalistas de ONG’s atuantes na região, e, a partir deles, estendendo para os movimentos sociais locais (sindicatos, movimentos de mulheres, indígenas, quilombolas, dentre outros).

Isso parece ser uma questão importante do ponto de vista da rodovia Cuiabá-Santarém, pois, o estado de isolamento da área de abrangência da Rodovia, ocorrido após sua abertura, permitiu que a preservação de áreas florestais importantes ocorresse. Ali estão situadas UC’s, territórios indígenas e quilombolas e, uma gama de áreas florestadas intocadas. Pois bem, a preocupação com esses recursos preservados não era ventilada pelos setores econômicos ávidos pela conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Não havia na proposta pensada e colocada no Programa “Avança Brasil”, nenhuma preocupação com o lugar, ou seja, a proposta não era acompanhada de um planejamento que levasse em conta o entorno da Rodovia. Um entorno depositário de biodiversidade proveniente das florestas e de uma população que iria absorver todo o impacto positivo e negativo do asfaltamento. E, por isso a preocupação que:

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 infraestrutura na região, causando impactos sociais, ecológicos e

econômicos irreparáveis tanto para a população local como para o ecossistema. [...]. (ALENCAR, 2005, p. 04).

A partir dessa percepção, passa-se a disseminar discussões, via os movimentos ambientalistas e sociais, acerca dos prós e contra do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Por mais que, nesse período, havia um reconhecimento da relevância de asfaltar a Rodovia, seus críticos não deixavam de questionar seus impactos do ponto de vista histórico. Chamavam a atenção, principalmente, para o fato da ação do Estado não está assentada em um planejamento adequado onde as questões referentes à gestão territorial estivessem sendo pautadas.

Para Alencar, *et al.* (2003/04, p. 61):

Historicamente a abertura e pavimentação de estradas, com o objetivo de promover o “desenvolvimento regional” na Amazônia, tem mostrado seu potencial para causar grande danos ambientais e sociais. [...] Este tipo de melhoria de infraestrutura, principalmente em fronteiras ainda não plenamente estabelecidas e com abundância de recursos naturais a serem explorados, gera uma corrida desordenada pela apropriação desses recursos se constituindo em um grande atrativo para investimentos e pessoas. O ideal seria que nestas ocasiões o Governo (federal, estadual e municipal) garantisse a aplicação de instrumentos de gestão territorial e planejamento regional, evitando a intensa e rápida exploração dos recursos naturais.

Por este ideal, inicia-se as reivindicações para que o processo de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, viesse acompanhado de investimentos em planejamento capazes de evitar danos ambientais recorrentes, pois, segundo Alencar, *et al.* (2005, p. 04-05):

[...]. Somente os rumores da pavimentação já têm provocado um aumento populacional nas cidades da região e a busca pela posse da terra e dos recursos naturais. [...] Esse fato tem acirrado os conflitos fundiários principalmente no oeste paraense, aumentando os casos de violência e assassinatos no campo [...]. As terras de propriedade da União, [...] têm sido apropriadas ilegalmente, gerando a expulsão de populações tradicionais [...]. As Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI) desta região são focos de pressão e saque dos recursos naturais. [...]. Em suma, a corrida pelos recursos naturais tem acelerado o desmatamento na região através da grilagem e da especulação imobiliária, promovendo a exploração desordenada dos recursos florestais e a expulsão das populações tradicionais [...].

Assim, a preocupação aumentava, pois, se somente os rumores do asfaltamento causaram tais efeitos, imaginava-se que, quando as ações de asfaltamento começassem, problemas referentes aos impactos ambientais e sociais podiam ser ampliados. Segundo Margarit (2012), um dos primeiros impactos gerados com o anúncio do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém foi uma corrida por terras mais baratas. Utilizando-as totalmente ou parte delas para produção da soja, arroz, feijão e milho, os resultados imediatos, foram a diminuição dos mercados da produção da agricultura familiar, falência e saída desses pequenos produtores da zona rural para as periferias urbanas, dentre outros (FERREIRA, *et al.*, 2005).

Os problemas citados, somados às preocupações ambientais, como: desmatamento e exploração indevida dos recursos minerais, foram motivos para aumentar os questionamentos acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. A partir desse momento, estudos avaliativos sobre os custos ambientais dessa obra, começaram a ser cobrados e realizados (ROCHA, 2006; MATTOS, *et al.*, 2001). No caso do desmatamento, por exemplo, Mattos, *et al.* (2001, p. 03) afirma que:

A ligação das estradas com o desmatamento na Amazônia, pode ser ilustrada com um simples exercício. Quando se avalia o histórico do desmatamento na Amazônia, entre os anos de 1978 e 1994, verifica-se que mais de 75% de toda a área desmatada

encontra-se dentro de uma faixa de 50 km para cada lado das estradas. As estradas são como linhas de desmatamento. O mesmo acontece com os focos de incêndios [...]. Portanto, as estradas representaram um dos principais veículos de transformação da paisagem amazônica ao longo das últimas décadas, dando acesso a áreas isoladas de floresta e aumentando a oferta de terras baratas.

A relação desmatamento e asfaltamento de Rodovias, nesse momento, foi uma das principais preocupações, a exemplo do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Mattos, *et al.* (2001), cita o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM⁸² em parceria com o Instituto Socioambiental – ISA⁸³, ONG's que atuam na região de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, acerca dos custos ambientais do desmatamento em função de algumas estradas abertas na Amazônia.

Os pesquisadores do IPAM chegaram a esta conclusão, analisando o desmatamento histórico provocado pela construção e pavimentação das principais rodovias da região. Analisando um trecho de 4.054 km de três rodovias (Belém-Brasília, Cuiabá-Porto Velho e PA 150), eles descobriram que o desmatamento, apenas dentro da faixa de 50 km para cada lado das estradas, tinha atingido entre 33 e 55% das florestas até o ano de 1991 [...]. Estes percentuais serviram de base para o cálculo da área a ser desmatada com a pavimentação dos 6245 km de cinco rodovias que está planejada pelo programa *Avança Brasil*. O resultados indicam que com essa pavimentação deverá resultar no desaparecimento de 270.000 km² (um Estado de São Paulo inteiro) nos próximos 25 a 30 anos. Isto somente considerando o desmatamento ao longo de uma faixa de 50 km de cada lado destas estradas e já descontados o desmatamento ocorrido desde a abertura da estrada [...]. O estudo ainda mostrou que estas estradas deverão atravessar 192 mil km² de florestas que permanecem sob alto risco de incêndio durante o período anual de estiagem da região. O estudo do IPAM e do ISA ainda constatou que um total de 31 terras indígenas e 26 unidades de conservação, respectivamente 8,4% e 16,8% do total existente na Amazônia Legal poderão ser diretamente afetadas. Os autores ressaltar, contudo, que estas previsões podem estar superestimadas, caso as taxas de imigração e expansão agropecuária provocadas por estas rodovias se mostrarem menor do que no passado, ou se o governo tiver uma capacidade maior de gerenciar o processo de ocupação ao longo destas estradas. Por outro lado, estas previsões podem estar subestimadas pelo fato de considerarem apenas o desmatamento dentro das faixas marginais de 50 km e, ainda, caso as taxas de imigração e expansão agropecuária sejam maiores do que no passado. A premissa básica do estudo foi que, como primeira previsão, a relação entre pavimentação de estradas e desmatamento seguirá o padrão do passado. (MATTOS, *et al.*, 2001, p. 04)

⁸² Segundo Oliveira (2010, p. 80): “A ONG socioambientalista Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM – com sede em Belém e filial em Santarém e em Brasília, iniciou suas atividades no eixo de influência da rodovia com o objetivo de coletar informações físicas e sobre a dinâmica social para elaborar um modelo georreferenciado, com a participação da população local, que registraria os cenários da pavimentação da rodovia e seus efeitos socioambientais num contexto com e sem governança, ou seja, com e sem a presença de planejamento governamental, ao longo de 20 anos, desde sua execução. Esse projeto fazia parte do Programa Cenários para a Amazônia, do qual surgiram outras propostas de trabalho, como a “Rodovia BR-163”, que hospeda distintos projetos de sustentabilidade para a região, financiados por agências e editais diferentes. O IPAM desenvolve outras atividades nos municípios incluídos na zona de influência da estrada, porém focaremos em sua ação referente ao plano de desenvolvimento sustentável para a BR-163 e sua interação com os movimentos sociais do polo Baixo Amazonas e o Estado.”

⁸³ Para Oliveira (2010, p. 80): “O Instituto Socioambiental (ISA) também foi guiado a atuar no eixo de influência da rodovia pela preocupação com o aumento das taxas de desmatamento. Entretanto, convém enfatizar para a ONG possui projetos em desenvolvimento há mais de 10 anos no estado do Mato Grosso, com base regional nas cabeceiras do rio Xingu. No conjunto de todas as ONGs que militaram pelo plano da BR-163, o ISA foi a que se destacou na articulação política com o governo federal durante o processo de elaboração do plano da BR-163, pois em seu escritório em Brasília, concentrava uma equipe bem treinada para o trabalho de *advocacy*. Com as dificuldades de negociação com o governo, que se estabeleceram na sequência da implementação do plano, e da falta de compromisso deste último com as responsabilidades assumidas, a ONG foi se distanciando do projeto BR-163, concentrando sua atenção no trabalho que já desenvolvia no Mato Grosso”.

Estudos como os citados por Mattos, *et al.* (2001), foram o *start* necessário para se pensar o desmatamento de vários tipos: por queimadas, retiradas de áreas de florestas em função do asfaltamento, substituição da floresta por pastagens ou produção agrícola extensiva. De forma recorrente, os resultados advindos dessas ações relacionam-se com a absorção de chuvas provocando enchentes, cada vez maiores, e, perda de biodiversidade, empobrecendo o meio ambiente da região (MATTOS, *et al.*, 2001). Tal *start* desencadeou na região, principalmente junto à atores sociais locais organizados como pesquisadores, ambientalistas, sindicatos, ONG's, movimentos sociais, a preocupação com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Contudo, a questão da importância de asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém, ganhou a adesão de vários segmentos econômicos regionais, como mostrado anteriormente, que começaram a fazer pressão junto ao governo federal, colocando na pauta de ação das suas entidades, o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Produtores de *commodities* do estado do Mato Grosso, *tradings* como a Cargill, os madeireiros, mineradores, pecuaristas, indústrias da ZFM, população da zona urbana e rural, comerciantes locais e regionais, passaram a defender o asfaltamento, por considerarem esta Rodovia estratégica para seus negócios e empreendimento. Estes setores, queriam o asfaltamento da Rodovia e, só viam os benefícios econômicos com a obra (PINTO, 2006).

Em contraste, vinham as populações tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos, agricultores familiares, dentre outros, que reconheciam a importância da Rodovia, mas, assim como os pesquisadores e ambientalistas, começaram a se preocupar com os impactos negativos da obra. Outros setores, citados por Pinto (2006) considerados neste estudo, como externos mas, com interesses na possibilidade de executar a obra de asfaltamento da Rodovia, são as grandes empresas construtoras; países doadores do PPG-7⁸⁴; e, governos estaduais e municipais que, a exemplo do estado do Pará e municípios onde a Rodovia passa, vislumbravam investimentos e crescimento econômico.

Segundo Alencar, *et al.* (2005, p. 16): “[...] Verifica-se então que a pavimentação da BR-163 configura um caso bastante atípico em termos de infraestrutura de transporte rodoviário, em que a maior fatia dos benefícios esperados da pavimentação são privados”. A partir dessas constatações, no período do “Avança Brasil”, foi possível determinar dois grupos distintos quanto ao reconhecimento da importância da rodovia Cuiabá-Santarém asfaltada. São esses grupos de interesses que vão pressionar, por um lado, a saída do asfaltamento da Rodovia do papel e, por outro, que esse asfaltamento viesse numa lógica contrária da história pretérita da região. Contudo, uma questão precisa ser deixada clara quanto à esses grupos, o fato de haver um “denominador comum”:

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. [...] A diferença está no que cada um deles entende como desenvolvimento e nos seus interesses [...]. (PINTO, 2006, p. 46)

A identificação dos segmentos econômicos e sociais, reconhecidos como os interessados na conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, torna-se relevante por serem estes que, direta ou indiretamente, vão estar, relacionados com a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Tais segmentos deram o tom nos processos participativos e nas discussões acerca das exigências e ações para que a obra da rodovia Cuiabá-Santarém ultrapasse o *status* de obra e desse origem a um processo de discussão acerca do desenvolvimento regional sustentável da

⁸⁴ Segundo Pinto (2006, p. 45, grifo da autora) os: “Países doadores que apoiam o PP-G7: [...] analisa a “capacidade de país de conter impactos adversos de grandes obras de infraestrutura nas florestas tropicais”. As experiências positivas dos projetos pilotos “representam um dos mais importantes capitais e insumos do governo [...]”.

área de abrangência da Rodovia. É interessante reforçar a ideia de que estes atores sociais não entraram ao mesmo tempo nas discussões referentes ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

No caso dos grupos econômicos que se juntaram em prol da Rodovia, às articulações vem se dando desde as décadas de 1980/1990, com a intensificação da produção de soja no Mato Grosso. Margarit (2012; 2013) destaca a ação realizada em 25 de maio de 1999, quando 75 (setenta e cinco) caminhões cheios de soja partem do Mato Grosso para Itaituba e, neste município descarregaram a soja em balsas para seguir até o Porto de Santarém. Segundo Margarit (2013, p. 179):

[...] A iniciativa foi de Blairo Maggi e contou com a participação de diversos empresários, líderes de classes, políticos, caminhoneiros, entre outros. A caravana tinha o objetivo de chamar a atenção do governo e da sociedade, como forma de pressionar a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém].

Esta foi apenas a primeira de uma série de alianças em torno de um interesse comum. Em novembro de 2000, outra rede política foi formada. Desta vez a proposta era a realização das obras de pavimentação da rodovia por parte dos grupos empresariais em troca da privatização da mesma, com cobrança de pedágio por 15 anos, a título de ressarcimento dos custos da obra. Para tanto, a união do Grupo André Maggi (Brasil), Cargill (EUA), Bunge (Argentina), Dreyfus (França), Sumitomo (Japão) e ADM (EUA) arcaria com os cerca de 200 milhões de dólares necessários para a obra. No entanto, o projeto não avançou devido a entraves na questão da privatização e principalmente na questão ambiental [...].

Fato citado anteriormente que, devido às questões legais, a iniciativa de parceria público-privado acabou não ocorrendo. Contudo, isso é mais um reforço de como a Rodovia acabou por criar na região articulações entre grupos. Segundo Margarit (2012, p. 105-106):

[...] Desta forma, desde 2001, a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém] vem provocando o surgimento de alianças entre os atores com interesses comuns, configurando redes políticas divididas basicamente em duas vertentes: a dos interessados na urgente pavimentação da rodovia para atender os interesses do agronegócio e a dos preocupados com os impactos ambientais da obra. O primeiro grupo buscou incessantemente agilizar a realização do empreendimento, enquanto o segundo tratou de retardar ou até impedir a realização da pavimentação, buscando alternativas e cobrando responsabilidade ambiental na execução da mesma.

No caso do segundo grupo destacado pelo autor acima e suas ações, um exemplo ocorreu em 1999, quando os mesmos iniciaram uma série de manifestações contrárias quanto ao processo de instalação da Cargill, iniciado em Santarém, a partir de sua vitória, em leilão, para construir o seu terminal graneleiro no Porto de Santarém (MARGARIT, 2012). E, uma série de protestos e embargos, paralisou diversas vezes tal construção haja vista a empresa executar suas obras em área de sítio arqueológico e, por não ter apresentado o EIA (MARGARIT, 2013). Porém, o interessante desse fato foi que em nenhum momento nem a empresa e nem o governo cogitaram desinstalar tal terminal.

Um indício do quão importante e lucrativo era o porto para a Cargill, a ponto da mesma ter margem para suplantar os prejuízos tidos com as paralizações, e continuar apostando no empreendimento, em funcionamento até nos dias atuais com ampliação, inclusive de sua capacidade de estocagem. Ainda sobre o segundo grupo citado por Margarit (2012) como o mais preocupado com os impactos da Rodovia e os empreendimentos que estavam vindo na perspectiva de sua conclusão, emergem os questionamentos enquanto a condução do asfaltamento pelo governo federal. Questões acerca dos “reais” benefícios para as regiões do entorno da Rodovia, emergem com destaque para os seguintes pontos:

[...] a) evoca-se uma reflexão sobre os métodos utilizados pelo agronegócio; b) sugere-se que haja prudência e sejam ampliadas as análises do desempenho do setor agropecuário utilizando conceitos e indicadores econômicos com maior sintonia com os preceitos do desenvolvimento sustentável; c) discordância do reducionismo analítico linear composto de produção-consumo-desenvolvimento e; d) entende-se que a lógica utilizada na abordagem do agronegócio leva a um viés da compreensão do seu papel na sociedade [...]. Em outras palavras, consideram o projeto retrógrado por incentivar um modelo e práticas de exploração que sendo questionados, principalmente nas sociedades mais desenvolvidas. (FERREIRA, *et al.*, 2005, p. 05)

Portanto, questionava-se o principal objetivo da conclusão do asfaltamento da Rodovia que era servir de rota de escoamento e de expansão do agronegócio para outras regiões da Amazônia, no caso, o oeste paraense. A partir dessas preocupações, os movimentos sociais, ambientalistas e ONG's se organizaram, tanto no estado do Pará como em Mato Grosso, para discutir sobre as consequências desse empreendimento em suas áreas de atuação. Um pequeno movimento iniciado a partir de 1999, cresce em 2001 e ganha força em 2003.

Para Alencar (2005, p. 18):

[...]. 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 polos. Os polos encampavam as seguintes regiões: Baixo Amazonas, BR-163 [Cuiabá-Santarém] no Pará (sudoeste paraense), Transamazônica e centro-norte do Mato Grosso. [...].

Essa construção de propostas unificadas para o desenvolvimento regional tem sua origem nas mobilizações citadas acima, nas preocupações com os impactos sociais e ambientais e, no reconhecimento de que o asfaltamento da Rodovia poderia beneficiar a região. O contraditório ou o não acordo estava na forma como vinha sendo pensada e, os motivos que estavam impulsionando tal necessidade, como dito anteriormente. Esses grupos preocupados com os impactos sociais e ambientais da obra, queriam espaço para colocar na mesa de discussão suas reivindicações, reconhecendo a relevância do asfaltamento, mas, requerendo do governo federal, um projeto para a região. Segundo Rocha (2006, p. 72), e, para referendar o que foi dito até aqui, o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém:

[...] é um ponto quase consensual, pois é notória a sua importância para a população que vive às suas margens dependendo dela para o escoamento de sua pequena produção, para o acesso à saúde, educação e cidadania. Poucos segmentos são contra a pavimentação da rodovia, como é o exemplo dos transportadores de pequenas embarcações, que perderiam sua clientela para o transporte rodoviário. O que preocupa, é que um empreendimento deste porte pode trazer consequências sociais, ambientais e econômicas com impactos positivos e negativos também muito fortes.

Portanto, mais uma autora identificando os consensos e as preocupações acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, tornando um caminho aberto para discussões, ações e reivindicações de diferentes segmentos locais, regionais, nacionais e internacionais, acerca do tema. Os diferentes grupos sociais pautados, aproveitaram para exercitarem, dentro de um contexto democrático, suas estratégias de articulações e mobilizações na busca de participarem do processo de forma mais efetiva possível. Aproveitando-se do momento histórico e da força de mobilização e articulação conquistada ao longo dos anos, com a redemocratização, passaram a se organizar em torno da ação de buscar informações, argumentos, proposições alternativas e viáveis de transformação para a região.

O intuito, com isso, foi propor ações visando minimizar os impactos e, pensar para além do asfaltamento da Rodovia, pensar no desenvolvimento da região. O que precedeu tal

movimento foi a constatação, dentre várias questões, da necessidade de reivindicar intensivamente, a presença do Estado na região. Ao longo de décadas, tal ausência, só reforçava as ações predatórias, principalmente quando o assunto era ordenamento fundiário, degradação ambiental e infraestrutura capaz de garantir qualidade de vida para a população da região (saúde, educação, energia, comunicação, etc.).

Para Mattos, *et al.* (2001, p. 08):

[...] A ausência do governo só reforça a ideia de exploração predatória. Atualmente a região é um mosaico de governos municipais, vários com sedes centenas de quilômetros de distância, enquanto os governos estadual e federal estão ainda mais distantes. É necessária a formação de uma coordenação regional para toda a área afetada pela estrada que reúna representantes dos governos municipais e das agências estaduais e federais. Desta forma, será possível elaborar e implementar um plano regional de desenvolvimento que antecipe os impactos da recuperação da estrada e ordene o processo de ocupação.

Com a citação acima, se percebe o caminho seguido para a reivindicação de uma nova forma de articulação do processo do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Neste sentido, a constatação, naquele período era que:

O asfaltamento não resolverá os problemas das populações locais se não vier acompanhado de outros investimentos, como eletrificação rural, abertura de estradas vicinais e toda infraestrutura social para atender essas pessoas. Deve-se também planejar e implantar ações econômicas que apoiem a viabilização das atividades ligadas à pequena produção, caso contrário ela será dissipada e os colonos acabarão marginalizadas no processo produtivo local por serem pouco qualificados para outras atividades. Caso isso ocorra, para onde serão mandados os colonos que estão há 40 anos aguardando uma oportunidade? A tendência mais provável é a expulsão para as periferias urbanas, aumentando as pressões sociais nas cidades que receberem este contingente de ex-colonos. (VILLAR, *et al.*, 2005, p. 105)

Tudo o que a região não precisaria e, tal constatação acabou por contribuir para um processo de rearticulação das organizações da sociedade local. Isso iniciou um ciclo de reivindicações, cuja principal era a presença do Estado e ações viabilizadoras de um planejamento participativo do processo de asfaltamento da Rodovia. O marco dessa empreitada ocorreu quando o IPAM, entre outubro de 2000 e março de 2001, iniciou um trabalho de levantamento da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém buscando informações acerca dos problemas, demandas e soluções com relação ao asfaltamento da referida Rodovia.

Ferreira (2010a, p. 52-53) retrata o trabalho do IPAM como segue:

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

A expedição, com duração de onze dias, trouxe à tona o quadro de uma região com grande potencial em recursos naturais e um significativo patrimônio sociocultural, mas com uma elevada fragilidade organizativa e uma tênue presença do Estado. [...] para as populações que residiam em pequenas cidades e localidades ao longo da Cuiabá-Santarém, a melhoria das condições de trafegabilidade da estrada representava o risco de continuidade desse modelo histórico de ocupação com pouca internalização dos benefícios por parte das comunidades locais. Ao mesmo tempo, ficou explícita uma esperança de uma ligação menos intermitente com as sedes regionais, símbolos de uma sociedade organizada e com maior presença do Estado [...].

Além dessa, foram realizadas mais duas viagens de campo: uma em agosto de 2001 pela rodovia Transamazônica, partindo de Belém pela rodovia PA-150 em direção a

Tucuruí, depois Rurópolis e em seguida rumo a BR-163 até chegar a Santarém; e uma expedição fluvial com duração de dez dias pelo rio Iriri, em maio de 2002 [...]. Essas viagens de campo tiveram um papel importante na formulação de estratégias de como lidar com o asfaltamento da rodovia [...].

O relato acima coaduna com o apresentado por Pena (2004, p. 06) ao retratar os resultados da expedição pelas Rodovias e municípios onde a pesquisa foi realizada:

[...] Este diagnóstico, acompanhado de mapeamento municipal participativo, visava a construção de cenários de uso da terra para a estrada a partir do asfaltamento, para subsidiar uma discussão futura sobre planejamento regional. Essas reuniões se estenderam até setembro de 2001 e foram realizadas nas sedes dos 7 municípios cortados pela rodovia (Santarém, Belterra, Placas, Rurópolis, Itaituba, Trairão, Novo Progresso) e 2 importantes cidades da região (Moraes de Almeida e Novo Progresso). Esses encontros reuniram agricultores familiares, madeireiros, comerciantes, pecuaristas, representantes dos governos municipais e de órgãos governamentais como EMATER, INCRA, IBAMA E SAGRI.

Ainda a respeito desse diagnóstico, segundo Mcgrath, *et al.* (2010, p. 21):

[...] As duas principais conclusões da equipe a partir dessa viagem foram: a) a rodovia já era uma realidade e seu asfaltamento inevitável, e b) o asfaltamento deveria ser visto como o elemento estrutural central de um programa de desenvolvimento regional. [...] a BR-163 [Cuiabá-Santarém] representava uma oportunidade para um processo de planejamento participativo com vistas ao desenvolvimento sustentável [...].

Desta forma, iniciava o processo de articulação da Sociedade Civil, reivindicando, a partir da proposta do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, fosse estabelecido um processo de discussão participativa acerca do desenvolvimento da região. Esse diagnóstico, denominado “Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia”, lançado em abril de 2000, foi o início de uma empreitada do IPAM em ampliar o diálogo na região da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, no estado paraense. Portanto, as descrições de Pena (2004), Mcgrath, *et al.* (2010) e Ferreira (2010a) fazem parte da historicização do início do processo de articulação e apropriação dos grupos sociais, acerca do asfaltamento da Rodovia e suas cobranças da presença do Estado para além de uma Rodovia.

Um fato curioso, foi a constatação de que tais preocupações não se restringiram apenas ao IPAM, outras ações em outros pontos da região puxadas por outras ONG's caminhavam para a mesma direção, como demonstra Pena (2004, p. 06-07):

Anteriormente e paralelamente a este processo, a Fundação Viver Produzir e Preservar construía sua estratégia de desenvolvimento regional, registrada como projeto Cutia, que tinha como objetivo consolidar um modelo de desenvolvimento que considere a dimensão humana, social, cultural, econômica, ambiental e ética da região, e que já contestava o modelo de implantação de infraestrutura na Transamazônica em relação a construção da hidrelétrica de Belo Monte e o modelo de pavimentação da BR-230. Esse planejamento começou no início da década de 90 [...]. Também paralelamente a construção do plano de desenvolvimento para a Transamazônica e do diagnóstico para subsidiar a construção de cenários de desenvolvimento para os municípios cortados pela BR-163 [Cuiabá-Santarém], os municípios do Baixo-Amazonas discutiam um plano de desenvolvimento para a região denominado Projeto Tucumã, liderado pelo Centro de Pesquisa e Formação do Baixo Amazonas (CEFT-BAM). [...].

Todas essas iniciativas, a partir da década de 2000, deram o tom das reivindicações acerca de um planejamento regional participativo, para além da conclusão do asfaltamento da

rodovia Cuiabá-Santarém. E, o que nasceu de uma reivindicação dos setores econômicos regionais quanto ao asfaltamento dessa Rodovia, transformou-se em uma ação articulada de vários segmentos da Sociedade Civil em prol de políticas públicas pertinentes. Políticas públicas direcionadas à atender as demandas regionais, cujo objetivo era a melhoria da qualidade de vida e conservação ambiental.

Segundo Ferreira; Gama (2007, p. 04):

Um dos primeiros passos definidos pelas organizações da sociedade civil foi o estabelecimento de um processo de planejamento regional participativo com a participação de representantes dos vários setores sociais e governos locais, inclusive grupos que tradicionalmente são excluídos do processo de tomada de decisões, tais como pequenos agricultores e suas organizações representativas. Processo este que deveria ocorrer concomitantemente ao processo de licenciamento e de asfaltamento da estrada e teria como resultado um leque de políticas públicas que viessem oferecer opções de desenvolvimento e criar mecanismos para o surgimento de uma economia sustentável em longo prazo em toda área de influência da rodovia [...].

O desafio de transformar o asfaltamento da BR-163 em um projeto alternativo de desenvolvimento sustentável para as populações que dependem das riquezas naturais da região para sobreviver, levou os movimentos sociais, populações indígenas, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa a iniciarem um processo de construção de um plano de desenvolvimento sustentável para a BR-163 e área de influência.

O ponto de partida de tal processo, teve por base a construção técnico-científica, a exemplo da ação e estudos do IPAM, além das mobilizações de ONG's, movimentos sociais e instituições sindicais, como o CEFT-BAM, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAGRI do estado do Pará; os STTR's da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, dentre outras, descritas até aqui.

Em 2001 as articulações entre entidades do movimento social e outros atores chaves de cada município intensificaram. Foram realizadas uma série de oficinas nos municípios da BR-163 [Cuiabá-Santarém] para discutir os impactos potenciais do asfaltamento da rodovia e difundir conhecimento técnico sobre a questão. No início de 2002 começou o processo de mobilização regional no Pará com um diagnóstico ambiental das condições ao longo da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. Uma aliança foi firmada entre as organizações do Baixo Amazonas e da Transamazônica para o planejamento participativo da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. [...]. O processo de integração das organizações dos movimentos sociais da BR-163 [Cuiabá-Santarém] foi concluído com o estabelecimento de uma aliança das organizações do Pará e Mato Grosso integrando toda a extensão da BR-163 [Cuiabá-Santarém] no processo de mobilização. (MCGRATH, *et al.*, 2010, p. 21)

Contudo, a efervescência da região não estava na mesma sintonia do fim do governo do presidente FHC. Devido à falta de recursos e em virtude das pressões advindas da região, o governo se viu acuado e com pouca legitimidade, inviabilizando inclusive a execução da obra de asfaltamento da Rodovia (FERREIRA, 2010a). E, no que se refere ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e o governo FHC, este finaliza-se sem muitos avanços na obra.

O legado deixado foram as articulações regionais em prol de uma pauta para além do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. A Sociedade Civil organizada da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, se empoderou, ganhou força e buscou a partir desse momento, reivindicar sua participação no processo de pensar ações para a região. Isso se dará com mais intensidade e organização a partir do governo do sucessor de FHC, onde se iniciará toda uma ação, envolvendo governo federal e organizações da Sociedade Civil da região para a realização de um planejamento estratégico, participativo e pautado no desenvolvimento sustentável da região.

Segundo Toni, *et al.* (2010, p. 20):

Com uma nova roupagem, o projeto de pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém] volta à pauta de prioridades nacionais no Governo Lula e é incorporado ao Plano Plurianual 2004/2007, como um importante eixo integrador e logístico do País. Dessa vez, contudo, apresenta um diferencial: a preocupação com os impactos ambientais.

As discussões e articulações regionais entravam em um outro estágio, fazendo emergir expectativas e experiências riquíssimas para a região. Há uma perspectiva de abertura à participação social nas tomadas de decisões acerca das ações políticas do governo federal. Os grupos sociais locais se encheram de esperança ao se verem fazendo parte de um processo de planejamento onde o Estado começava a se fazer presente, em um exercício de ouvir e discutir com a Sociedade Civil organizada, os rumos do desenvolvimento regional sustentável, tema para o próximo capítulo.

Portanto, o que iniciou com a indicação de um asfaltamento de uma estrada, via um plano de desenvolvimento nacional e demanda dos setores econômicos locais, transformou-se em um ato reivindicatório, onde a cobrança por ações políticas, imprescindíveis para a região passam a estar na pauta de discussão da Sociedade Civil local. A rodovia Cuiabá-Santarém emergiu como uma oportunidade de articulação entre Sociedade Civil e o Estado para pensar não apenas o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, mas, políticas públicas voltadas para minimizar os impactos desta obra, via um planejamento do desenvolvimento regional sustentável.

O período descrito neste capítulo, desencadeou na região processos de discussão acerca dos impactos em asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém. Cenários são construídos acerca das questões quanto os prós e contras desta ação, onde uma das principais conclusões foi o reconhecimento de sua importância regional e, a necessidade da construção de processos pautados numa relação Estado – Sociedade Civil capaz de pensar uma política para além do asfalto.

Caminho aberto, mas, que só irá ser ter seu início no governo Lula, tema do **Capítulo III**. Com isso, encerra-se este capítulo, onde, conjuntamente com o **Capítulo I**, buscou atender ao primeiro objetivo deste estudo e, assim, dar o tom da trajetória histórica, em termos de processos de desenvolvimento na Amazônia e na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. O entendimento dos fatos que antecederam e originaram o Plano BR-163 Sustentável como uma construção política, cujo diferencial foi seu processo de elaboração, torna-se a contribuição e a trilha inicial para se entender os processos descritos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO III

O PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL: uma orientação de ação política de desenvolvimento regional sustentável?

Depois de toda a contextualização acerca dos processos, retóricas e categorias teórico-analíticas descritas nos **Capítulo I** e **Capítulo II**, sobre o Brasil, a Amazônia e a área de abrangência do estudo, chega-se ao **Capítulo III**. Este capítulo, inicia com a apresentação histórico-conceitual do Desenvolvimento Sustentável, tendo em vista sua importância dentro do contexto do objeto de estudo, o Plano BR-163 Sustentável (**Seção 3.1**). A segunda parte, versará sobre os antecedentes do Plano BR-163 Sustentável, continuando as discussões acerca das políticas de desenvolvimento, agora nos dois mandatos do governo do presidente Lula (2003-2010) para o Brasil, Amazônia e na área da rodovia Cuiabá-Santarém (**Seção 3.2**).

Com essas duas primeiras seções mantêm-se a descrição teórico-histórica dos processos desencadeadores do Plano BR-163 Sustentável. O objetivo destas é apresentar uma perspectiva com base na constatação de que todas as ações políticas do Estado e Sociedade Civil, para a elaboração deste Plano partem de uma vontade de buscar rotas diferentes no pensar o planejamento e o desenvolvimento na Amazônia. Por fim, a última seção, versará sobre o Plano BR-163 Sustentável buscando descrevê-lo a partir do seu documento oficial, identificando sua relevância e intuindo algumas percepções a partir da tentativa de responder à questão título do Capítulo.

O **Capítulo III**, portanto, visa responder o segundo objetivo da Tese, suas questões e premissas. O caminho trilhado até este Capítulo, torna suas discussões, sobre o Plano BR-163 Sustentável, um ponto de inflexão, pois com ele, houve claramente uma intenção de fazer diferente, no que se refere aos processos de elaboração de políticas voltadas para o planejamento do desenvolvimento. Contudo, não houve uma ação efetiva e contínua para que a mudança de concepção acerca do desenvolvimento na Amazônia se materialize em uma ação efetiva e contínua pós-lançamento do Plano BR-163 Sustentável.

3.1 Desenvolvimento Sustentável: caminhos e descaminhos de um conceito

A seção de abertura do **Capítulo III**, como dito acima, visa resgatar a discussão sobre desenvolvimento a partir do surgimento do conceito de Desenvolvimento Sustentável como alternativa para a dicotomia “Desenvolvimento Econômico X Meio Ambiente”. A intenção é apresentar a origem do conceito desenvolvimento sustentável, sua evolução, algumas críticas, aceitação e ampliação do mesmo. O estudo deste conceito justifica-se por reconhecer o desenvolvimento sustentável como o conceito referência do Plano BR-163 Sustentável.

Mapeá-lo até o ponto em que o mesmo é defendido como ação política, democrática e participativa, ajudará a compreender seu uso no processo de construção e elaboração do referido Plano. Tendo como antecedentes a subseção **1.4.1 O Desenvolvimento Econômico como Referência Conceitual**, o conceito desenvolvimento sustentável será apresentado numa perspectiva utópica, como mais uma tentativa de adjetivação do desenvolvimento. Assim considerado, o desenvolvimento sustentável constitui-se como alternativa para o desenvolvimento ganhar novos sentidos, sendo o ponto de chegada da análise do desenvolvimento deste estudo.

A origem do desenvolvimento sustentável encontra-se nos anos de 1960, com o início de um processo de denúncia, reconhecimento e conscientização, advindas das sociedades dos países desenvolvidos, acerca dos resultados obtidos com o modelo de desenvolvimento econômico, via a industrialização. Esse modelo inspirado nos países industrializados de Centro,

foi denunciado como causador de degradações ambientais, estando na origem do reconhecimento da finitude dos recursos naturais e do alto custo social do mesmo.

Tal processo se consolidou na década de 1970 e, passou a ser a base da contraposição ao modelo do desenvolvimento econômico, vinda principalmente dos movimentos sociais e ambientalistas sediados nos países desenvolvidos. Isso gerou uma série de debates abrindo espaço para tais movimentos se posicionarem. Com esta introdução, parte-se para descrever a origem do desenvolvimento sustentável, a partir da premissa de que o desenvolvimento econômico, proposto pelas Ciências Econômicas, estava gerando uma crise ambiental global sem precedentes.

A questão colocada nesse período foi: a que se atribuíam o surgimento de uma crise ambiental e quais seus reais impactos para o mundo? Há vários caminhos para responder tal questão e um dos mais usuais foi a crítica à “dicotomia Economia e Meio Ambiente”⁸⁵. É importante perceber que, até antes da década de 1960, as áreas do conhecimento referentes às Ciências Sociais e as Ciências Biológicas andavam dissociadas entre si, quando o assunto era a compreensão das questões envolvendo o meio ambiente⁸⁶.

Somente com o reconhecimento da crise ambiental foi possível uma aproximação entre essas áreas, onde as ciências constitutivas da área social, passaram a se inserir na discussão e serem consideradas relevantes nos estudos e pesquisas acerca do tema. Em concordância com as ideias desenvolvidas por Foladori (2001) e, como dito acima, a sociedade da década de 1960 constatou estar atravessando uma crise ambiental. Vale ressaltar que, tal constatação, e, os problemas ambientais por trás da crise não tem um diagnóstico simples ou consensual.

Pelo contrário, falar de crise ambiental desde 1960 até hoje é algo complexo, gerador de diferentes opiniões, tanto no que se refere às suas causas, como se existe de fato uma crise ambiental. Neste texto, a intenção é apenas situar a discussão como ponto de partida para entender a origem do desenvolvimento sustentável e, o caminho escolhido foi o trilhado por Foladori (2001). Para este autor, a crise ambiental tem ligação direta e estreita com a atuação econômica da sociedade, envolvendo complexas relações técnicas e sociais.

Para Foladori (2001), essas relações técnicas e sociais estão associadas com as práticas humanas e suas relações com o meio ambiente. Segundo este autor:

As relações do ser humano com seu entorno podem ser desagregadas em três níveis: com o mundo abiótico, com os outros seres vivos e com seus congêneres. As relações com o mundo abiótico e com os outros seres vivos são *relações técnicas*. As relações entre congêneres são *relações sociais*. O ser humano estabelece relações técnicas tanto com a matéria abiótica como com os outros seres vivos, por meio do processo produtivo e com o propósito de gerar produtos úteis a suas necessidades. As relações técnicas descrevem o processo de produção em seu sentido formal, como inter-relação entre o ser humano e a natureza, para mudar a forma desta. Essas relações se modificam segundo o nível de desenvolvimento da técnica, os conhecimentos tecnológicos e científicos e a amplitude de utilização do entorno.

⁸⁵ A ideia da dicotomia Economia e Meio Ambiente diz respeito a crítica ao pensamento econômico liberal de que o meio ambiente era o detentor dos recursos naturais (bens extraídos da natureza e colocados no processo produtivo para a produção de outros bens) ilimitados e, atualmente, segundo Maimon (1993, p. 49) “[...] para onde se envia os dejetos da produção e consumo”. Nesse, contexto a dicotomia se estabelece pelo fato da Ciência Econômica limitar o Meio Ambiente como um lugar a ser explorado na busca dos recursos naturais (MAY, 2001; RENTE, 2011).

⁸⁶ Ao se levar em consideração um conceito diferenciado, do pensamento da Economia, para o meio ambiente pode-se usar o conceito expresso sobre ambiente no Dicionário da Língua Portuguesa Aurélio: meio ambiente é um espaço que cerca, envolve e circunda todos os seres vivos (RENTE, 2011). Parte-se da premissa que a discussão sobre o meio ambiente deva ser interdisciplinar. Mesmo considerando as Ciências Biológicas e a Ecologia como as ciências mais próximas dessa discussão, concorda-se com Andrade, *et al.* (2005) quando os mesmos defendem a inclusão de outras áreas do conhecimento como: sociologia, antropologia, direito, economia, geografia, história, ciências exatas, dentre outras, para o estudo do meio ambiente.

As relações sociais de produção, por sua vez, dão conta de uma trama que se estabelece entre seres humanos no processo produtivo (relações entre congêneres), como resultado da maneira como estão distribuídos os meios de produção. (FOLADORI, 2001, p. 83, grifo do autor)

Foladori (2001, p. 16) parte das relações técnicas e sociais para reconhecer que “[...] a sociedade é parte da natureza e está sujeita à sua dinâmica mais ampla [...]”. Neste sentido, esta relação gera especificidades onde “[...] as relações sociais determinam as relações técnicas [...]” (FOLADORI, 2001, p. 17) e, ambas constituem o processo de produção que atendem as necessidades da sociedade. Vê-se um estreitamento entre as relações produtivas fundantes da economia e o meio ambiente.

Sendo que, este último, reconhecido como detentor de um dos fatores de produção, os recursos naturais e, ao mesmo tempo, o lugar onde as relações se estabelecem. Para Foladori (2001, p. 83-84, grifo do autor):

[...]. Ambas as relações formam um “emaranhado” dialético, no qual umas influem sobre as outras. Essa distinção entre as relações técnicas e as relações sociais de produção, assim como a hegemonia relativa de umas sobre as outras, está presente, implícita ou explicitamente, em qualquer análise da atividade humana e também na discussão sobre as causas da crise ambiental contemporânea. Há quem sustente que é alto o nível de desenvolvimento tecnológico ligado ao uso de energias não renováveis a causa principal da crise ambiental [...]. Outros, a partir de uma perspectiva mais otimista, argumentam que o desenvolvimento tecnológico é capaz de superar a crise ambiental [...]. Seja em um outro caso, ambas as posturas consideram as relações técnicas a chave para entender o destino “ecológico” da humanidade. De outro lado, estão aqueles que sustentam que a causa da crise ambiental tem origem nas relações sociais de produção capitalista [...].

Tendo a visão acima como um dos seus pontos de partida, Foladori (2001) defende a premissa de que as relações sociais direcionaram o uso e o viver no meio ambiente. Esse processo se distinguirá mediante as diferentes formas de organizações sociais, tendo por base o tipo de propriedade e as relações de produção estabelecidas a partir do uso dos meios de produção – capital, trabalho e recursos naturais. Meio ambiente e economia se inter-relacionam por um ser meio e espaço, e, o outro, ser a Ciência que estuda as relações sociais de produção.

Foladori (2001) e suas premissas com relação à sociedade e meio ambiente dentro do contexto produtivo, tornam-se pertinentes para o entendimento da crise ambiental e, dos seus desdobramentos. Esse reconhecimento tem como bases fundantes, o processo das relações sociais inerentes ao meio, reconhecendo um ideário das Ciências Biológicas “o ser humano faz parte do meio”. Neste contexto, a questão ambiental passou realmente a ser uma preocupação das Ciências Sociais, dentro de uma perspectiva de inclusão dos dilemas ambientais como algo para além das relações técnicas.

Fazendo a crítica aos estudos reducionistas do problema ambiental em apenas três grupos: poluição, depredação e excesso de população, Foladori (2001) argumenta ser preciso ir além das relações técnicas, considerando, as relações sociais por trás do referido problema. A discussão acerca das relações técnicas e sociais definidas a partir do reconhecimento da interação entre sociedade e meio ambiente, ajudaram no surgimento de uma consciência social sobre os danos ambientais advindos dos processos e relações de produção baseados na industrialização. A consequência foi a conclusão de que a vida no planeta terra estava comprometida. Com isso, a sociedade além da crise ambiental, reconhecia a crise social existente, onde o carro-chefe são as desigualdades e pobreza, fruto das relações de produção da economia capitalista baseada no crescimento e desenvolvimento econômico (FOLADORI, 2001).

O reconhecimento das crises sociais, econômicas (como as crises do petróleo da década de 1970) e ambientais, a partir da metade do século XX trazem mudanças no comportamento

da sociedade com relação aos problemas inerentes às questões ambientais, desigualdades e pobreza. Dentro da problemática ambiental, segundo Foladori e Tommasino (2000, p. 42):

[...] el siglo XX se caracterizó por transformaciones mas profundas sobre el ambiente, tanto en cantidad como en calidad. En cantidad y amplitude porque muchos de los efectos sobre el medio pasaron de ser regionales o locales a alcanzar una escala planetaria, como el calentamiento global, la disminución de la capa de ozono o la pérdida de la biodiversidad. En calidad o profundidad porque el avance de la química permitió la ruptura de lazos y combinaciones de elementos nuevos que generaron efectos de largo plazo sobre el medio ambiente. De allí que la preocupación por el medio ambiente surgida durante la década de los sesenta en los países desarrollados [...]. La diferencia consistió, básicamente, en relacionar el deterioro ambiental con el desarrollo, mostrando que el desarrollo por sí mismo – y contra la idea que se tenía hasta los cincuenta – no daba cuenta de un equilibrio con el medio ambiente, y tampoco lograba la equidad al interior de la sociedad humana.

E chega-se ao “ponto nervoso” da discussão, consolidada na década de 1970, quanto ao questionamento da relação sociedade e meio ambiente preconizada a partir da Economia do Desenvolvimento. Nesta, crescimento e desenvolvimento econômico são bases de sustentação da equidade social e melhorias na qualidade de vida. Contudo, tais bases não estavam dando conta de equilibrar a relação Sociedade – Meio Ambiente, ao contrário, estavam sendo um dos motivos para o desequilíbrio dessa relação.

Desse desequilíbrio emergem as crises ambientais, econômicas e sociais, onde a crise ambiental acabou por “[...] balançar os alicerces da noção de desenvolvimento econômico baseado no crescimento, na renda e no progresso tecnológico” (RENTE, 2006, p. 101). Entre os anos de 1960 e 1970, tais discussões se expandem, ocorrendo, principalmente, dentro das estruturas governamentais, de organizações e movimentos sociais que deram evasão à uma série de preocupações. Preocupações que, se bifurcaram entre diferentes grupos: i) os que viam nos questionamentos acerca da crise ambientalista um exagero; ii) um outro grupo do meio termo; e, iii) um terceiro grupo considerado como os extremados, que preconizavam o fim do sistema produtivo, em função do esgotamento dos recursos naturais.

Segundo Foladori e Tommasino (2000, p. 42-43), existem quatro posições acerca da problemática ambiental:

A principios de los años setenta del siglo XX ya se podían visualizar cuatro posiciones respecto a la problemática ambiental. Por un lado, estaban los catastrofistas para quienes la continuación del ritmo de crecimiento llevaría, en el correr del siglo XXI, a una catástrofe ecológica y humana, debido principalmente a la escasez de recursos naturales. Dentro de esta línea, el informe para el Club de Roma *Los límites del crecimiento* (1972) constituyó un mojón en la discusión. Por otro lado, estaban los tecnócratas optimistas, los cornucopianos, que defendían la inagotable fuente de la naturaleza y el eficaz mecanismo del mercado como regulador del uso de los recursos; véase, por ejemplo *The Resourceful Earth* (1984). Para estos no se vislumbra crisis ambiental alguna. También estaban los ecologistas a ultranza, que frente a la crisis de la sociedad industrial abogaban por una “vuelta al pasado” en una reivindicación romántica de la vida rural en pequeñas comunidades autosustentables. Para deslindarse de estas posiciones surgieron una serie de planteos tendientes a interpretar la crisis ambiental y ofrecer una salida “viable” al capitalismo. El término “ecodesarrollo” y luego el de “desarrollo sustentable” constituyen el centro de la discusión.

Dentro da perspectiva da citação acima e, devido aos objetivos desta subseção, destacam-se três das quatro posições da problemática ambiental, a partir das citações que seguem. Os catastrofistas *versus* os conciliadores ou como Viola e Leis (1995) denominaram,

os gradualistas *versus* os economicistas. Para estes autores e, como forma de complementar o citado por Foladori e Tommasino (2000):

[...] No início da década de 1970 havia duas posições polarizadas: a minoria catastrofistas (expressa pelo relatório “Os Limites de Crescimento” elaborado para o Clube de Roma) pensava que era necessário parar imediatamente o crescimento econômico e populacional; a maioria gradualista (expressa pela declaração da Conferência de Estocolmo em 1972) pensava que era necessário estabelecer imediatamente mecanismos de proteção ambiental que agissem corretivamente sobre os problemas causados pelo desenvolvimento econômico e reverter a dinâmica demográfica para atingir a médio prazo uma população estável. (VIOLA; LEIS, 1995, p. 76)

Ainda sobre essas posições ou correntes opostas é interessante citar a opinião de Sachs (1998, p. 161), componente da corrente gradualista e, um dos principais críticos das duas correntes extremas:

No início dos anos 70, duas correntes diametralmente opostas se confrontavam. Os defensores do crescimento a qualquer preço percebiam o meio ambiente como sendo um mero capricho de burgueses ociosos, ou então como mais um obstáculo colocado ao avanço dos países do hemisfério Sul em processo de industrialização. Segundo eles, haveria tempo de sobra para nos ocuparmos do meio ambiente, a partir do momento em que os países periféricos atingissem os níveis de renda *per capita* dos países de Centro. [...].

No outro extremo, os catastrofistas que anunciavam o apocalipse para o dia seguinte dividiam-se em duas facções: por um lado, aqueles que apregoavam o fim iminente em consequência do esgotamento dos recursos naturais; e por outro, aqueles que anteviam a chegada da catástrofe em consequência da poluição excessiva.

No que se refere ao grupo catastrofistas, segundo Machado, *et al.* (2006, p. 124), no ano de 1968, empresários e intelectuais se reuniram em Roma/Itália com o propósito de fazer uma “[...] discussão sobre preservação dos recursos naturais do planejamento [...]”. O resultado dessa discussão foi o surgimento do Clube de Roma e de um Relatório com o título *Os Limites para o Crescimento*. Tal Relatório:

[...] produziu os primeiros estudos científicos, a respeito da preservação ambiental, identificando quatro grandes problemas a serem solucionados para a manutenção da sustentabilidade: o controle do crescimento populacional, controle do crescimento industrial, insuficiência de produção de alimentos e o esgotamento dos recursos naturais. (MACHADO, *et al.*, 2006, p. 124)

Vale ressaltar, segundo Scotto, *et al.* (2007), que o Relatório citado acima, também conhecido como Relatório Meadows⁸⁷, foi um trabalho patrocinado pelo Clube de Roma, que contou com diversos cientistas e técnicos do *Massachusetts Institute of Technology* – MIT onde, a partir da constatação dos quatro problemas citados acima:

Este estudo alertava para a impossibilidade do mundo continuar nos então atuais patamares de crescimento, sob pena de um drástico esgotamento dos recursos naturais. Com isso deflagrava a crise ambiental nos meios científico e empresarial. Concluía que os níveis de crescimento (industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais) cresciam em proporção geométrica enquanto a capacidade de renovação das matérias-primas e fontes de energias seguiam em proporção aritmética. Portanto, calculava que o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido nos próximos 100 anos, provocando uma repentina diminuição da

⁸⁷ O mesmo é assim chamado em reconhecimento à Denis L. Meadows, o cientista líder do grupo de pesquisadores e elaboradores do Relatório “Os Limites do Crescimento” (SCOTTO, *et al.*, 2007).

população mundial e da capacidade industrial. O estudo recorria a soluções malthusianas sugerindo o controle populacional como maneira de evitar a catástrofe do crescimento acelerado da população. (SCOTTO, *et al.*, 2007, p. 21 - 22)

Estava dada as bases da visão catastrofista que ganhou projeção e representatividade na década de 1970. Segundo Camargo (2007, p. 48, grifo da autora):

[...] embora o propósito do *The limits to growth* fosse mostrar o que poderia acontecer se a humanidade não modificasse seus hábitos, um grande segmento da sociedade, inclusive a maioria dos líderes políticos, entendeu o relatório como se ele estivesse prevendo o fim da civilização. Apesar de até hoje ser conhecido como um relatório de cunho alarmista e apesar das críticas e da rejeição geral, o *The limits to growth* causou um grande impacto, servindo como um alerta à humanidade.

A esse primeiro relatório do Clube de Roma seguiu-se uma série de relatórios adicionais, que tentaram não apenas dar maiores detalhes sobre os problemas de nossa época, como também sugerir possíveis cenários futuros. A década de 1970 foi um período de especial contribuição do Clube de Roma.

As ideias disseminadas pelo Clube de Roma e seu Relatório, deram o tom para as críticas aos processos desencadeados pelo desenvolvimento econômico baseado no crescimento a qualquer custo. E, se por um lado, tinha-se o Clube de Roma e adeptos à ala radical dos ambientalistas, por outro, instituições não governamentais, políticas e científicas com uma percepção crítica do desenvolvimento mas, não adeptas ao catastrofismo malthusiano, se articularam no grupo denominado “gradualistas”. Polarizando assim, as discussões, principalmente entre estes dois grupos.

Os gradualistas reconheceram os problemas ambientais, sociais, econômicos do desenvolvimento, mas, diferentemente dos catastrofistas, defenderam e incentivavam a busca de alternativas via uma redefinição do desenvolvimento. O destaque em termos de cientista defensor da visão gradualista, será para Ignacy Sachs, considerado neste estudo autor referência para as discussões acerca do desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e sua trajetória até os dias atuais. Veiga (2005, p. 79) coloca Ignacy Sachs como um:

Dos autores que mais se dedicaram ao assunto ao longo das últimas seis décadas, desde o início da controvérsia internacional sobre a distinção entre desenvolvimento e crescimento, um dos que melhor conseguiram evitar simultaneamente as tentações enganosas do otimismo ingênuo e do pessimismo estéril é Ignacy Sachs. [...].

Concordando com Veiga (2005) e considerando Ignacy Sachs como uma importante fonte teórica e ator atuante nos processos que serão relatados neste Capítulo, se reconhece sua contribuição na discussão. E, como defensor da ala gradualista, Sachs (1986b) foi um dos principais críticos do Relatório do Clube de Roma:

Primeiro, não é preciso ser um incompetente otimista tecnológico para se pôr em causa as visões apocalípticas da iminente exaustão de recursos energéticos e de outro tipo. Essas visões, de fato, talvez contrariem o propósito de seus autores ao exacerbarem a luta pelo controle de matérias-primas. A transição para o estacionário em uma fase posterior será possível, de qualquer das maneiras, a menos que o desenvolvimento socioeconômico do Terceiro Mundo se acelere de imediato, como uma pré-condição para a diminuição das taxas de crescimento demográfico, no futuro.

Com efeito, a curva populacional marcha em direção oposta à sugerida em *Os Limites do Crescimento* [...]. Longe de ser uma variável independente, dócil ao controle da natalidade e, por conseguinte, conducente a aumentos de renda *per capita* mais elevados numa dada taxa de crescimento econômico, ela depende fortemente das atitudes das pessoas em relação ao tamanho da família, o qual, por sua vez, reflete as condições sociais e as crenças culturais dessas pessoas, crenças frequentemente santificadas pela religião. [...].

Em segundo lugar, é errado pressupor que a “taxa de exploração da natureza” [...] esteja relacionada apenas com a taxa de crescimento econômico e não com as formas, conteúdos e usos do crescimento. [...]. O desafio consiste na redefinição das formas e usos do crescimento e não na desistência do crescimento. Em todo caso, a proposta de não-crescimento baseia-se numa lógica que de certo modo peca, quando invoca o fantasma da exaustão dos recursos: também uma economia estacionária consome recursos... [...]. (SACHS, 1986b, p. 51-53, grifo do autor)

Mesmo argumentando e refutando as premissas do Relatório do Clube de Roma, Sachs (1986b) também faz a crítica às taxas de crescimento, atestando a ineficiência destas como indicadores do desempenho da sociedade. Esta crítica vem ponderada com a manutenção e defesa do crescimento econômico como base do desenvolvimento, o que, como se verá mais adiante será um dos principais pontos de crítica das propostas concebidas pelos gradualistas. Mas, voltando a ideia de Sachs (1986b, p. 53):

Embora seja dificilmente imaginável o desenvolvimento sem crescimento, idênticas taxas de crescimento podem levar tanto ao desenvolvimento como ao mal desenvolvimento, visto ser de caráter qualitativo a diferença entre os dois. O desenvolvimento ocorre quando se criam valores genuínos de uso que satisfaçam as necessidades da sociedade, e prevalecerá uma situação de mal desenvolvimento, caso a economia apresente pseudovalores de uso sob a forma de consumo conspícuo de bens e serviços, assim como de armamentos [...].

Com esta compreensão acerca do desenvolvimento, bem defendida por Sachs (1986b), a ONU decide promover a I Conferência sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, na cidade de Estocolmo/Suécia, conhecida como Conferência de Estocolmo. Ressalta-se, no contexto institucional, se de um lado, havia o Clube de Roma, do outro, tinha a ONU. Sua convocação, no mesmo ano do lançamento do *Limites do Crescimento*, da Conferência de Estocolmo foi uma resposta às polêmicas ambientais, causadas por este Relatório.

Ignacy Sachs como um dos participantes da preparação desta Conferência, contribuiu nos processos articulados para esta ser um caminho na busca de alternativas à dicotomia meio ambiente e desenvolvimento. Para que a Conferência de Estocolmo fosse realizada, em 1971 houve uma reunião preparatória em Founex/Suíça com o intuito de redirecionar a discussão sobre meio ambiente e desenvolvimento fora dos extremos das “[...] abordagens reducionistas representadas pelo ecologismo intransigente e pelo economicismo de visão estreita [...]” (SACHS, 1993, p. 30).

Em sua autobiografia, Sachs (2009, p. 231-232, grifo do autor) argumentou ainda mais sobre as duas abordagens extremadas:

Duas posições extremas se confrontaram a respeito das relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento. De um lado, os partidários do crescimento selvagem, que diziam: “Primeiro o crescimento e depois veremos”. [...]. Esses partidários do crescimento selvagem diziam, portanto, que o meio ambiente era algo para amanhã. No oposto, estavam os “zagistas” de diferentes espécies, partidários do crescimento demográfico zero, do crescimento material zero, e por fim os partidários de parar qualquer crescimento.

Portanto, mais argumentos contrários as posições extremadas acerca da relação Meio Ambiente – Desenvolvimento e que deram o tom mediador das discussões. Sachs (2009, p. 232), retrata a ideia de mediação defendida pós-reunião de Founex e no Relatório dessa reunião, argumentando que:

Graças a esse colóquio conseguimos definir uma via mediana que consistia em dizer: nada de parar crescimento enquanto houver pobres e desigualdades sociais gritantes; mas é imperativo que esse crescimento mude no que se refere a suas modalidades e,

sobretudo, à divisão de seus frutos. Precisamos de outro crescimento para um outro desenvolvimento. Olhando para trás, eu diria que, na prática, saímos de Founex com as ideias claras sobre a articulação do social, do meio ambiente e do econômico. Os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis. Essa posição foi retomada em Estocolmo em 1972, primeira grande conferência internacional sobre o tema.

A Conferência de Estocolmo foi realizada, tendo as posições citadas, como balizadoras das suas discussões. Para os seus organizadores, a ordem era defender a busca de um meio termo entre as posições extremas e transformar a dicotomia Meio Ambiente – Desenvolvimento em uma relação possível. Estaria nesse pensamento, o desafio da Conferência, que contou com representantes de 113 (cento e treze países), abrindo caminho para as polêmicas e preocupações internacionais acerca dos problemas ambientais (CAMARGO, 2007).

Uma especificidade desta Conferência identificada por Machado, *et al.* (2006) e Camargo (2007) foi a percepção das diferenças entre o pensamento, com relação as preocupações ambientais e do desenvolvimento de países desenvolvidos (de Centro) e subdesenvolvidos (Periféricos). Segundo Machado, *et al.* (2006, p. 124):

A Conferência de Estocolmo também foi marcada pelo confronto entre perspectivas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os países desenvolvidos preocupavam-se com os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra propondo-se um programa internacional voltado para a conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta, e que medidas preventivas teriam de ser encontradas imediatamente, para que se evitasse um grande desastre.

Os países em desenvolvimento partiam da proposição de que se encontravam assolados pela miséria, com graves problemas de moradia, saneamento básico atacados por doenças infecciosas e que necessitavam de forma rápida promover o desenvolvimento econômico.

Assim, os países em desenvolvimento questionavam as questões defendidas pelos países desenvolvidos, cuja industrialização estava alicerçada na utilização predatória de recursos naturais e, ao recomendarem o controle ambiental, estariam retardando a industrialização dos países.

Vale fazer duas alusões: a primeira, o termo “em desenvolvimento” só começou a ser utilizado na década de 1990, a exemplo do Brasil, que não queria ter mais o *status* de subdesenvolvido, devido todo seu esforço em promover o desenvolvimento, principalmente na década da Conferência de Estocolmo – 1970. A segunda alusão, diz respeito à posição dos representantes do governo brasileiro, tendo como chefe da delegação do Brasil, o Ministro Costa Cavalcanti, que aparece na **Figura 04**. Tanto nas reuniões preparatórias à Estocolmo, como em Estocolmo, a comissão brasileira se destacou como uma das lideranças do grupo de países que saíram na defesa do desenvolvimento econômico a qualquer custo (BARBIERI, 2003).

Figura 04: Representantes do Brasil na Conferência de Estocolmo, 1972



Fonte: Site <http://gabinetedehistoria.blogspot.com.br/2013/10/1972-o-brasil-na-conferencia-de.html>, acesso em 05/05/2017.

Ser defensor do desenvolvimento a qualquer custo, significava no momento em questão, desconfiar das preocupações dos países de Centro com relação aos problemas ambientais. O Brasil, no período da Conferência de Estocolmo estava em plena era nacional-desenvolvimentista. E, por conseguinte, buscava o desenvolvimento via industrialização como pré-requisito para se tornar um país desenvolvido a qualquer custo, sem se preocupar com o passivo ambiental e social que tal meta poderia acarretar.

Segundo Sachs (1986a, p. 203) acerca do episódio brasileiro:

Quando dos preparativos da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, reunida em 1972, em Estocolmo, o delegado brasileiro destacou-se por uma posição singular. O Brasil estava, então, dando o seu grande salto avante, realizando o “milagre econômico”, como se dizia na época. Estava disposto a acolher em seu território, no dizer do aludido representante, todas as indústrias poluentes do mundo, contanto que viessem reforçar o potencial econômico do país! A proteção do ambiente era uma preocupação inventada pelos países ricos, para pôr obstáculos à industrialização do Terceiro Mundo. O Brasil teria tempo de sobra para se ocupar desse problema, quando alcançasse a posição de potência industrial.

O caso brasileiro foi apenas um dos exemplos das tensões ocorridas na Conferência de Estocolmo. Contudo, o interessante é perceber que tais posições não interferiram na concordância, entre os participantes, da necessidade de repensar o desenvolvimento econômico. Repensar, a partir do reconhecimento dos problemas ambientais, do aumento da pobreza e do crescimento populacional (SACHS, 2009).

Este foi um passo importante e teve como resultado o reconhecimento dos problemas a serem considerados inter-relacionais, com foco em elaborações de metas de contenção, principalmente para os países desenvolvidos. Um outro exemplo da repercussão deste reconhecimento e dos posicionamentos, acerca da inter-relação dos problemas, citados acima,

foi o discurso sobre pobreza de Indira Gandhi, primeira-ministra da Índia que, proferiu a seguinte frase: “O pior tipo de poluição é a miséria” (CAMARGO, 2007).

Mais um indicativo do tom da Conferência de Estocolmo, onde haviam defesas para que as questões ambientais não fossem dissociadas das questões sociais, políticas e econômicas. O reconhecimento da necessidade de se idealizar novas alternativas para tratar Desenvolvimento – Meio Ambiente como um problema planetário ganhou força. A Conferência de Estocolmo, sob esse ponto de vista, teve relevância por seus resultados:

Como resultado da Conferência de Estocolmo, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA [...], com sede mundial em Nairobi, na África, tendo como objetivo catalisar as atividades de proteção ambiental dentro do sistema das Nações Unidas. Foi também criado o Fundo Voluntário para o Meio Ambiente, que conta com a colaboração de vários organismos de âmbito regional e internacional, além de entidades governamentais e é gerido pelo PNUMA. A partir da Conferência de Estocolmo, passou-se a celebrar o dia 5 de junho como o Dia Mundial do Meio Ambiente [...]. (CAMARGO, 2007, p. 49, grifo da autora)

No que concerne à continuidade dos processos de discussões iniciados em Estocolmo 1972, destaca-se o Simpósio de Cocoyoc no México, em 1974 sobre “Modelos de Utilização de Recursos Naturais, Meio Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento”, onde segundo Carvalho (2006, p. 199, grifo do autor):

No Simpósio de Cocoyoc no México em 1974, sobre *Modelos de Utilização de Recursos, Meio Ambiente e Estratégias de Desenvolvimento*, nota-se uma mudança de postura em torno da discussão das questões ambientais. De fato, a partir daí passa-se a reconhecer explicitamente que os grandes problemas ambientais urbanos e de destruição dos recursos naturais rurais são causados principalmente pelos países industrializados do centro. [...].

Do Simpósio de Cocoyoc, resultou a elaboração da “Declaração de Cocoyoc” e a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, realizações do PNUMA no ano de 1974. No caso da “Declaração de Cocoyoc” cabe um destaque, pois segundo Sachs (1993), Layrargues (1997) e Foladori; Tommasino (2000), tal Declaração trouxe a ideia de “ecodesenvolvimento”, que será descrita mais adiante. Além disso, ainda sobre a “Declaração de Cocoyoc”, Camargo (2007, p. 51) diz que:

[...] A declaração afirmava que a causa da explosão demográfica era a pobreza, que também gerava destruição desenfreada dos recursos naturais. Ressaltava que os países industrializados contribuíam para o agravamento dos problemas ambientais com altos índices de consumo e que não existia somente um mínimo de recursos necessários para o bem-estar do indivíduo, mas também um máximo [...]. Em 1975, as posições da Declaração de Cocoyoc foram aprofundadas no relatório final de um projeto da Fundação Dag-Hammarskjöld, com a participação de pesquisadores e políticos de 48 países. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e 13 organizações da ONU contribuíram para o relatório, denominado Relatório Dag-Hammarskjöld. Esse relatório, [...], aponta a relação entre o abuso do poder e os problemas de degradação ambiental. Tanto o Relatório Dag-Hammarskjöld quanto a Declaração de Cocoyoc fazem grandes críticas à sociedade industrial e aos países industrializados.

Nos anos de 1970, emergiu rico debate acerca da relação Sociedade – Meio Ambiente – Desenvolvimento. Uma geração de estudos e posições onde fica claro que, o desafio será a busca de caminhos alternativos, rumo a uma relação mais equitativa possível entre os mesmos. Para Sachs (1993, p. 29-30), tais declarações e relatórios, em especial a de Cocoyoc, “[...] transmitiram uma mensagem de esperança sobre a necessidade e a possibilidade de se projetar

e implementar estratégias ambientalmente adequadas para promover um desenvolvimento socioeconômico equitativo, ou ecodesenvolvimento”.

E, portanto, emerge o conceito ecodesenvolvimento, como uma proposta alternativa e de conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento. Ainda segundo Sachs (2009) a palavra ecodesenvolvimento foi lançada por Maurice Strong – secretário geral da Conferência de Estocolmo e, pós-Conferência, diretor do PNUMA –, “nos corredores” da Conferência. Layrargues (1997, p. 07), sobre o ecodesenvolvimento, diz que:

O conceito de ecodesenvolvimento, lançado por Maurice Strong em junho de 1973 consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza, pois nestes locais ainda havia a possibilidade de tais sociedades não se engajarem na ilusão do crescimento mimético. Com a Declaração de Cocoyoc no México em 1974, também as cidades do Terceiro Mundo passam a ser consideradas no ecodesenvolvimento. [...]

Assim, como dito anteriormente, entre 1972 e 1974, surge uma alternativa conceitual e conciliatória, pelo menos em termos de nomenclatura, cabendo, segundo Layrargues (1997) à Ignacy Sachs, na década de 1980, se apropriar do termo, desenvolvê-lo conceitualmente e disseminá-lo. A ideia era construir, a partir do ecodesenvolvimento, um escopo analítico que permitisse propor estratégias teórico-prática capazes de servir de base para o planejamento do desenvolvimento. Segundo o próprio Sachs (2009, p. 234, grifo do autor):

[...] A palavra parecia suficientemente pregnante para que, no prolongamento das teses debatidas em Founex e retomadas em Estocolmo, me convidassem a tornar mais preciso seu conteúdo. Foi muito curioso, pois primeiro houve o vocábulo, e depois começou-se a escavar o conteúdo. Portanto, trabalharíamos por vários anos no aperfeiçoamento do conceito de ecodesenvolvimento, que nesse meio-termo se transformara em “desenvolvimento sustentável” (termo que me desagradava profundamente).

Esta desaprovação e a substituição do ecodesenvolvimento por desenvolvimento sustentável será exposta na sequência. Antes cabe apresentar, na visão de Ignacy Sachs o conceito ecodesenvolvimento, contido em sua obra *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir* traduzida e lançada no Brasil em 1986. Nesta obra, Sachs (1986b) em onze capítulos expõe sua ideia de ecodesenvolvimento baseado no ideário econômico do desenvolvimento e no planejamento.

O objetivo foi apresentar suas ideias acerca do desenvolvimento *versus* mal desenvolvimento, introduzindo discussões sobre o *estilo de desenvolvimento* e questões ambientais. O ecodesenvolvimento proposto por Sachs (1986b) pauta-se na relação dos ideários Economia – Ecologia e da harmonização do Desenvolvimento – Meio Ambiente, para que seja possível intuir propostas de estratégias do desenvolvimento. Ressalta-se que Ignacy Sachs vem trabalhando tais discussões desde o fim da década de 1970, entra na década de 1980 desenvolvendo as mesmas cujo aprofundamento do ecodesenvolvimento está na obra citada no parágrafo anterior.

Nesta obra, Sachs (1986b) reconhece os problemas ambientais como campo de atuação para os planejadores do desenvolvimento, tendo em vista as discussões referentes e contidas no PNUMA que se somam às suas concepções e estudos acerca do tema. Para este autor:

O ecodesenvolvimento, como filosofia de desenvolvimento, conheceu êxito notável num curto período de anos, desde a *Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano*, em 1972. Com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), tem inspirado inúmeras pesquisas e iniciativas voltadas para a ação, tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento, assim

como alguns projetos de desenvolvimento rural e urbano. [...]. (SACHS, 1986b, p. 65, grifo do autor)

Um exemplo, foi o fato do estudo empírico desenvolvido por Sachs (1986b) ser realizado a partir de uma proposta direcionada para a Amazônia peruana. A discussão, descrição e elaboração conceitual, teórica e suas estratégias de ação estão amplamente descritas em Sachs (1986b). Dentre estas descrições destaca-se:

Chamaremos de estratégias de ecodesenvolvimento aquelas que se destinam a ecozonas em particular, com vistas a: a) fazer uso mais completo dos recursos específicos de cada ecozona, para atender às necessidades básicas de seus habitantes, salvaguardando, ao mesmo tempo, os prospectos a longo prazo, através de gestão racional desses recursos, ao invés de uma exploração destrutiva dos mesmos; b) reduzir ao mínimo os efeitos ambientais negativos e inclusive utilizar, tanto quanto possível, os produtos de refugo para finalidades produtivas; c) desenhar tecnologias adequadas à consecução destes objetivos.

[...]

Evidentemente, o ecodesenvolvimento envolve também uma mudança na ordem das prioridades e no estilo da pesquisa científica. Em vez de seguirem as fórmulas alienantes ditadas pelos centros científicos externos, os especialistas em pesquisa deverão adotar uma escala diferente de valores, que dê mais importância, em particular, à solução de problemas locais, à simplicidade das técnicas propostas e à sua melhor avaliação do ângulo ecológico e cultural do que exclusivamente pela eficiência das mesmas em termos de obtenção de performance máxima. [...]. (SACHS, 1986b, p. 98-99)

Os trechos acima citados como definição conceitual do ecodesenvolvimento a partir de Sachs (1986b), tem por base três princípios e três condições. Quanto aos princípios do ecodesenvolvimento têm-se:

- 1) Crescimento Econômico de forma eficiente, utilizando os recursos renováveis e não-renováveis de forma sustentada, em que o planejador busque equacionar as necessidades das gerações presentes e futuras, bem como a conservação dos recursos naturais a partir de um equilíbrio que evite desperdício e se utilizem de tecnologias capazes de favorecer a eficiência econômica; (SACHS, 1986b)
- 2) Racionalidade social, no que se refere ao uso dos recursos de forma consciente, evitando tanto alterações como danos irreversíveis ao meio ambiente que acabem por ameaçar gerações presentes e futuras; e, (SACHS, 1986b)
- 3) Tendo em vista a racionalidade social é possível pensar na proteção do meio ambiente sem ignorar seus usos, mas agir dentro de uma perspectiva de “prudência ecológica” (SACHS, 1986b).

Em função desses princípios é condição essencial para as estratégias do ecodesenvolvimento, uma “mudança institucional”, definidas de acordo com a realidade do país, região, estado, município ou lugar. Isso permitirá estabelecer estratégias e estilos de desenvolvimento. Nesse sentido, Sachs (1986b, p. 74-75) define três condições:

Em primeiro lugar, estratégias de desenvolvimento ambientalmente não podem resultar do interjogo não regulamentado das forças de mercado, embora seja possível considerar-se diferentes graus de intervenção. [...].

Em segundo lugar, tudo indica que o acesso mais equitativo aos recursos é pré-condição de uma estratégia ambientalmente sã, e não resta dúvida de que uma abordagem voltada para as necessidades também o seja. [...].

Em terceiro lugar, num quadro realista, os princípios de maior racionalidade social deveriam ser considerados como linha de orientação para o estabelecimento de políticas e não como um conjunto de pré-condições rígidas. [...].

Assim, Sachs (1986b) estabelece tanto conceitualmente quanto em termos de parâmetros norteadores, a proposta do ecodesenvolvimento enquanto uma alternativa intermediária entre o “ecologismo absoluto” e o “economicismo arrogante”. Apresentado o conceito de ecodesenvolvimento, retorna-se ao momento em que este se “transforma” em desenvolvimento sustentável. Como dito anteriormente, ecodesenvolvimento surge nos bastidores da Conferência de Estocolmo e se consolida enquanto conceito na Declaração de Cocoyoc, mas não vai adiante.

Sachs (2009, p. 243, grifo do autor), relata assim o episódio:

[...]. Dois dias depois [da saída da equipe da ONU de Cocoyoc], o secretariado da ONU recebe um telegrama que diz, *grosso modo*: “O que é essa declaração de Cocoyoc? Mais uma história dessas e seremos obrigados a rever nossa atitude face ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, cuja vocação é se ocupar da despoluição”. Assinado: Henry Kissinger⁸⁸.

Foi a partir daí que o “ecodesenvolvimento” se tornou uma palavra mal apreciada, desaconselhável mesmo, e progressivamente substituída em inglês pela expressão *sustainable development*, atrocemente traduzida em francês como *développement durable*. Levaremos quatro ou cinco anos para de fato reabilitar a noção e retomar a reflexão iniciada em Cocoyoc, graças a uma série de colóquios regionais sobre os estilos de desenvolvimento e meio ambiente, em particular o colóquio, que foi um grande êxito, organizado em Santiago pelo economista chileno Osvaldo Sunkel, na época diretor da unidade mista PNUMA-CEPAL.

Desta feita, dentro dos programas e comissões da ONU, bem como no escopo dos líderes dos países desenvolvidos, o ecodesenvolvimento perdeu força e foi substituído por desenvolvimento sustentável. Esse episódio, de cunho eminentemente político não desviou a atenção dos esforços de discussão sobre os problemas relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento liderados pela ONU. E, mais uma vez a política conciliatória prevaleceu e as ações das Nações Unidas continuaram, como resume Lemos (1996, p. 08, grifo do autor):

Quando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi realizada, em 1972, os cientistas estavam preocupados com o crescimento populacional, o aumento dos níveis de poluição e com o esgotamento das fontes de recursos naturais (petróleo, cobre, etc.), como demonstram os relatórios do Clube de Roma, *Os Limites do Crescimento*, de 1971, e *Momento de Decisão*, de 1973. Já em 1982, quando foram comemorados os dez anos da Conferência de Estocolmo, numa Sessão Especial do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Nairobi, Quênia, uma nova e importante preocupação entrava em cena: os problemas ambientais globais, que começavam a indicar que o nível das atividades humanas (a economia global) já estava excedendo, em algumas áreas, a capacidade de assimilação da biosfera. [...] Portanto, à preocupação com o esgotamento das fontes de recursos naturais se somava a preocupação com os limites de absorção dos resíduos das atividades humanas, muito mais difícil e mais complicada de se controlar.

Emanados das preocupações acerca dos problemas ambientais o PNUMA, em 1983, através da Assembleia Geral das Nações Unidas, cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Com vinte e dois membros, dentre eles o brasileiro Dr. Paulo Nogueira Neto, na época Secretário Especial do Meio Ambiente do Brasil, a CMMAD iniciou seus

⁸⁸ Chefe da diplomacia norte americana.

trabalhos (LEMOS, 1996; CAMARGO, 2007). Gro Harlem Brundtland⁸⁹ em CMMAD (1991, p. XI), descreve a ação dessa Comissão:

“Uma agenda global para mudança” – foi o que pediu à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que preparasse. Tratava-se de um apelo urgente da Assembleia Geral das Nações Unidas para:

- Propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano 2000 e daí em diante;
- Recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento;
- Considerar meios e maneiras pelos quais a comunidade internacional possa lidar mais eficientemente com as preocupações de cunho ambiental;
- Ajudar a definir noções comuns relativas a questões ambientais de longo prazo e os esforços necessários para tratar com êxito os problemas de proteção e da melhoria do meio ambiente, uma agenda de longo prazo a ser posta em prática nos próximos decênios e os objetivos a que aspira a comunidade mundial.

Em dezembro de 1983, quando o secretário-geral das Nações Unidas me encarregou de criar e presidir uma comissão especial e independente para tratar deste grande desafio que se impõe à comunidade mundial, eu tinha plena consciência das dimensões da tarefa e de que minhas responsabilidades cotidianas de líder de partido a tornavam quase impossível. Além disso, o que a Assembleia Geral solicitava parecia irrealista e ambicioso demais, embora fosse também uma evidente demonstração do sentimento generalizado na comunidade internacional de frustração e inadequação no tocante à nossa capacidade de enfrentar as questões vitais do mundo e lidar bem com elas.

Este era o tom do resultado final da CMMAD (1991). Por anos a “[...] sra. Brundtland [...] dedicou-se [...] com seriedade à frente de uma comissão de notáveis [...]” (SACHS, 2009, p. 252). Dessa Comissão, resultou pesquisas, estudos técnicos e consultas às lideranças políticas, empresários, meio acadêmico-científico, dentre outros (CAMARGO, 2007) acerca da relação meio ambiente e desenvolvimento.

Tal resultado foi compilado e lançado em 1987, sob o título *Our Common Future* ou *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland, em alusão à presidente da CMMAD. Lançado no Brasil depois de 16 (dezesesseis) anos da Conferência de Estocolmo, em 1988, este Relatório foi elaborado em um momento, segundo Scotto, *et al.* (2007, p. 28-29), “[...] onde foi crescente a constatação dos riscos da sociedade industrial e dos desequilíbrios ecológicos. [...]”. A afirmação acima de Scotto, *et al.* (2007) vem das constatações relatadas no Relatório Brundtland:

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reuniu-se pela primeira vez em outubro de 1984 e publicou este relatório 900 dias depois, em abril de 1987. Durante esse tempo:

- Na África, a crise ligada ao meio ambiente e ao desenvolvimento, desencadeada pela seca, atingiu o auge, pondo em risco 35 milhões de pessoas e matando aproximadamente 1 milhão;
- Em Bhopal, na Índia, um vazamento numa fábrica de pesticidas matou mais de 2 mil pessoas, deixando outras 200 mil cegas ou feridas;
- Na Cidade do México, tanques de gás liquefeito explodiram, matando mil pessoas e deixando milhares desabrigadas;

⁸⁹ A citação que segue é o início do Prefácio, escrito pela presidente Brundtland no Relatório *Nosso Futuro Comum* que será mencionado na sequência.

- Em Tchernobil, a explosão de um reator nuclear espalhou radiação por toda a Europa, aumentando o risco de incidência de câncer humano;
- Na Suíça, durante o incêndio de um depósito, foram despejados no rio Reno produtos químicos agrícolas, solventes e mercúrio, matando milhões de peixes e ameaçando o abastecimento de água potável na República Federal da Alemanha e na Holanda;
- Cerca de 60 milhões de pessoas morreram de doenças intestinais decorrentes de desnutrição e da ingestão de água imprópria para o consumo; as vítimas, na maioria, eram crianças. (CMMAD, 1991, p. 03)

Assim, quinze anos depois da aceitação da crise ambiental em Estocolmo, os problemas ambientais continuavam. E, esta constatação levou o Relatório Brundtland buscar o caminho “[...] de reconciliação entre os ideais do desenvolvimento e a necessidade permanente de reconhecer os limites ambientais e de diminuir a pobreza no mundo [...]”. (SCOTTO, *et al.*, 2007, p. 29). Desta forma, o Relatório Brundtland qualificou e identificou as características da crise ambiental, dando uma visão global às questões referentes aos problemas ambientais (CARVALHO, 2006).

Segundo Barbieri (2003, p. 27, grifo do autor):

O relatório *Nosso futuro comum* apresenta um tom otimista, apesar do quadro deplorável observado pela Comissão de Brundtland durante o período em que ela funcionou (1984-87). [...] O otimismo da Comissão baseia-se na ideia de que, apesar de exemplos como esses, a Humanidade poderia alcançar o desenvolvimento sustentável, pois os limites do Planeta não são obsoletos, mas sim condicionados pelos estágios da tecnologia, das organizações sociais e da capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas, sendo que os dois primeiros podem ser aprimorados constantemente [...].

Ou seja, em resposta à crise ambiental e a pobreza que assolava o mundo, o Relatório Brundtland apresenta o conceito desenvolvimento sustentável, em substituição ao ecodesenvolvimento. Este, perdeu força política enquanto nomenclatura, pois segundo a CMMAD (1991), era necessário uma nova terminologia, face o desafio político da aceitação de discussões onde a questão ambiental estivesse inserida no contexto do desenvolvimento. Assim nasce o desenvolvimento sustentável, um conceito que a partir do Relatório de Brundtland aparece como sendo:

[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos chaves:

- O conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade;
- A noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras. (CMMAD, 1991, p. 46)

Dentro do contexto da formulação da CMMAD (1991), desenvolvimento sustentável aparece como uma alternativa conciliatória entre crescimento e desenvolvimento econômico com a conservação ambiental (COSTA, 1995). Tal alternativa se coloca como uma estratégia a ser alcançada. E, para alcançá-la faz-se necessário mudanças:

Em seu sentido mais amplo, a estratégia do desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza. No contexto específico das crises do desenvolvimento e do meio ambiente surgidas nos anos 80 – que as atuais instituições políticas e econômicas nacionais e internacionais ainda não conseguiram e talvez não consigam superar – a busca do desenvolvimento sustentável requer:

- Um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;
- Um sistema econômico capaz de gerar excedentes e *know-how* técnico em base confiáveis e constantes;
- Um sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não-equilibrado;
- Um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;
- Um sistema tecnológico que busque constantemente novas soluções;
- Um sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;
- Um sistema administrativo flexível e capaz de autocorrigir-se. (CMMDA, 1991, p. 70)

Eis as estratégias propostas no Relatório Brundtland para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Estratégias com jeito de objetivos e, portanto, com um caráter norteador das ações para obter o desenvolvimento baseado numa conjunção de fatores que resultem bem-estar para as gerações presentes e futuras. Uma outra constatação acerca do conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland foi a inserção das questões ambientais no contexto das relações sociais. O Relatório, reconheceu tais questões ao lado das desigualdades e da pobreza entre países e dentro destes como fatores ameaçadores de “[...] um futuro social e ambientalmente equilibrado para todos” (SCOTTO, *et al.*, 2007, p. 29).

O conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland, em conformidades com as discussões da década de 1970, determina que a pobreza, a desigualdade e a degradação ambiental precisam ser analisadas e acompanhadas conjuntamente (FOLADORI; TOMMASINO, 2000). Reconhecer o conceito de desenvolvimento sustentável, orientando a pobreza como uma das causas dos problemas ambientais, referenda o mesmo como uma alternativa conciliatória entre Meio Ambiente – Desenvolvimento – Sociedade. Isso torna-o amplo, complexo e, de certo modo, um indicativo do que a ONU e os países desenvolvidos esperavam do Relatório Brundtland.

Para Veiga (2005, p. 113, grifo do autor): “Gro Harlem Brundtland, [...] caracterizou o desenvolvimento sustentável como um **conceito político** e um **conceito amplo para o progresso econômico e social.**” Concordando com a citação, considera-se que o Relatório Brundtland, “[...] foi intencionalmente um documento político, que procurava alianças com vistas à viabilização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92” (VEIGA, 2005, p. 113). Assim, observa-se que, desde sua origem, a Comissão tinha clareza “do caráter eminentemente político do seu trabalho” (LEÃO, *et al.*, 2014).

Ainda segundo os autores Leão, *et al.* (2014, p. 228):

Todo este processo político é fruto, [...] de uma evolução na concepção ambiental, nas ciências, na sociedade civil, no mercado e do comportamento do Estado, acabando por condicionar discussões como as da Conferência de Estocolmo e o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável. Além disso, [...] o Relatório Brundtland veio com o intuito de estabelecer parcerias e obter apoio para a viabilização de uma segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, vinte anos depois de Estocolmo.

Sobre a viabilização de uma segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Camargo (2007, p. 54) esclarece que:

Também em 1988, a Assembleia Geral das Nações Unidas decide realizar uma conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento, que deveria ocorrer até 1992.

Em 1989, a Assembleia Geral da ONU confirma que a conferência seria realizada no Brasil, a coincidir com o Dia Mundial do Meio Ambiente, 5 de junho.

Dentro dos objetivos definidos para esta nova empreitada estavam: a) a discussão das conclusões e propostas do Relatório de Brundtland; 2) comemorar os vinte anos da Conferência de Estocolmo; 3) elaboração de estratégias e medidas contrárias à degradação ambiental; e, 4) buscar formas de promover o desenvolvimento sustentável em respeito ao meio ambiente (LEMOS, 1996; FOLADORI; TOMASSINO, 2000). Segundo Scotto, *et al.* (2007, p. 37):

Em termos do debate ambiental os anos 90 se iniciam com os preparativos para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92. A decisão, no início do ano de 1990, de que o Brasil seria o país a sediar esta Conferência – marcada para realizar-se no Rio de Janeiro em junho de 1992, completando o ciclo social da ONU, 20 anos após a Conferência de Estocolmo, de junho de 1972 – estimulou o avanço do debate ambiental no Brasil. A convocatória da Conferência pautou o debate em torno da questão ambiental pensada em relação aos dilemas do desenvolvimento. Esta questão passou a ocupar um lugar importante no debate nacional, promovendo o diálogo entre movimento social, ONGs e movimentos ambientalistas. [...].

Como dito na citação acima, o Brasil e, mais precisamente o estado do Rio de Janeiro, sediaram a Rio-92 – também conhecida como Eco-92 ou Cúpula da Terra – no período de 3 à 14 de junho de 1992. Contou com a presença de delegações nacionais de 175 (cento e setenta e cinco) países, com a participação aproximada de mais de 30.000 (trinta mil) pessoas. O evento em função do tema – as questões ambientais em relação aos dilemas do desenvolvimento – e preocupações advindas do mesmo, gerou uma mobilização para além da esfera governamental.

Movimentos sociais, ONG's, movimentos ambientalistas, dentre outros, se organizaram possibilitando que a Rio-92 tivesse dois eventos em um: i) a Conferência das Nações Unidas com *status* governamental e participação de chefes de governo; e, ii) o Fórum Global das ONGs⁹⁰, um evento organizado por grupos, setores e movimentos independentes (LEMOS, 1996; MACHADO, *et al.*, 2006; CAMARGO, 2007; SCOTTO, *et al.*, 2007). Para Machado, *et al.* (2006), diferentemente da Conferência de Estocolmo, a Rio-92 abriu portas para a formalização e cooperação entre países quanto aos problemas ambientais, sociais e econômicos. Tais problemas continuavam a gerar conflitos e danos tanto ao meio ambiente quanto à sociedade mundial, e, portanto estava passando da hora de sair do discurso para ação.

Segundo Guimarães (1997, p. 15, grifo do autor) houve uma evolução da agenda global e:

A evolução da agenda global sobre os problemas do meio ambiente parece, de fato, afiançar a legitimidade das propostas do desenvolvimento sustentável. Se Estocolmo-72 buscava encontrar soluções técnicas para os problemas de contaminação, a Rio-92 teve por objetivo examinar estratégias de desenvolvimento através de “acordos específicos e compromissos dos governos e das organizações intergovernamentais, com identificação de prazos e recursos financeiros para implementar ditas estratégias”. [...].

⁹⁰ O Fórum Global das ONGs foi uma realização do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, conhecido como Fórum das ONGs cuja criação foi em maio de 1990, no estado de São Paulo, com o intuito de articular a participação da sociedade civil nos debates da Rio-92 e em eventos paralelos. Segundo Scotto, *et al.* (2007, p. 38), o Fórum das ONGs foi: “[...] criado para acompanhar e atuar na conferência, envolvendo um amplo espectro de entidades como as ligadas à defesa dos direitos indígenas, mulheres, associações de moradores, grupos jovens, entidades ecológicas e ambientalistas, sindicatos, grupos religiosos, ONGs de desenvolvimento social e entidades de assessoria”.

Havia, portanto, uma disponibilidade de reconhecer e agir frente a necessidade de mudanças de rumos, onde as transformações passavam, principalmente pelo modelo político e econômico vigente, causa dos problemas sociais e ambientais em nível mundial. E, sob este prisma, a Rio-92 foi considerada um grande avanço, possibilitando a divulgação e compreensão dos vários e sérios problemas enfrentados pela sociedade mundial, desde a segunda metade do século XX. Tais problemas, continuavam a girar em torno das contínuas e superpostas crises econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais que não respeitam fronteiras em um mundo globalizado, ocasionando o reconhecimento de que os mesmos são de todos (CAMARGO, 2007).

Em termos de resultados, a Conferência Rio-92 produziu diversos documentos de diferentes níveis: convenções, declarações, relatórios, protocolos e a Agenda 21. Do Fórum Global das ONGs resultou: i) a Carta da Terra; ii) trinta e seis tratados acordados entre ONG's sobre questões sociais e ambientais; e, iii) o Relatório Nacional "Meio Ambiente e Desenvolvimento: uma visão das ONG's e dos movimentos sociais brasileiros" (SCOTTO, *et al.*, 2007). Das Conferências das Nações Unidas, os documentos foram:

- Declaração do Rio, com 27 princípios sobre obrigações ambientais e direito ao desenvolvimento.
- Convenção sobre Mudança o Clima (assinada por 154 países).
- Convenção sobre Diversidade Biológica (assinada por 154 países).
- Agenda 21, um protocolo assinado por 179 países que reúne em 40 capítulos e 4 seções [...] propostas de ação para os países, visando integrar no marco da sustentabilidade setores da sociedade civil, setor produtivo e governamental, e os níveis locais, estaduais e nacionais.
- "Nossa Agenda", documento elaborado pelos países da América Latina e do Caribe, destacando suas prioridades e entendimentos relativos ao meio ambiente.
- Relatórios nacionais: os diversos países foram convidados a elaborar um relatório nacional sobre o meio ambiente e desenvolvimento. O Relatório do Brasil para a Rio-92 foi elaborado pela Comissão Interministerial para o Meio Ambiente – CIMA [...]. (SCOTTO, *et al.*, 2007, p. 42)

Pelo parágrafo e citação acima percebe-se que, em termos de compromissos referendados, a Rio-92 teve um resultado expressivo. Esta, saiu da discussão e diagnóstico, a exemplo da Conferência de Estocolmo e do Relatório Brundtland, buscando ser mais propositiva e definidora de compromissos. Esse processo deu início a uma nova forma de diálogo entre os países, abrindo caminho para negociações e discussões permanentes em nível nacional e internacional, acerca das diversas questões e regulamentações ambientais.

E, entre concordâncias, discordâncias e polêmicas houve o reconhecimento de que algo precisaria ser feito na busca de:

[...] um equilíbrio justo entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais das gerações presentes e futuras e formar a base para uma associação mundial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, comprometendo governo e sociedade [...]. (MACHADO, *et al.*, 2006, p. 126)

Tal equilíbrio deveria ser buscado e atingido em prol do bem comum. Contudo, com o passar do tempo, a lentidão para a realização das ações e metas começaram a deixar distante o que tal Conferência representou. Além disso, o contínuo desequilíbrio quanto as questões sociais, ambientais, políticas e econômicas, ajudaram a fortalecer a sensação de que seus produtos não passaram de acordos globais com pouca ingerência no sistema mundo.

As constatações acima são resultados das observações do fato de que, no decorrer dos anos, ampliaram-se ainda mais, os problemas ambientais e as desigualdades, em função dos

padrões de consumo e processos produtivos. Nesta perspectiva, vale citar as impressões de Sachs (2009, p. 253-255) acerca da Rio-92 e de seus resultados:

A Conferência do Rio foi realmente uma Estocolmo + 20. Esses dois decênios viram a maioria dos países se dotar de legislações e administrações ambientais, e as empresas, ao menos algumas, se convencerem de que o meio ambiente poderia ser uma fonte de lucros e não apenas um custo adicional. Os países do Sul compreenderam que tinham interesse em infletir suas estratégias de desenvolvimento de modo a integrar a dimensão ecológica, tanto assim que o nome oficial da Cúpula da Terra compreendia o meio ambiente e o desenvolvimento, e não mais apenas o meio ambiente, como em Estocolmo. Pessoalmente, pensei que, pela lógica, os dois termos deveriam ser trocados, mas não se podia pedir demais.

A Conferência, que se desdobrou num vasto e pitoresco fórum dos movimentos sociais e num programa de conferências científicas paralelas, foi um imenso sucesso midiático. O fórum se passou no bairro do Flamengo e atraiu um público numeroso e entusiasta. Enquanto isso, as delegações oficiais se reuniam no Riocentro, em Jacarepaguá, sob a proteção do exército. As normas de segurança eram draconianas, o que realçava o contraste entre essas reuniões paralelas mas na verdade separadas. [...].

Os resultados da Cúpula pareciam estar na medida das expectativas: as convenções sobre a biodiversidade e os climas, uma Agenda 21 fornida, com um rico rol de ações a empreender, e que, esperávamos, em breve seriam detalhadas por milhares de Agendas 21 locais elaboradas coletivamente no mundo todo. Tínhamos sensação de uma missão bem cumprida. Infelizmente, o entusiasmo criado pela Cúpula do Rio não se concretizou e, até hoje, as Agendas 21 locais são poucas.

No meu entender, esse fracasso se deve em primeiro lugar à incapacidade das Nações Unidas de organizar o pós-conferência. O documento volumoso e indigesto que continha os quarenta capítulos da Agenda 21 deveria ter sido representado numa brochura de oitenta páginas [...]. A assembleia geral que se reuniu no fim de 1992 deveria ter feito votar uma recomendação com essa finalidade. [...]. Na ausência de tal campanha, não conseguimos surfar na onda de interesse, e mesmo de entusiasmo, suscitada pela Cúpula da Terra.

A essa instabilidade se acrescenta uma razão mais profunda. A maioria das recomendações da Cúpula do Rio ia em sentido contrário à contrarreforma neoliberal que, na época, estava no auge. O desenvolvimento socialmente incluyente e respeitoso do meio ambiente não é compatível com o *laissez-faire* econômico. [...].

Não penso que a Conferência seguinte, a de Johannesburg, tenha recolocado as coisas no eixo. [...].

A percepção de Sachs (2009) resume a visão acerca dos resultados da Conferência Rio-92. Suas colocações positivas sobre a Rio-92 como, o reconhecimento dos países do Sul, do Norte, das empresas acerca do equilíbrio da relação Meio Ambiente – Desenvolvimento e quanto os resultados “na medida das expectativas” ajudam a dimensionar a sua importância. Contudo, ao mesmo tempo, em que colocações positivas são feitas, estas se contrastam com a conclusão da ineficiência das Nações Unidas em se organizar pós-Conferência.

Além disso, o discurso neoliberal predominante nos países de Centro e em alguns Periféricos, demonstraram que o desafio de passar do reconhecimento para políticas efetivas ainda persistia e estava longe de se concretizar. E, ainda pegando o finalzinho das considerações de Sachs (2009) acima, percebe-se que outras Conferências internacionais sobre Meio Ambiente – Desenvolvimento, foram puxadas pelas Nações Unidas. São elas: **Rio+5** (em Nova Iorque – EUA, de 23 a 27 de junho de 1997); **Rio+10** (em Johannesburg – África do Sul, de 26 de agosto a 04 de setembro de 2002); **Rio+15** (no Rio de Janeiro – Brasil, de 19 a 10 de setembro de 2007); e, **Rio+20** (no Rio de Janeiro – Brasil, de 13 a 22 de junho de 2012).

Concordando com Sachs (2009), no geral, as mesmas tiveram uma menor expressão. Mas, sempre rondadas de expectativas no sentido de estarem alertando acerca dos problemas

que deram origem as mesmas. Tais Conferências, visaram atualizar as discussões, tentando que velhos e novos compromissos fossem acordados em benefício das gerações presentes e futuras.

Retornando ao conceito do desenvolvimento sustentável, a Rio-92, como dito acima, foi o momento de divulgar o Relatório Brundtland e, com isso, apresentar o desenvolvimento sustentável como alternativa ao desenvolvimento econômico. Um conceito intermediário e conciliatório para os discursos economicistas *versus* os catastrofistas como exposto anteriormente. Do discurso à possível efetivação, pode-se dizer que, mesmo com todas as tentativas da Rio-92 até a Rio+20, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda tem muito que amadurecer e ser aprofundado no intuito de perceber os prós e os contra de sua utilização.

No que se refere à década de 1990, o momento para este conceito foi de busca de afirmação como coloca Barbosa (2008, p. 02):

O conceito de desenvolvimento sustentável foi firmado na Agenda 21, documento desenvolvido na Conferência “Rio 92”, e incorporado em outras agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos, mas o conceito ainda está em construção segundo a maioria dos autores que escrevem sobre o tema [...].

Portanto, o desenvolvimento sustentável foi fruto das atividades decorrentes das ações da ONU, dos anos de 1970 a 1990. Tendo o Relatório Brundtland o ponto de partida, a busca de afirmação do conceito a partir dos anos de 1990, passa por duas frentes, uma político-institucional, para consolidá-lo no âmbito das políticas governamentais e, uma acadêmico-social. De uma forma geral, esta segunda frente, possibilitou estudos interpretativos dos mais variados.

E, assim, o conceito desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland passa a ser motivo de análises, críticas, e até reinvenções. Daqui para frente, a intenção será pontuar alguns aspectos dessas discussões que permearam o final dos anos de 1980 até os dias atuais, tendo a década de 1990 seu ponto alto. Destaca-se algumas críticas ao desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland e suas semelhanças e diferenças com conceito ecodesenvolvimento.

Na sequência, a constatação de que, mesmo em meio as críticas, entre as décadas de 1990 e 2000, o conceito do Relatório Brundtland foi aceito como a principal expressão do desenvolvimento sustentável e, disseminado como tal. Neste momento, a discussão, por parte dos pesquisadores pró-desenvolvimento sustentável bifurca-se. De um lado, um grupo de pesquisadores buscava uma conotação prática ao desenvolvimento sustentável, na forma de indicadores.

E, de outro lado, um grupo de técnicos-gestores e pesquisadores que incluem e/ou defendem o conceito dentro de processos políticos, em ações governamentais de âmbito democrático e participativo. Dentro deste escopo, convém iniciar fazendo alusão à origem conceitual do desenvolvimento sustentável, o ecodesenvolvimento. Como dito anteriormente, ecodesenvolvimento foi substituído, em meio as Conferências Founex, Estocolmo, Cocoyoc e, a preparação do Relatório Brundtland por desenvolvimento sustentável.

Mesmo a contragosto dos seus idealizadores e divulgadores – Maurice Strong e Ignacy Sachs –, esta substituição foi realizada em um contexto político onde a predominância era a manutenção do desenvolvimento. Este fato repercutiu muito nos anos de 1990 e, até hoje quem discute desenvolvimento sustentável, cita o ecodesenvolvimento enquanto conceito originário. Segundo Layrargues (1997, p. 09):

Existem muitas semelhanças entre o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Ambos consideram o direito das gerações futuras como um princípio ético básico, ambos afirmam que o componente ambiental deve entrar concomitantemente com o critério econômico no processo decisório, com o aval das comunidades envolvidas. A meta desejada tanto por Sachs como pela Comissão Brundtland é a criação de uma sociedade sustentável. Daí advém, certamente, as

variadas interpretações, de que ambos conceitos seriam um sinônimo, ou de que o desenvolvimento sustentável representaria o ecodesenvolvimento em um estágio de elaboração mais evoluído.

[...] Entende-se haver diferenças entre os dois conceitos, no mínimo sutis, mas que traduzem ideologias diferentes, uma vez que podemos encontrar no desenvolvimento sustentável, traços de incompatibilidade entre a meta pretendida e seus meios utilizados.

Dentro das “sutis diferenças”, definidas pelo autor acima estão a ênfase de que há uma crise ambiental e de produção em que tanto uma como a outra são afetadas pelo padrão de consumo do Primeiro Mundo. Segundo Layrargues (1997), tal padrão é insustentável e, nem os padrões tecnológicos atuais dariam conta de reverter as desigualdades entre Primeiro e Terceiro Mundo. E, aqui se encontra a principal e mais criticada das diferenças entre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável.

No desenvolvimento sustentável, via Comissão Brundtland defendia-se uma equivalência entre padrões de consumo a partir de um “nivelamento médio” onde, no momento em que aumentasse o padrão de consumo do Terceiro Mundo, o inverso ocorreria ao Primeiro Mundo. Isso originaria um equilíbrio cuja base do processo seria os padrões tecnológicos. A diferença entre padrões de consumo e a percepção de que isso precisava realmente ser enfrentado foi evitada pela Comissão Brundtland (LAYRARGUES, 1997).

Mais uma evidência do caráter político do desenvolvimento sustentável, pois, afinal de contas, reconhecer tal problemática sem o reconhecimento da vulnerabilidade das inovações tecnológicas, permitiu aos países de Primeiro Mundo ficarem como estão. Segundo Layrargues (1997, p. 10):

É precisamente esta premissa que a Comissão Brundtland evita abordar. Acreditando que as inovações tecnológicas certamente permitirão o acesso de todos os povos à fartura, sem comprometimento da sustentabilidade ambiental, não haveria necessidade do Norte participar do esforço de se impor restrições ao consumo, pois teoricamente ele não estaria contribuindo para o agravamento da crise ambiental. Seu discurso ideológico acentua a erradicação da pobreza como a tônica do desenvolvimento sustentável, e assim, estaríamos diante de apenas um problema: a poluição da pobreza. [...].

A partir do direcionamento estabelecido pelo Relatório Brundtland, acabou-se por acentuar o caráter da pobreza como um dos pontos cruciais para a existência da crise ambiental. Desta forma, pobreza e meio ambiente deveriam ser as preocupações das nações. E, com este raciocínio Layrargues (1997, p. 10) define os pontos de diferença entre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável:

Enfim, enquanto o ecodesenvolvimento postula com relação à justiça social, que seria necessário estabelecer um teto de consumo, com um nivelamento médio entre o Primeiro e Terceiro Mundo, o desenvolvimento sustentável afirma que seria necessário estabelecer um piso de consumo, omitindo o peso da responsabilidade da poluição da riqueza.

Enquanto o ecodesenvolvimento reforça o perigo da crença ilimitada na tecnologia moderna, e prioriza a criação de tecnologias endógenas, o desenvolvimento sustentável continua acreditando firmemente no potencial da tecnologia moderna, e ainda propõe a transferência de tecnologia como critério de “ajuda” ao Terceiro Mundo.

Enquanto o ecodesenvolvimento coloca limites à livre atuação do mercado, o desenvolvimento sustentável afirma que a solução da crise ambiental virá com a instalação do mercado total na economia das sociedades modernas.

O autor acima permite identificar os parâmetros do ecodesenvolvimento preconizado por Sachs (1986b), fortalecendo a retórica crítica de que o desenvolvimento sustentável além de ser um conceito político, pouco se diferenciava do desenvolvimento econômico tradicional. Com isso, engrossa o lado dos críticos do desenvolvimento sustentável – Relatório Brundtland – que vê neste conceito, uma tentativa de manutenção da ideologia hegemônica – a neoliberal. Nas palavras de Layrargues (1997, p. 11):

Então, [...], o que diferencia o desenvolvimento sustentável do modelo convencional? A conclusão mais plausível é que este último – leia-se as forças do mercado – sob pressão da nova realidade ecológica e da necessidade de assumir uma nova postura, desponta sob uma nova roupagem, sem que tenha sido necessário modificar sua estrutura de funcionamento. [...] O desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal, que sob o signo da reforma, produz a ilusão de vivermos um tempo de mudanças, na aparente certeza de se tratar de um processo gradual que desembocará na sustentabilidade socioambiental.

Essa será a tônica principal dos críticos do desenvolvimento sustentável. Para Banerjee (2006), o conceito de desenvolvimento sustentável significa a preservação do *status quo* da “ideologia hegemônica” do desenvolvimento econômico. Ou seja, “[...] simplifica o atual modelo de crescimento econômico, adicionando conceitos como os de prevenção da poluição, reciclabilidade, gerência de produtos e de gerência ambiental [...]” (BANERJEE, 2006, p. 88). Engrossando assim, as críticas quanto o desenvolvimento sustentável continuar defendendo um dos principais problemas para o meio ambiente, a busca do crescimento econômico.

Como referenciado no início desta subseção, parte-se das discussões do desenvolvimento sustentável a partir de Ignacy Sachs. Em todos os trabalhos do referido autor, usados neste estudo, pós-Relatório Brundtland percebe-se o desconforto do mesmo com o fato das mudanças de rumo da concepção de um novo “estilo de desenvolvimento”. Contudo, Ignacy Sachs não deixou de acreditar no conteúdo de suas ideias a ponto de a terminologia não fazer muita diferença.

Ou seja, se é ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável, a questão posta é que desde os anos 1960, começou-se um processo de reflexão e denúncia de que algo estava errado com os padrões de crescimento e desenvolvimento econômico estabelecidos. Era preciso respeitar tais padrões em defesa do meio ambiente e da sociedade presente e futura. E, desta forma, mais do que a busca de nomenclaturas era preciso propor alternativas ao problema reconhecido mundialmente.

Talvez esse tenha sido o principal ganho pois, governantes, cientistas e sociedade civil organizada começaram a reconhecer e evidenciar os problemas ambientais, como sendo uma questão social que precisava de respostas urgentes. E, compactuando com a utopia de que pensar novos caminhos para o desenvolvimento perpassa por esse reconhecimento, novos rumos precisavam ser tomados. E, tais rumos começaram a ser buscados, pós anos 1990, principalmente pelo meio acadêmico-científico.

Desta forma, ponderar, fazer a crítica, buscar novas versões conceituais e avançar para discussões quanto à praticidade da noção do desenvolvimento sustentável, foi e continua sendo mais que evidência da apropriação de um conceito e sua consolidação a partir de um arcabouço teórico-prático.

Embora haja mais de 100 definições de DS [desenvolvimento sustentável] [...], a mais comumente usada é aquela de Brundtland [...]. Essa “definição” abrangente está na raiz de muitas controvérsias e há um considerável desacordo entre estudiosos de diferentes disciplinas a respeito de “como” ela pode ser operacionalizada e de que maneira a sustentabilidade pode ser medida. A “definição” de Brundtland não é, a rigor, uma definição. Ela é um *slogan* e *slogans*, embora bonitos, não fazem teorias. [...]. Dado o cenário de escassez de recursos, esse pressuposto se torna uma

contradição, como a de que os consumidores potenciais (gerações futuras) são incapazes de acessar o mercado presente, ou como Martinez-Alier (1987, p. 17) elegantemente coloca, “os indivíduos que ainda não nasceram têm dificuldades ontológicas de fazer sua presença sentida no atual mercado de recursos não-renováveis.” (BANERJEE, 2006, p. 83)

E, se nos anos de 1990, como cita Banerjee (2006), havia mais de cem definições de desenvolvimento sustentável, aceitação e críticas ao conceito do Relatório Brundtland isso, no decorrer dos anos só aumentou. De certa forma, concorda-se com o autor acima, quando o mesmo pondera a abrangência do conceito e o fato do mesmo, nesse período precisar de um aporte teórico para além das posições contidas no Relatório Brundtland. Para Sachs (1997, p. 53), no que se refere a quantidade de diferentes definições do desenvolvimento sustentável:

Claro que é uma ferramenta para uso político! Duzentos e sessenta ainda é pouco! Eu já vi uma tese onde havia 870 definições de desenvolvimento. A utilidade dessas teses, utilidade desses debates semânticos é zero, não tem nenhuma importância, não leva para nada, é uma escolástica mais do que medieval. Agora é óbvio que em conceitos tão gerais vão ocorrer interpretações muito diferentes umas das outras. Cada um vai querer puxar a brasa para sua sardinha e depois há aquele problema de que nós estamos com uma falta de temas para tese.

Sarcasmo a parte, fica claro que mais do que diferentes definições, a questão em pauta continua sendo o como sair das problemáticas mundiais enfrentadas pela sociedade em função das crises aqui expostas. Reconhece-se as pertinências das críticas, mas, chega uma hora que é preciso ir para além das críticas. No caso do conceito do desenvolvimento sustentável, há infindáveis estudos, pontuando de forma coerente sua trajetória quer pelo lado só da crítica, quer pelo lado de uma crítica construtiva.

Dentro dessas perspectivas encontram-se todos os autores citados nesta subseção, sendo estes as referências escolhidas como um leque de possibilidades e de identificação com os mesmos. Tendo a convicção que, tais colocações são apenas uma pontinha do *iceberg* representado pelo desenvolvimento sustentável, identificam-se as mesmas como pertinentes para o estabelecimento da construção teórico-conceitual do estudo. De qualquer forma, atualmente, em pleno século XXI o que se percebe, do ponto de vista conceitual é o desenvolvimento sustentável “à lá” relatório de Brundtland ganhando força e aceitação.

Aparentemente, a discussão conceitual deu lugar, dentre seus defensores críticos, para aqueles que veem no desenvolvimento sustentável alguma perspectiva analítica, ao estudo do seu uso e efetividade. Ou seja, como efetivar mudanças profundas na sociedade como um todo? Reconhecendo que tais mudanças envolvem não só modificações de estilos de desenvolvimento, mas de postura frente questões relativas a padrões de consumo, uso de tecnologias, respeito às questões ambientais e culturais, o desafio está colocado.

Neste sentido, um caminho defendido para o desenvolvimento sustentável é este conceito ser analisado e pensado a partir do tripé eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental proposto por Sachs (1993; 1997; 2000). São este tripé ou dimensões que devem ser consideradas pelo desenvolvimento sustentável, segundo Ignacy Sachs. Nos anos 2000, Ignacy Sachs define desenvolvimento como um conceito “pluridimensional”⁹¹ mantendo simplificada a ideia do tripé que, para ele:

O objetivo é promulgar o bem estar de todos, ou seja, é um objetivo social baseado no princípio ético de justiça social e de solidariedade. O ecológico entra como uma

⁹¹ É interessante relatar que, a partir das década de 2000, Ignacy Sachs irá discutir processos de desenvolvimento, sem levar em consideração suas adjetivações. Ao contrário, nesse momento ele defenderá a ideia de que independentemente de adjetivações, deve-se ponderar, estudar e analisar ações que viabilizem um desenvolvimento segundo as dimensões citadas acima (SACHS, 2000).

condicionalidade, porque existe o perigo de crescer distribuindo, do ponto de vista social, os frutos deste crescimento de uma maneira relativamente equitativa, mas hipotecando o futuro através da incorporação predatória do capital da natureza do produto. [...]

Esta condicionalidade ecológica baseia-se em um outro postulado ético, desta vez um postulado ético de solidariedade com as gerações futuras; ou seja a obrigação de deixar o capital da natureza num estado tal que elas, as gerações futuras, possam desfrutar do fluxo de renda baseado na utilização deste capital. [...] Agora quanto à eficiência econômica, é muito importante entender que se trata de um problema instrumental: não estamos mais na área da finalidade, estamos na área da instrumentalidade. E segunda observação, a eficiência econômica não pode ser mais avaliada unicamente a nível de rentabilidade da empresa. Ela deve ser avaliada a nível macro social, lá onde aparecem as externalidades sociais e ecológicas que a empresa muitas vezes joga fora. Ou seja, não é eficiente economicamente só aquilo que traz lucro ao empresário. É eficiente economicamente aquilo que, do ponto de vista da sociedade inteira, constitui uma utilização racional dos recursos. (SACHS, 2000, p. 08)

Portanto, a discussão do desenvolvimento partirá de novos parâmetros analíticos, pensados para além das variáveis econômicas, pois outras dimensões precisavam ser consideradas. Assim, o desafio é pensar desenvolvimento dentro de uma perspectiva em que todas as dimensões, inclusive a do crescimento econômico, tenham o mesmo peso. Esta crença, baseada em Sachs (2000) aparece, portanto, como uma possibilidade de “construir um conceito de desenvolvimento com aporte teórico-prático apropriado para lidar com as problemáticas como pobreza, meio ambiente e desigualdades sociais” (LEÃO, *et al.*, 2014, p. 228).

A proposta de Sachs (2000) vai de encontro às críticas ao desenvolvimento sustentável relacionadas à manutenção do crescimento econômico. Os críticos do crescimento, desde os anos de 1970, comungam da ideia de que a manutenção do modelo atual torna bem difícil, até impossível, as mudanças de postura preconizadas pelas ações do desenvolvimento sustentável. Como diz Guimarães (1997, p. 19-20):

Em definitivo, o modelo de crescimento atual, o estilo, as características e a direção de uma globalização sem identidade cultural têm demonstrado simplesmente que não funciona, que não responde às aspirações de bem-estar dos seres humanos. Em pouquíssimas palavras, o crescimento é parte do problema. Dificilmente será parte da solução porque jamais o foi. [...].

Mudar esta rota significa ir além do crescimento econômico tradicional. Como afirma Sachs (1998, p. 40):

Não podemos nos contentar em buscar o crescimento pelo crescimento, na medida em que existem diferentes maneiras de se conceituar este processo. Crescimento selvagem é aquele que faz crescer a economia, mas gerando elevados custos sociais e ecológicos. Crescimento socialmente benigno é aquele que faz crescer a economia e gera pleno emprego, mas destruindo a natureza. [...]. Finalmente, crescimento ecologicamente sustentável, mas socialmente insustentável, seria aquele no qual estamos tentando nos instalar hoje, pelo menos nos países industrializados. Nenhum desses três tipos de crescimento nos serve. Estamos em busca de um quarto tipo, o único a merecer o nome de desenvolvimento. Ele conjuga crescimento econômico, geração de empregos e proteção adequada do meio ambiente. É um caminho difícil, mas eu gostaria de ser otimista. Apesar de difícil, não o considero impossível de ser alcançado.

Neste sentido, tornar realidade processos de desenvolvimento sustentável à esses moldes continua sendo um grande desafio. E, um conceito ou sua ação não se fazem sozinhos. É preciso criar as situações definidoras para que os processos pertinentes a ele se estabeleçam.

No caso do conceito do desenvolvimento sustentável destaca-se duas trajetórias como possibilidades de estudos e ações para além do conceito. A primeira diz respeito às definições de indicadores de desenvolvimento sustentável. Originária na Rio-92, essa ideia tem por base definir os padrões do desenvolvimento sustentável, levando em consideração as dimensões econômicas, ambientais, sociais, políticas, espaciais, éticas e culturais (RAULI, *et al.*, 2006).

Para tanto, tais indicadores emergem como uma alternativa de mensuração, monitoramento e avaliação das dimensões referentes ao desenvolvimento sustentável. De uma forma geral e, segundo Bellen (2007, p. 42-43):

O objetivo dos indicadores é agregar e quantificar informações de modo que sua significância fique mais aparente. Eles simplificam as informações sobre fenômenos complexos tentando melhorar com isso o processo de comunicação. Indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos, existindo autores que defendem que o mais adequados para avaliação de experiências de desenvolvimento sustentável deveriam ser mais qualitativos, em função das limitações explícitas ou implícitas que existem em relação a indicadores simplesmente numéricos. Entretanto, em alguns casos, avaliações qualitativas podem ser transformadas numa notação quantitativa. [...].

Portanto, utilizar indicadores para dimensionar o desenvolvimento sustentável vem sendo elaborado, estudado e testado como um instrumento capaz de informar se ações referentes ao desenvolvimento sustentável estão sendo concretizadas (RAULI, *et al.*, 2006). Vale ressaltar que, mesmo esta proposta de indicadores do desenvolvimento sustentável, são passíveis de críticas. Tais críticas estão relacionadas, principalmente às metodologias de mensuração, a dificuldade de medir dimensões qualitativas, a quantificação de processos correndo o risco de reducionismo, dentre outros.

Como se está apenas citando tais indicadores como uma alternativa de aprofundamento e ações práticas para o desenvolvimento sustentável, não é objetivo o aprofundamento da viabilidade dos indicadores e de suas críticas⁹². A ideia dos indicadores sustentáveis pode ser relacionada à segunda trajetória de pensar o desenvolvimento sustentável para além do conceito, tornando-o um tipo de desenvolvimento a ser buscado pelo Estado. Neste contexto, as questões políticas aliam-se as outras dimensões como uma dimensão importante.

O Estado passa a ser novamente um ator chave, com características desenvolvimentista e interventora. Desenvolvimentista no sentido de buscar o desenvolvimento sustentável como uma meta a ser alcançada através de intervenções planejadas e transformadas em políticas públicas que gerem ações em prol da sociedade como um todo. Para Sachs (2007) uma nova concepção de Estado desenvolvimentista, precisa ser enxuta e atuante nos processos e articulações do local, regional, nacional e o transnacional, mediante ações que congreguem o todo das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Segundo Sachs (2007, p. 82):

Necessitamos de um Estado que promova essa compatibilização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos em todos os níveis, e que promova isto com a geração de parcerias entre diferentes grupos de atores sociais que, assim, passam a ter uma atuação, um papel ativo na definição das estratégias de desenvolvimento e na sua negociação. O futuro está no desenvolvimento negociado entre os parceiros sociais.

Além disso, Sachs (2007), define outras atividades primordiais do Estado como a atuação de fomentar o bem-estar dos cidadãos a partir do estabelecimento de uma rede de serviços sociais – educação, saúde, saneamento, moradia –, como direito, ao mesmo tempo que

⁹² Autores que trabalham os indicadores do desenvolvimento sustentável, citados como referência para aprofundamento do tema são: Silva; Souza-Lima (2010); Bellen (2007); Silva (2006).

garanta os meios necessários para produção de conhecimento, onde os indicadores do desenvolvimento sustentável podem ser uma via para o desenvolvimento.

Desta forma, o Estado precisa ter o papel de condutor do planejamento baseado no desenvolvimento sustentável para que este enquanto processo, se concretize. Tal ação do Estado deve estar aliada a ideia de uma Sociedade Civil organizada social, politicamente e, portanto, empoderadas para participar do processo de construção do desenvolvimento sustentável (LEÃO, *et al.*, 2014). Segundo Detemercio Neto, *et al.* (2006, p. 68):

[...] tomando como paradigma o conceito de desenvolvimento sustentável [...], verifica-se ser ele um direito humano fundamental e que ao Poder Público cabe a sua regulamentação e promoção, mediante a implantação de políticas públicas que satisfaçam as suas diversas dimensões [...].

A partir do autor acima, o desenvolvimento sustentável vem atrelado às ações políticas do Estado e, desta forma, o seu alcance estará relacionado à implementação de políticas públicas capazes de fomentar ações para o alcance de suas dimensões. Segundo Muller e Surel (2004) o estudo da ação do Estado ultrapassa a lógica da reflexão do lugar e legitimidade do Estado, no abstrato. Para esses autores, as discussões referentes as possibilidades de intervenções e dinâmicas da ação pública, de forma concreta, devem levar em consideração as relações entre Estado e Sociedade Civil, reforçando a ideia da importância dessas relações.

Dito isto, uma definição de políticas públicas a considerar é a apresentada por Rodrigues (2011, p. 18, grifo do autor, grifo da autora) como sendo:

[...] a *intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas*, sendo que as ações da administração pública se reportam também às atividades de auxílio imediato no exercício do governo.

A política pública é uma ação do Estado, formado por um conjunto de instituições⁹³ públicas que se relacionam com a sociedade de um território delimitado. Tais relações se dão através do exercício do governo, onde os gestores são considerados como “[...] o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado.” (RODRIGUES, 2011, p. 19). Ainda segundo a autora citada, são estes indivíduos, os responsáveis pelos processos decisórios determinantes das políticas públicas a serem implementadas, tendo como fim o atendimento das demandas e interesses da sociedade.

Para tanto, “[...] operam por intermédio de sistemas complexos de tomadas de decisões que se dividem entre: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação do programa, além da decisão sobre o futuro da política (ou programa)” (RODRIGUES, 2011, p. 20). O governo tem o poder político⁹⁴, mas em um regime democrático, tem a escolha de exercer tal poder levando em consideração as preferências, interesses e participação dos atores sociais envolvidos. Para Rodrigues (2011, p. 21), “[...] as políticas públicas são desenhadas por atores políticos que, ao exercerem suas funções, mobilizam os recursos necessários para realizá-las. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados.”

Para que a política esteja de comum acordo com o desenvolvimento sustentável, os gestores e seus parceiros devem ter como base o tripé norteador do desenvolvimento sustentável. A partir deste ponto de vista, passa a ser fundamental para uma política pública

⁹³ De modo geral, está se considerando que “[...] as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, redefinem suas alternativas políticas e mudam a posição relativa entre eles. As instituições formais são aquelas que se materializam em ‘edifícios, carimbos, rituais e pessoas que as autorizam a falar pela organização.’ [...]” (RODRIGUES, 2011, p. 60-61)

⁹⁴ Poder será entendido aqui como a capacidade de influência que um ser humano exerce sobre outro ser humano e, portanto, “quem exerce o poder político conta com a obediência de determinado grupo de pessoas.” (RODRIGUES, 2011, p. 16).

atender seus objetivos e ser efetivada através de ações dos gestores públicos em concordância com os vários segmentos da sociedade (SIMÃO, *et al.*, 2010). Para Demeterco Neto, *et al.* (2006, p. 75):

A adoção de políticas públicas demonstra a vontade de agir da máquina estatal nas funções de “coordenação” e “fiscalização” dos agentes públicos e privados para a realização do desenvolvimento sustentável. No atual momento vivenciado pela sociedade brasileira não se pode falar em políticas públicas sem considerar a efetiva coparticipação das organizações da sociedade civil na formulação e gestão da ação estatal, especialmente em decorrência do surgimento de inúmeros novos atores sociais, como as organizações não governamentais, que se constituíram num importante conjunto de apoio à implantação e à fiscalização da atuação do governo, diante da necessidade do cumprimento de direitos fundamentais.

No momento em que, gestores públicos definem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável, as políticas públicas direcionadas para o cumprimento desse objetivo devem levar em consideração a participação dos atores sociais. Segundo Leão, *et al.* (2014, p. 230):

[...] num processo de formulação de políticas públicas norteadas e em prol do desenvolvimento sustentável, a efetiva participação dos atores sociais públicos e privados é uma condição. Reconhecer uma política pública como ação da dimensão política do desenvolvimento sustentável é estabelecer parâmetros que vão além do desenvolvimento tradicional, buscando na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da política mecanismos que envolvam processos participativos e democráticos com base no tripé do desenvolvimento sustentável. É sob este prisma que o Estado como condutor de políticas públicas deve assumir a responsabilidade e o desafio de perseguir conjuntamente com a sociedade civil organizada tornar o desenvolvimento sustentável o objetivo fim da ação de programação de políticas públicas.

Para tanto, instrumentos como planos, projetos e programas precisam estar sendo implementados a partir das intenções e interesses públicos. Segundo Simão *et al.* (2010, p. 45):

As políticas públicas envolvem todos os agentes de um sistema nacional: sociedade, poder público e privado, sociedade civil organizada e inclusive organismos e dinâmica internacional. Elas são elaboradas e pensadas a partir da identificação de sua necessidade, que se dá pela observação de fatos e de indicadores.

Neste contexto, se insere as questões referente às relações Estado – Sociedade Civil, acrescentando as políticas como instrumento importante, reforçando a ideia discutida na **seção 2.1**. A ideia é que o Estado, ao assumir o papel de condutor do planejamento deve considerar a Sociedade Civil como partícipe da elaboração de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Segundo Simão, *et al.* (2010, p. 46-47):

O Estado é responsável pelo bem-estar da população, e o governo por gerenciar o alcance desses objetivos por meio da elaboração de políticas públicas ou macroeconômicas. Para isso, ele planeja, pesquisa, identifica, formula e reformula políticas, programas, projetos. Entretanto, todos os agentes são responsáveis pela condição de desenvolvimento, e, partindo-se disso, justifica-se também a participação do setor privado na contribuição para a formulação de políticas que tenham finalidade igual.

Dentro desta perspectiva, novas formas de atuação do Estado podem ser pensadas levando em consideração a participação social como um meio democrático e descentralizador. Isto permitirá Estado e a Sociedade Civil trabalharem juntos em prol de um desenvolvimento

sustentável. Tais processos estão na base do desenvolvimento sustentável se, for considerado que a discussão da participação social e de uma democracia com inserção da Sociedade Civil na gestão pública era uma reivindicação dos setores sociais organizados.

Uma outra questão à considerar sobre essa discussão da participação social e desenvolvimento sustentável, segundo Lenzi (2014, p. 91-92) é que:

A visão do desenvolvimento sustentável (DS), como um desenvolvimento mais participativo, nada mais fez do que refletir uma tendência que já estava presente nos países industrializados nas décadas de 1970 e 1980. A novidade do conceito de DS não está no fato de ele ter criado o vínculo entre sustentabilidade e participação, mas reside em ele ter resgatado esses pressupostos ambientalistas e de tê-lo lançado nos espaços burocráticos da política ambiental internacional. [...].

Essa visão participativa transformou-se em um denominador comum de programas, textos e discursos que se fazem em nome do DS. Mas é preciso notar que o significado da participação nem sempre é o mesmo em todos esses casos. A participação para o DS alude, em certos momentos, à capacidade de mobilizar atores sociais, como um meio de viabilizar programas ambientais. Mas pode significar, também, um processo participativo para a definição dos próprios fins do desenvolvimento. [...]. Se no primeiro caso o sentido de participação está associado aos meios do desenvolvimento, no segundo ele está vinculado aos seus próprios fins. Essas diferenças ocultam, por sua vez, visões discrepantes sobre o papel da democracia no processo de DS.

Esse portanto, é o cuidado que se deve ter atualmente quando ações políticas trazem em seu escopo o desenvolvimento sustentável e o discurso de participação social, pois da retórica à ação há uma longo caminho a percorrer. No momento em que o desenvolvimento sustentável é escolhido como meta a ser alcançada, em nível local, regional ou nacional, faz-se necessário, além das percepções acerca de suas dimensões e formas de viabilização, ações que permitam um diálogo entre Estado e Sociedade Civil tendo por base processos de participação democráticos. Segundo Rocha e Bursztyn (2005, p. 01-02):

A participação, [...] é um dos imperativos ao desenvolvimento sustentável. [...] São gerações do presente que precisam intervir no padrão do desenvolvimento corrente, buscando a mudança de rumos as atuais tendências de degradação social e ambiental.

Assim, se estabelece acessos à sociedade participar nas tomadas de decisões políticas para o desenvolvimento (ROCHA; BURSZTYN, 2005). Tais acessos no campo discursivo e prático se transformam em instrumentos utilizados pelo Estado para se aproximar dos atores sociais organizados. Esses instrumentos acabam, quando usados, por permitir um diálogo entre Estado – Sociedade Civil capaz de gerar espaços democráticos onde tomadas de decisões e elaborações de ações políticas sejam realizadas.

Segundo Lenzi (2014, p. 99-100):

[...] há três desenhos discursivos que, na prática política contemporânea, vêm sendo usados como instrumentos complementares para a tomada de decisão democrática: i) mediação (*mediation*); ii) fóruns ou audiências públicas (*citizens fóruns*) e; iii) referendos (*referendum*). Os primeiros, os instrumentos de mediação, buscam reunir as diferentes partes de uma disputa, com o fim de alcançar um tipo de negociação, o que faz com que as políticas que resultem desse processo sejam mais efetivas em razão do acordo voluntário que é estabelecido entre os participantes. Diferente dos instrumentos de mediação, as audiências públicas permitem uma maior abertura de participação cidadã, para além dos interessados diretos numa decisão, o que permite que um leque mais amplo de cidadãos delibere sobre as questões em pauta. Os referendos, o terceiro tipo de mecanismo deliberativo, constituem-se de instrumentos de consulta que, em certas circunstâncias, podem até mesmo alterar ou anular leis existentes.

Tais instrumentos constituem exemplos práticos de ações que podem fortalecer institucionalmente tanto o Estado como a Sociedade Civil. E, dentro desta perspectiva, são instrumentos à serviço de ações voltadas para o desenvolvimento sustentável. Um exemplo disso, como se verá na próxima seção, foi o momento de proposição e elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Finalizo esta subseção com a discussão acima, por ter relação direta com este trabalho e, mais especificamente, com o objeto de estudo enquanto uma ação política para uma região, onde as preocupações e percepções do desenvolvimento sustentável estão presentes. Daí a importância desta extensa descrição acerca do desenvolvimento sustentável, pois se faz necessário entender o conceito por trás das ações, discursos e reivindicações que deram origem ao referido Plano. No mais, mesmo reconhecendo que o conceito de desenvolvimento sustentável aceito é o do Relatório Brundtland, este ainda está passível de críticas, discussões, encontrando-se ainda em disputa dentro de algumas áreas do pensamento científico.

No meio político é uma opção de *slogan* que, as vezes, principalmente em nível local, ultrapassa esse *status*, gerando ações positivas, mesmo que pontuais e de acordo com o conceito. É o que se perceberá no caso brasileiro, um dos países, talvez inspirado pela Rio-92, que mais fez e faz uso político do *slogan desenvolvimento sustentável* em seus planos políticos desde o momento que este se tornou público. Contudo, dentro de uma perspectiva participativa, coloca-se como um dos exemplos emblemáticos, na região amazônica, a elaboração do Plano BR-163 Sustentável e seus antecedentes que serão apresentados, a partir da **seção 3.2**.

3.2 O Governo Lula e a Conclusão da Rodovia Cuiabá-Santarém: antecedentes do Plano BR-163 Sustentável

A entrada do presidente Luís Inácio Lula da Silva – Lula para dois mandatos presidenciais (2003-2006 e 2007-2010), após duas eleições diretas – 2002 e 2006 –, ascendeu uma esperança de mudança no seio da Sociedade Civil brasileira. Mudanças, principalmente dentro do contexto socioeconômico e político em benefício das classes menos abastadas, pois Lula era o “candidato do povo”. Afinal, era o Partido dos Trabalhadores – PT e Lula – o defensor de “um governo para os pobres” – que estavam chegando ao ponto máximo do Poder Executivo – a Presidência da República.

Esta seção visa descrever, nas três subseções que seguem, as principais ações políticas dessa trajetória, dando ênfase as relacionadas com a tomada de decisão de concluir o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e da elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Para tanto, na primeira subseção será apresentada algumas considerações gerais com relação à entrada de Lula na presidência, o contexto socioeconômico e político do país nesse período. Em que pese suas ações políticas, a atenção maior será dada aos dos PPA’s elaborados nos governos Lula, como pano de fundo para apresentar suas propostas para o desenvolvimento.

Nas outras duas subseções, o foco será para as políticas e ações dos governos Lula para a Amazônia e para a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. A **subseção 3.2.2**, a ênfase será, principalmente, para a visão, ações e políticas, em especial as ambientais e o Plano Amazônia Sustentável – PAS para a região amazônica. E, na última **subseção 3.2.3**, resgata-se a discussão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, as articulações Estado – Sociedade Civil da área de abrangência da Rodovia e as ações do governo, concluindo a descrição iniciada no **Capítulo II** dos antecedentes do Plano BR-163 Sustentável.

3.2.1 As Políticas de Desenvolvimento nos Governos Lula (2003-2010)

A eleição de 2002⁹⁵ ocorreu em meio uma disputa pelo controle político da nação brasileira, onde prevalecia dois grupos aparentemente distintos. O grupo que estava no poder, defensores diretos das políticas neoliberais e que tinham no ex-Presidente FHC uma referência. E, um grupo considerado de esquerda, onde o contraponto ao grupo contrário estava na defesa de um Estado forte e provedor (SALLUM JR., 2003).

Dois grupos aparentemente distintos, porém, nas eleições com dois candidatos – Lula e José Serra – que, em seus discursos, davam a mesma ênfase na defesa do ideário liberal-desenvolvimentista, ou seja, “[...] o velho desenvolvimentismo dos anos 50 a 70 renasce sobre o predomínio neoliberal [...]” (SALLUM JR., 2000, p. 34). Contudo, Sallum Jr. (2003) destacou a eficiência do grupo do candidato eleito, no que se refere a defesa nacionalista com um toque liberal quando o assunto, por exemplo eram as questões econômicas. Para Sallum Jr. (2003, p. 49):

Em suma, nas eleições de 2002, o conjunto das forças políticas tentou posicionar-se na ala esquerda do *establishment*. Isto significa que todos eles advogavam mais controle do Estado sobre o mercado, mais incentivos estatais para as atividades produtivas e maior proteção do Estado para os mais pobres, mas tudo isso sem quebrar o molde liberal que conforma a coalizão sociopolítica no poder.

Concordando com o autor acima de que esse *establishment* foi uma defesa mais incisiva do Estado, representando, em que pese o discurso e a postura dos candidatos, uma “[...] mudança da coalizão política governamental [...]” (SALLUM JR., 2003, p. 49). É importante destacar que, isso nem de longe foi uma “[...] ruptura na hegemonia liberal estabelecida anos atrás [...]” (SALLUM JR., 2003, p. 49). Ao contrário, a manutenção do Estado, com visões empresariais e, principalmente, com o compromisso de manter os rumos econômicos pautados na estabilidade monetária e controle da inflação aos moldes de seu antecessor, permaneciam.

A rota inicial do governo Lula, desenhada em meio às eleições e o processo de transição de governo, dava sinais de que “[...] seu objetivo é reconstruir o Estado empresarial, mas reformar o Estado para que passa a estimular o desenvolvimento privado e a igualdade social” (SALLUM JR., 2003, p. 49). A expectativa gerada, em termos de mudanças de rumos estavam mais relacionadas à uma perspectiva futura de que, com o governo Lula, políticas de desenvolvimento aliadas às políticas sociais tivessem uma maior consistência. E, a partir disso, se diferenciasse do governo FHC, no que se refere, a efetividade de políticas sociais mais contundentes.

Após o resultado das eleições, um “período de transição” entre governos foi instaurado para fins de acalmar os mercados, fortalecendo a ideia de alinhamento e continuidade. Um outro aspecto a considerar, enquanto perspectiva de mudança, foi o fato do governo Lula ser considerado “[...] a primeira efetiva alternância de poder na redemocratização [...]” (NOBRE, 2013, p. 1885). Alternância, no sentido das relações políticas onde, os grupos de centro-direita abrem espaço para uma “esquerda” moderada. Esta “esquerda moderada”, por assim dizer, abre caminho para novas formas de relações entre Estado e Sociedade Civil.

Ou seja, havia uma expectativa de que com o governo Lula, a proposta de participação democrática fosse considerada uma ação política capaz de envolver a sociedade brasileira na construção de um desenvolvimento plural (KAGEYAMA; SANTOS, 2011/2012). A confiança da instauração de um governo democrático advém, portanto, do histórico do PT e de seu líder

⁹⁵ As eleições de 2002 para presidência da República, se deu em dois turnos (6 de outubro e 27 de outubro). No primeiro turno havia seis candidatos disputando as eleições, onde Luís Inácio Lula da Silva (PT) ficou com 46,47% dos votos válidos e o segundo candidato José Serra (PSDB), com 23,19%. Tais candidatos foram para o segundo turno, onde o primeiro foi eleito com 61, 27% dos votos válidos (PORTAL BRASIL, 2017).

maior, o presidente Lula, bem como sua campanha e programa de governo. Abre-se espaços para que as relações Estado e Sociedade Civil, tenham como pano de fundo a cobrança da participação social mais efetiva no processo decisório.

A Sociedade Civil incorporando o governo como realmente seu, do povo brasileiro, buscou o seu lugar de ente participante no governo. Houve uma sensação de empoderamento e governança capaz de fazer a diferença e, por conseguinte, dar o tom desta alternância ou transição. Segundo Bernardo (2004, p. 09), tal transição:

[...] significa, sobretudo, um movimento consciente de segmentos organizados e não-organizados da sociedade para pressionar por essas mudanças e criar as condições para que elas se concretizem. A ascensão do atual governo criou alta expectativa nesse rumo, mas, em última instância, ele não é a principal chave da mudança. A decisão é dada pela sociedade. [...].

Assim, um novo contexto de mudança, alternância e continuidade começou em janeiro de 2003, quando Lula foi empossado presidente do Brasil. Ainda segundo a autora acima:

Talvez uma das características mais notáveis do programa de governo apresentado por Lula em 2002 seja a de reconhecer a pertinência da agenda construída pela sociedade ao longo das últimas décadas e assumi-la como sua. O documento incorpora demandas que amadureceram nos embates do movimento social, das ongs e de setores organizados, na luta por um país mais justo em todos os sentidos. [...]. (BERNARDO, 2004, p. 28)

E, se do lado econômico-financeiro o governo Lula deu sinais de continuidade desde a campanha eleitoral, do outro, acenou com mudanças de relacionamento entre Estado-Sociedade Civil. O governo Lula, de início, sai em defesa da ação reguladora do Estado, transparência, eficácia no planejamento, execução de políticas públicas, política tributária justa, cumprimento do orçamento federal, dentre outras, como base das propostas de governo a serem implementadas. Assim: “O novo governo atribuiu-se a tarefa histórica de implementar uma política nacional de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social. [...]”. (BERNARDO, 2004, p. 29).

Tarefa árdua, haja vista o governo Lula querer equilibrar três expectativas difíceis: a dos atores econômicos internos e externos, a de se manter líder da “esquerda moderada” e, a dos atores sociais, sedentos por um governo mais democrático e participativo. Segundo Faleiros (2004, p. 59):

O papel do Estado proposto no Governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, porpondo-se que o Estado não seja apenas uma apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo com uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos pobres na garantia da paz social e do poder político para tranquilidade dos investimentos.

Com esse espírito, o governo Lula iniciou e, segundo Kageyama e Santos (2011/2012), teve como desafio de promover uma coalizão de interesses, como os colocados acima que, nem sempre são fáceis de administrar sem contradições. Um exemplo clássico desse processo, pelo lado dos interesses de atores sociais distintos, foi a criação de dois Ministérios voltados para a condução de políticas de desenvolvimento rural. Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 182):

[...] um para o agronegócio, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); e outro para a agricultura familiar, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – não só é uma necessidade em nossas condições históricas e políticas, como é essencial para o meio rural brasileiro. Que todos nesse meio utilizam o negócio para sua sobrevivência no campo não há dúvidas, porém, as exigências e as prioridades são muito diferentes nos dois universos. Por certo, existe uma parcela de cada um dos segmentos que fica no limbo, ou com identidades dúbias, mas no geral é correta a existência de dois Planos de Safras, dois tipos básicos de financiamentos, duas formas de pensar a assistência técnica, etc. Este é só um exemplo, pois serão relatadas outras situações nas quais há contradições e embates no interior do governo que existiram, existem e, certamente, sempre existirão.

Como aqui a intenção é apenas pontuar alguns dos aspectos de ações políticas dos governos Lula, a menção acima fica como exemplo dos mais variados desafios que o presidente irá enfrentar em seus dois mandatos. No caso acima, acerca dos dois Ministérios do setor rural, o governo Lula teve uma posição inédita de prestigiar os produtores rurais com menor poder político. Contudo, sem que tal “prestígio” inviabilizasse as políticas para o outro grupo, os dos grandes produtores rurais, haja vista a importância destes no equilíbrio macroeconômico do país.

Desta forma, “[...] na barganha dentro do governo, o maior quinhão sempre ficou para o MAPA, que tinha papel decisivo no equilíbrio da balança comercial brasileira. [...]” (KAGEYAMA; SANTOS, 2011/2012, p. 182). Em termos econômicos, segundo Oliveira A. (2005, p. 174-175):

Lula recebeu o país com uma dívida externa de US\$ 227,6 bilhões e até o fim de 2003 tinha de amortizar 34,31 bilhões e pagar 13 bilhões de juros. [...] Lula pagou em torno de 40% da dívida e, mesmo assim, em janeiro de 2004, ela cresceu 21% nesses dois anos (Ministério da Fazenda).

No segundo ano do governo Lula (2004), a dívida pública federal total (interna mais externa) passou de R\$ 965,8 bilhões em dezembro de 2003 para R\$ 1 trilhão e 3,1 bilhões no final de 2004, com um crescimento de 3,9%. [...] Assim, repetiu-se o que aconteceu em 2003 – como o total da dívida aumentou, foi necessário aumentar a dívida para pagar o que venceu. [...] embora o governo Lula pagasse 40% da dívida em 2003 e 35% da dívida em 2004, ela já era 21,3% maior em janeiro de 2005 (Ministério da Fazenda). A dívida externa diminuiu 7,8% em relação a 2003, ficando em R\$ 203,9 bilhões. [...].

Ou seja, o governo Lula iniciou em meio uma ciranda financeira pelo lado externo e, pelo lado interno a necessidade de manter a estabilidade econômica. Equacionar a política interna e externa passou a ser um desafio onde, estava em jogo, dentre outras questões, a manutenção e ampliação da credibilidade do país perante os mercados internos e externos. De forma geral, e, dentro da perspectiva das políticas cambial, monetária e fiscal foi que a continuidade das políticas de estabilização econômica, mencionadas acima, se alinhavaram.

O governo Lula, em meio à crise econômica de 2003, tratou de manter o “tripé ortodoxo liberal” que vinha sendo, segundo Sicsú (2003, p. 312): “a) câmbio flutuante com mobilidade de capitais [...]; b) regime de metas de inflação com um banco central autônomo; e, c) regime de metas para os superávits fiscais primários”. Ainda segundo este autor:

O tripé ortodoxo-liberal busca, então, retirar do governo a sua capacidade de intervir na economia através do uso das políticas monetária, cambial e fiscal. A política monetária é delegada a um banco central, que deve tornar-se autônomo, ou independente. A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais. [...]. (SICSÚ, 2003, p. 313)

Nesta perspectiva, ao aderir este tripé ortodoxo-liberal, o governo Lula estava dando sinais de que iria buscar implementar tal política com “[...] muito mais intensidade e amplitude [...]” (SICSÚ, 2003, p. 314) do que seu antecessor. Um exemplo disso, segundo Loureiro *et al.* (2011), foi a “radicalização da política fiscal” do governo Lula em relação ao governo FHC. Neste sentido, um ajuste fiscal foi implementado tentando diminuir os desequilíbrios existentes, principalmente no que se refere à relação dívidas do setor público e aumento da inflação.

No que se refere à política fiscal, o documento afirma que foram os graves desequilíbrios das últimas décadas geradores de inflação e aumentos da relação dívida líquida/PIB. [...]. Por isso, o primeiro compromisso da política econômica do governo foi resolver o problema fiscal. Assim adotaram-se medidas para produção de maiores e continuados superávits primários (4,25% do PIB), necessários para assegurar a redução gradativa da relação dívida/PIB. Peso maior foi dado ao ajuste fiscal sob o pressuposto de que ele condicionaria as principais variáveis macroeconômicas, como a taxa de inflação, as taxas de juros e a taxa de câmbio. A condição de parte desse receituário permitiu o recuo da taxa de inflação, que tinha chegado a 12,5% em 2002, e a diminuição da taxa de juros, que estava no patamar de 27% no começo de 2003 (ou seja, em 16% em termos reais). (LOUREIRO, *et al.*, 2011, p. 69)

Eis um bom exemplo do direcionamento, em termos de políticas econômicas que, somadas aos outros ajustes monetários e cambiais, possibilitaram ao governo Lula, ganhar credibilidade no mercado interno, e, principalmente, no mercado externo. Além disso, a continuidade da política econômica adotada por seu antecessor, em seu primeiro governo, possibilitou manter as taxas da inflação sob controle. Credibilidade dos mercados financeiros e produtivos e controle inflacionário alcançados; a expectativa do governo era o aumento do crescimento econômico.

Segundo Nobre (2013, p. 1583-1596):

Todo o primeiro mandato de Lula e quase a integralidade dos dois primeiros anos do segundo mandato coincidiram com uma conjuntura internacional que foi altamente positiva para a balança comercial. Na ausência de crises financeiras internacionais, não houve dificuldade em financiar a dívida pública. Em consequência, desde 2003, a vulnerabilidade externa do país foi radicalmente reduzida, a ponto de o Brasil ter liquidado sua dívida com o FMI e reduzido a dívida externa a um nível insignificante. O que não apaga o fato de que a dívida interna permanecia bastante alta e cara [...]. Esse ambiente econômico favorável e tranquilo foi particularmente importante para que o governo Lula pudesse superar a crise do mensalão [...].

Em termos de crescimento econômico, em virtude do momento positivo da balança comercial, a taxa média de crescimento do PIB, entre 2003-2005 e 2005-2008, foi respectivamente, 3,3% e 4,5%, superando as médias de FHC, que giraram em torno de 2,3%. Vale ressaltar que, tais taxas somaram-se à redução das desigualdades por um lado, mas, por outro, todos esses bons resultados vieram às custas de um aumento da carga tributária de 32% para 34% do PIB, aproximadamente. E, mesmo com o aumento da carga tributária, o governo, como dito na citação acima, não conseguia equilibrar sua dívida interna (NOBRE, 2013).

Apenas a título de informação, a “crise do mensalão”, referida no final da citação, ocorreu dentro do contexto político de denúncias de corrupção, por parte de integrantes do primeiro escalão do governo Lula. Segundo Nobre (2013, p. 1394):

O mensalão atingiu não apenas os suspeitos de sempre, mas líderes históricos do PT [...]. Naquele momento, o governo Lula chegou a suas mais baixas taxas de aprovação, e o candidato à reeleição foi considerado [...] “cachorro morto” [...]. Não poderiam estar mais equivocados: Lula foi quase reeleito logo no primeiro turno da eleição de 2006, tendo vencido no segundo turno com 60% dos votos.

Desta forma, o que se presenciou foi uma crise política não afetar a confiança de um governo que, mesmo no pico da crise manteve firme suas ações entre uma política econômica ortodoxa e políticas sociais que atingissem principalmente, as camadas mais pobres da sociedade. O fato do governo Lula conseguir passar por essa crise política, não quer dizer que tal crise não abalou o grupo político majoritário. Ao contrário, a “crise do mensalão” foi apenas o início da crise que retirará o PT do poder⁹⁶.

Sobre a “crise do mensalão” e o governo Lula, ainda segundo Nobre (2013, p. 1575-1583):

No período mais crítico do mensalão, em 2005, o governo Lula continuou com a diretriz de olhar para os dois extremos sociais. Manteve um olho na política econômica ultra ortodoxa, capaz de satisfazer os estratos mais ricos, e o outro na expansão de políticas compensatórias para os mais pobres, especialmente nos aumentos reais do salário mínimo, nos chamados Benefícios de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família. Trouxe para o centro do debate uma série de desigualdade a ser combatidas, não apenas as econômicas, mas também a de raça, gênero ou acesso à universidade, por exemplo. Teve ainda atenção especial com uma base eleitoral e sindical importante, concedendo aumentos reais ao funcionalismo público.

Assim, o governo Lula seguiu seu curso rumo ao segundo mandato (2007-2010), que vê em seu último período 2008-2010, a eclosão de uma crise econômica de um lado e, de outro, o anúncio do Brasil como sede das Olimpíadas de 2016. Tal anúncio acabou servindo como uma válvula de escape e retomada de expectativas quanto ao futuro econômico do Brasil. Para Nobre (2013, p. 1834-1341):

Ao longo do segundo mandato de Lula, consolidou-se no núcleo duro do governo a ideia de que a única maneira de atender às exigências do sistema de metas de inflação sem comprometer os avanços em termos de diminuição das desigualdades e de melhora dos padrões gerais de vida seria alcançar uma taxa de crescimento, na média, próxima de 4% pelo menos. Com isso, as receitas públicas permitiriam a manutenção do superávit primário em 3,1% do PIB sem comprometer o controle da inflação, já que as taxas de juros continuaram muito altas. Foi assim que, além da meta de inflação, instalou-se como objetivo informal do governo a persecução dessa taxa média de crescimento. [...].

O governo Lula, portanto, em meio seus altos e baixos, seguiu firme no propósito de manter o crescimento positivo e controle inflacionário. Assegurando, assim, seus principais objetivos econômicos, conjuntamente com as políticas sociais cuja meta era da diminuição da pobreza e redução das desigualdades. Em se tratando da meta de diminuição da pobreza e desigualdade, à exemplo das referências acerca das políticas econômicas do governo Lula, vale algumas menções sem a pretensão de esgotamento do tema.

A referência da síntese abaixo são as pesquisas realizadas pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – FGV e do IPEA⁹⁷, que acabaram dando o tom durante e pós-governo Lula, das conquistas desse governo neste segmento. Tais pesquisas, amplamente divulgadas, a partir de 2010/2011 pela imprensa nacional, tiveram como base os indicadores econômicos e sociais divulgados pelo IBGE. Só para citar um veículo de imprensa, como exemplo, o Jornal *O Globo*, em sua versão *online* do dia 03 de junho de 2011 traz a seguinte manchete *Governo Lula reduziu a pobreza do país em 50,6%, mostra estudo*.

⁹⁶ O ponto alto desse processo de crise, ocorreu em 2016 com o *impeachment* da presidenta Dilma, sucessora de Lula, no seu segundo mandato. Como este trabalho, cronologicamente ficará até o governo Lula, tais fatos e suas repercussões para o contexto deste estudo, poderão ser temas de trabalhos futuros.

⁹⁷ Para aprofundamento deste tema, indica-se como referência: Neri (2010); Neri *et al.* (2012); Campello e Neri (2013); e, IBGE (2015).

O estudo era o realizado pelo pesquisador e sua equipe, Marcelo Neri – citado no parágrafo acima e em nota de rodapé –, onde segundo este pesquisador “O Brasil mais do que cumpriu a meta do milênio”⁹⁸ com relação a redução da pobreza. Segundo Ennes (2011, p. 01): “Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, o avanço na redução da pobreza no país foi de 16,3%, duas vezes o registrado no período entre 2002 e 2008, quando a queda foi de 8,2%”. E, se for levar em conta o acumulado dos índices, desde o Plano Real, segundo os dados divulgados por Ennes (2011), houve uma queda de 67,3% da pobreza e, portanto, um longo trajeto do caminho rumo a sua diminuição foi alcançado.

Contudo, se tais dados forem aliados às análises relacionadas à renda média e desigualdade social brasileira, fica evidente que ainda havia muito chão para percorrer. Segundo Oliveira (2014, p. 01): “Entre 2002 e 2012, no Brasil, o coeficiente de Gini – que mede a desigualdade de renda – diminuiu de 0,59 para 0,53 [...], enquanto, nesse intervalo de tempo, a razão entre renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres declinou de 22,2% para 15,4%”. Estes dados, somados à outras medidas de desigualdades – analfabetismo, natalidade e mortalidade infantil, etc. – dão conta, segundo Oliveira (2014, p. 01), de que “[...] o percentual de brasileiros em situação de pobreza multidimensional caiu 22,5% em seis anos segundo PNUD⁹⁹”.

Sobre esses dados, é interessante perceber primeiro que, o governo Lula a partir de suas ações de políticas, econômicas e sociais tentou realmente equacionar uma ação econômica ortodoxa, com políticas sociais¹⁰⁰, buscando alcançar metas maiores de redução das desigualdades e pobreza. Segundo, isso vinha no bojo da intenção da promoção de um desenvolvimento via inclusão social e, por fim, a busca do alcance de metas que ficassem acima das conseguidas por seus antecessores. É certo que, devido a desigualdade social no Brasil ser gritante, muito em função das diferenças regionais e da distribuição de renda, a mesma está longe de ser erradicada.

Em conformidade com os dados citados, o governo Lula certamente deu passos largos para a diminuição da pobreza e desigualdades. Como resultado, obteve credibilidade e confiança da população brasileira, principalmente as menos abastadas, mesmo em meio às crises econômicas e políticas, citadas anteriormente. A consequência foi a manutenção do PT no poder executivo, elegendo a sucessora de Lula à presidência, a candidata Dilma Rousseff, primeira presidente mulher do Brasil.

Os aspectos conjunturais, de políticas econômicas e sociais descritos, visaram apresentar um panorama geral do governo Lula. Destacou-se alguns episódios, sem a pretensão do aprofundamento, mas, com a intenção de indicar a conjuntura que o mesmo estava inserido. Um outro aspecto relevante à considerar do governo Lula são seus PPA's, documentos onde estão delineadas as principais ações e programas para serem realizados, à longo prazo, com vistas a influenciar a realidade socioeconômica do país.

Dentro da perspectiva dos PPA's do governo Lula e suas contribuições em termos de planejamento estratégico, pode-se reconhecer, uma continuidade em termos de políticas para o desenvolvimento. Segundo Bonnal e Maluf (2009), as políticas em forma de planos e programas

⁹⁸ Afirmação divulgada por Juliana Ennes no Jornal O Globo (2011).

⁹⁹ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil.

¹⁰⁰ No caso das políticas sociais, pode-se afirmar que o principal carro-chefe da mesma foi o Programa Bolsa Família que tinha como objetivo “[...] contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza” (CAMPELLO, 2013, p. 15). Maiores aprofundamentos acerca Bolsa Família, ver Campello e Neri (2013).

do governo Lula, se diferenciaram das políticas e PPA's de FHC, apenas pela ênfase de ações com o intuito de equilibrar as demandas sociais. O primeiro PPA 2004-2007 do governo Lula foi lançado em setembro de 2003, com o título: *Plano Brasil para todos – Participação e Inclusão – Orientação Estratégica do Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social* (BONNAL; MALUF, 2009).

Na mensagem do presidente contida no documento do PPA 2004-2007, foi dada ênfase à justiça social como a principal “alavanca para o desenvolvimento”. Um outro destaque interessante, foi a crença na participação social como mecanismo para a condução das ações em prol do desenvolvimento. Ao setor público cabe a responsabilidade da indução ao retorno do crescimento, com o apoio da Sociedade Civil público-privado, governamental e não-governamental, como um todo (BRASIL, 2003).

Para tanto, o governo federal organizou 27 (vinte e sete) Fóruns de Participação Social para a discussão do PPA nos 26 (vinte e seis) Estados brasileiro e no Distrito Federal, com o intuito de escutar a Sociedade Civil sobre os caminhos do planejamento do país. Segundo Brasil (2003, p. 06), na mensagem do Presidente:

Fizemos uma “escuta forte” – muito forte – para usar a expressão consagrada pelo sociólogo Boaventura de Souza Santos.

É preciso ressaltar que nada menos de 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil.

Centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas – ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas.

Outros instrumentos utilizados, foram debates via o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conferências temáticas e iniciativas autônomas dos diversos setores sociais e nas esferas governamentais em nível estadual e municipal (BRASIL, 2003). Essas colocações, exemplificam o tom do governo federal, com relação a valorização de ações para a construção de um desenvolvimento pautado no planejamento e na participação social. Não é pretensão fazer uma avaliação desse processo, nem se o mesmo realmente surtiu o efeito esperado principalmente para a Sociedade.

Portanto, a intenção é apenas relatar tal fato como um indicativo do direcionamento definido pelo governo Lula, que, pelo menos no seu primeiro mandato, foi na direção de processos participativos. Voltando para o PPA-2004-2007, segundo Cardoso Júnior e Gimenez (2011, p. 13):

De forma geral, pode-se afirmar que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico, de diagnóstico, com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Este PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, traz uma boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000. Ao fazê-lo, num momento de grandes incertezas políticas, tem o mérito de sugerir uma estratégia de desenvolvimento associando crescimento com redistribuição de renda.

Mesmo com caráter genérico e com preocupação de indicar um diagnóstico, o Plano, foi uma retomada ao desenvolvimento com base no planejamento e na busca de equidade social. E, dentro deste contexto, mais uma referência se estabelece a partir do objetivo de planejar desenvolvimento com equidade social, a inserção da sociedade brasileira para, em conjunto com o Estado, enfrentar problemas como fome e pobreza (BONNAL; MALUF, 2009). Para Bonnal e Maluf (2009, p. 223-224), o PPA 2004-2007:

[...] identificava como principais problemas a serem enfrentados a concentração de renda e da riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da maioria das famílias trabalhadoras.

Ao Estado foi atribuído papel decisivo de agente “condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico”, orientado por um “projeto de desenvolvimento” e “claras políticas setoriais”, para além dos necessários programas de emergência. [...].

Com estas perspectivas e atribuições definidas para a ação do Estado, o objetivo do PPA 2004-2007 assim definido em Brasil (2003, p. 15) foi:

[...] inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

Com esse objetivo, o PPA 2004-2007 fundamentava sua estratégia macroeconômica, levando em consideração a realidade nacional, por valorizar a manutenção da estabilidade e estimular a expansão econômica via produtividade e competitividade. Segundo Brasil (2003, p. 15):

Um regime macroeconômico estável baseia-se em três fundamentos: a) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o País vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais; b) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; e c) inflação baixa e estável.

O PPA 2004-2007, com isso, reforça o discurso do governo na questão da manutenção da estabilidade econômica interna, como explicado acima. Do ponto de vista do mercado externo e admitindo que o governo assume o país com vulnerabilidades dentro deste mercado, o mesmo preconiza como primordial “[...] que o desenvolvimento seja sustentável” (BRASIL, 2003, p. 15). Para tanto:

Isso implica em aumentar as exportações, fortalecer o fluxo de comércio, estimular o turismo e a substituição competitiva das importações. A estratégia requer também a conquista de mercados internacionais, através de uma integração comercial sólida entre os países do Mercosul e os demais vizinhos na região, e a persistente ampliação da inserção comercial nos grandes mercados mundiais e naqueles mercados ainda pouco atendidos por nossas exportações. (BRASIL, 2003, p. 15-16)

O governo, através do PPA 2004-2007, reconheceu a estabilidade macroeconômica como condição primordial para o alcance do desenvolvimento sustentável. Para tanto, o planejamento estratégico das ações políticas do governo foi colocado como o caminho para alcançar os objetivos acima descrito. Tal definição de objetivos e preocupações, como se percebe, traz a lógica do desenvolvimento sustentável, descrito na seção anterior, como o tipo de desenvolvimento defendido pelo governo.

Desenvolvimento sustentável, aliado ao crescimento econômico ambientalmente sustentável, diminuição das disparidades regionais e inclusão social são considerados as bases do PPA do governo Lula. O documento traz um panorama das posições do governo frente os desafios que estavam postos no período, reconhecendo os problemas, definindo metas e cenários. O PPA 2004-2007 estabeleceu cinco dimensões: social, econômica, regional,

ambiental e democrática, como eixo norteador de suas ações em prol do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003).

Tais dimensões foram articuladas a partir de 03 (três) mega-objetivos, 30 (trinta) desafios, 364 (trezentos e setenta e quatro) programas e aproximadamente 4.300 (quatro mil e trezentas) ações (BRASIL, 2003). Todas identificadas e descritas no referido Plano, sendo que, os mega-objetivos passaram a ser a: 1) dimensão social; 2) dimensão econômica, regional e ambiental; e, 3) dimensão democrática. É importante destacar que o PPA 2004-2007, abre caminho para o planejamento pensado dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável e, será o primeiro Plano a trazer tal conotação.

Reconhecer tal conotação, não significa identifica-la com as bases defendidas no desenvolvimento sustentável, enquanto projeto a ser alcançado. Ao contrário, o PPA 2004-2007 dada sua ampla defesa pela estabilidade econômica, mesmo que “sustentável”, traz em si muito mais a ideia de uso do desenvolvimento sustentável como *slogan* para a manutenção do *status quo* econômico. Ou seja, usa o termo para buscar se diferenciar dos antecessores, mas sem abrir mão do crescimento econômico tradicional.

Segundo Bonnal e Maluf (2009), não existem detalhamentos de como o “crescimento econômico sustentável” será efetivado. Ou seja, não foram especificados parâmetros e nem as formas de restrições ambientais pertinentes que deixem claro como atingir o desenvolvimento sustentável. O que se tem no documento são apenas generalizações que podem se resumir ao reconhecimento “[...] do respeito à diversidade regional e do uso sustentável dos recursos naturais existentes nas diferentes regiões brasileiras” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 225).

Essas colocações reforçam ainda mais o aspecto generalístico do PPA 200-2007, deixando claro que o caminho escolhido para alcançar o desenvolvimento “sustentável” foi o da via da manutenção da estabilidade macroeconômica. E, através dela, conseguir atingir metas de 4% ao ano de crescimento econômico, definidas no Plano como coerentes com a realidade do país. Para tanto, e de forma similar ao seu antecessor, a aposta foi nos investimentos em infraestrutura – transportes, com predomínio no rodoviário; energia; telecomunicações; e, recursos hídricos – onde estavam em pauta a recuperação da infraestrutura nacional (BRASIL, 2003).

Tal estratégia de recuperação emerge da constatação de que a precariedade e/ou falta de infraestrutura originava altos custos produtivos. Os altos custos produtivos, acarretavam perdas nos ganhos tanto no mercado interno, mas, principalmente, no mercado externo, base do crescimento do PIB. Foi a partir dessa leitura que, o governo elaborou os citados mega-objetivos, desafios, programas e ações indo de encontro à constatação de Bonnal e Maluf (2009, p. 243):

[...] Um grande número de programas foi definido nas diversas escalas pertinentes e vieram a conformar o PPA 2004-2007. Foram construídos, por exemplo, (i) na escala macrorregional, os planos estratégicos de desenvolvimento sustentável das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, (ii) na escala sub-regional, programas de desenvolvimento de áreas especiais, tais como a faixa de fronteira, do semiárido, da BR 163 (Cuiabá – Santarém) etc. (iii) ainda na escala sub-regional, programas como o PROMESCO (Programas de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais), PROMOVER (Programas de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões) e PRODUZIR (Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres). O primeiro tipo de programa objetivava o desenvolvimento do potencial endógeno das mesorregiões diferenciadas, selecionando doze mesorregiões prioritárias em todo o país para serem atendidas no PPA 2004-2007. O segundo pretendia incentivar a emergência de arranjos produtivos locais e cadeias produtivas numa tentativa de compatibilizar competitividade e inclusão social. O terceiro era um programa conjunto com a FAO [Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura] destinado a combater a situação de desemprego e subemprego em

comunidades de baixa renda situadas nos territórios prioritários do PNDR [Política Nacional de Desenvolvimento Regional].

Dentro destas propostas de programas, se inseriu a manutenção da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como uma das ações prioritárias para a região amazônica que, será discutida, nas próximas subseções. Segundo Costa (2012, p. 87), o PPA 2004-2007, “[...] previa investimentos de R\$ 1,85 trilhão distribuídos em investimentos setoriais como o de R\$ 181,1 bilhões, em infraestrutura, R\$ 58,6 bilhões em apoio à exportação e R\$ 6,4 bilhões em meio ambiente”. Mega-investimentos para efetivar programas de um governo com ambições de tornar o país desenvolvido, tendo por base crescimento econômico, redução da pobreza e desigualdade social.

O segundo mandato do governo Lula iniciou com o lançamento, em janeiro de 2007, do PPA 2008-2011. O presidente Lula, na mensagem de abertura do documento PPA 2008-2011, o define como o Plano capaz de responder “[...] ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais” (BRASIL, 2007a, p. 09). Tais desafios foram considerados pelo governo, uma continuidade das ações do primeiro mandato do governo Lula que “[...] lançaram os alicerces de um desenvolvimento sustentável que permitirá ao Brasil ingressar em um círculo virtuoso capaz de combinar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente” (BRASIL, 2007a, p. 11).

O segundo mandato do governo Lula, mantém o compromisso do período anterior, inserindo uma meta nova, educação de qualidade:

O novo período de governo reafirma o compromisso por um Brasil no qual: o crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais; a existência de infraestrutura adequada induza os investimentos dos entes subnacionais e do setor privado; o desenvolvimento da cultura, da comunicação e da ciência e tecnologia sejam vistos como instrumentos do desenvolvimento; a democracia seja aperfeiçoada e ampliada permanentemente; o combate ao preconceito e à discriminação não encontre trégua; brasileiros e brasileiras possam ter garantia de segurança e de respeito aos direitos humanos; a inserção soberana no mundo obtenha êxito, com respeito à independência dos povos e à defesa intransigente da paz. Coerente com esse compromisso, o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007. Para o novo período, o Plano promoverá desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. (BRASIL, 2007a, p. 12)

Uma nova roupagem, mas, com continuísmo das ideias centrais do governo com relação ao foco de suas ações. O PPA 2008-2011, elenca oito pontos prioritários para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento capaz de corresponder aos compromissos acima citados. Segundo Brasil (2007a, p. 11), tais pontos são:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e competitividade;
- d) a expansão do mercado de consumo de massa;
- e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- g) a redução das desigualdades regionais;
- h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

É importante destacar o reconhecimento do PPA com relação ao ponto “d”, ser o ponto articulador das demais estratégias, em que pese as ações políticas voltadas, paulatinamente, para inserir as famílias brasileiras no mercado consumidor. Ou seja, a estratégia primordial que congregava as demais ao seu redor era a promoção do desenvolvimento a partir da ampliação do consumo. A ideia defendida, baseava-se numa cadeia em que o aumento do consumo gerasse aumentos nos investimentos, na produtividade, competitividade, na renda e nos lucros (BRASIL, 2007a).

Isto estaria na base das ações econômicas, defendidas em prol do desenvolvimento, sendo as outras prioridades citadas, suporte necessário para conduzir ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2007a). Dos pontos acima, ressalta-se a “redução das desigualdades regionais” para destacar a inclusão de uma nova categoria considerada a partir do PPA 2008-2011, a dimensão territorial. Segundo Brasil (2007a, p. 12):

O desequilíbrio regional, resultado da incapacidade histórica do Estado de refletir a dimensão territorial no planejamento governamental, observável nas mais relevantes variáveis relacionadas à produção, ao consumo e ao bem-estar da população (educação, saúde, saneamento, moradia, etc.), divide o mapa do Brasil entre duas frações do território, uma ao norte e outra ao sul.

Na citação acima, destaca-se a ênfase na dimensão territorial ou território que, no PPA 2008-2011 teve um papel fundamental dentro da perspectiva de formulação das políticas no contexto regional. A partir deste Plano, as questões regionais foram enfrentadas tendo em vista a lógica territorial. Segundo Brasil (2007a, p. 12-13):

[...] As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sociogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento.

Ou seja, recebem um reforço conceitual da dimensão territorial na busca de viabilizar desenvolvimento de forma mais articulada com as realidades regionais. Com a interface do território, o desenvolvimento, a partir das ações a serem efetivadas nas regiões, tinha como parâmetro:

- a) a superação das desigualdades sociais e regionais;
- b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial;
- c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões;
- d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população;
- e) o uso sustentável dos recursos naturais;
- f) o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado. (BRASIL, 2007a, p. 13)

A ideia de território soma-se a noção regional com vistas a impulsionar o desenvolvimento sustentável. Um desenvolvimento sustentável baseado, portanto, na atenção e reconhecimento das diferenças e potencialidades das regiões brasileiras. Para tanto, o PPA 2008-2011, está organizado a partir de três agendas onde o governo definiu os programas e ações políticas para viabilizar as estratégias de desenvolvimento citadas acima.

Tais agendas são: i) Agenda Social¹⁰¹; ii) Plano de Desenvolvimento da Educação – PED¹⁰²; e, iii) Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1¹⁰³. O PPA 2008-2011, pontua as duas primeiras agendas e, centra-se na descrição pormenorizada da terceira, o PAC 1. E, basta folhear o documento do Plano, para perceber o foco do mesmo centrado nas propostas infraestruturais contidas no PAC 1 (BRASIL 2007a).

Com base nos pontos prioritários e nas agendas definidas pelo governo, dez objetivos foram elencados:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. (BRASIL, 2007a, p. 46-47)

Com esse extenso número de objetivos gerais a alcançar o Plano, estabelece objetivos setoriais e define 306 (trezentos e seis) programas, com 5.081 (cinco mil e oitenta e uma) ações. Cabe destacar o PAC 1 como sendo o Programa que se encontra a proposta de continuidade do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Segundo Loureiro *et al.* (2011, p. 71) o PAC 1 visava:

[...] prioritariamente ao investimento público em infraestrutura, o programa estabelece também medidas de desoneração e mudanças do sistema tributário e ações fiscais de longo prazo. Pode-se afirmar que por intermédio do PAC o governo começa a atribuir à política fiscal função adicional, ou seja, mesmo garantido o superávit primário fixado, utiliza o espaço para uma política de crescimento, criando, por exemplo, a possibilidade de abater da meta de superávit primário de 4,25% gastos com investimentos nos Projetos Piloto de Investimento (PPI) de até 0,5% do PIB e, posteriormente, de abater gastos do próprio PAC.

¹⁰¹ Segundo Brasil (2007a, p. 13): “A Agenda Social compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase: nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública. A prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável”.

¹⁰² Para o Brasil (2007a, p. 16), a PED “[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. Investir na melhoria da qualidade da educação básica passa por investimentos na educação profissional e na educação superior, pois os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente. Significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola.

¹⁰³ Segundo Brasil (2007a, p.19): “O Presidente Lula, lançou em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento, habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e a financiamento, melhoria do ambiente do investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo”. O PAC do governo Lula está sendo chamado de PAC 1, para se diferenciar do PAC 2, da presidenta Dilma.

Com o PAC 1, o governo buscou dar continuidade às políticas macroeconômicas em prol do crescimento econômico. Segundo Castro (2012, p. 48):

[...] Ao PAC [...] estão associados: a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a Política Nacional de Logística e Transporte (PNLT), a Política Nacional de Transporte Hidroviário (PNTH), o Plano Nacional de Viação, o Plano Nacional de Energia 2030 e a Matriz Energética Nacional 2030, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), o Plano Hidroviário Estratégico, o Plano Nacional de Mineração e o Plano de Ordenamento Territorial. Todos esses dispositivos vinculam-se aos mesmos eixos de desenvolvimento e à mesma visão estratégica, unindo macro políticas a políticas setoriais, regionais e territoriais.

Demonstrando, o direcionamento das ações políticas para três grandes eixos: logística, energia e social urbana. Desta forma: “[...] o PAC orienta um modelo de crescimento econômico, e não somente um plano de desenvolvimento *stricto sensu*. Ora, trata-se de um modelo há décadas criticado pelo seu reducionismo e pela sua ineficácia social e ambiental [...]” (CASTRO, 2012, p. 48).

Chocando-se assim com o discurso do PPA anterior e, com as duas outras agendas do PPA atual, o PAC 1 acabou por reduzir-se às políticas voltadas ao crescimento econômico. As interpretações relacionadas à um retorno à visão tradicional do desenvolvimento onde, o que estava em jogo, era integrar o território nacional ao mercado internacional. Com isso, o governo acreditava ser capaz de garantir crescimento econômico via expansão produtiva das principais *commodities* nacionais e redução de custos em logística.

Um exemplo desse processo foi a PNLT que, segundo Ferreira (2010a, 44):

[...] delineou, segundo os seus elaboradores, uma visão sobre a relação entre os investimentos em transportes e as estratégias de crescimento econômico do país, estabelecendo como objetivos: a) a promoção da retomada do planejamento no setor dos transportes [...]; b) estabelecimento de fluxos de origens e destinos [...]; c) busca pela maior participação dos modais ferroviário e hidroviário na matriz de transporte de carga brasileira [...].

A PNLT foi apenas um dos exemplos indicativos de um novo ordenamento territorial onde mercado, logística e produtividade com competitividade estão na base do processo de crescimento econômico (FERREIRA, 2010a). De forma geral, a previsão de investimentos do PAC 1 estava estimada no PPA 2008-2011 em R\$ 503,9 bilhões, distribuídos pelas regiões brasileiras a serem gastos nos três eixos citados acima (BRASIL, 2007a). Partindo de Loureiro, *et al.* (2011), do ponto de vista do PPA 2008-2011 e, mais especificamente do PAC 1, as políticas e programas definidos subordinaram-se, ao longo do tempo às metas do tripé macroeconômico: “[...] metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário [...]” (LOUREIRO, *et al.*, 2011, p. 73). Além disso, do ponto de vista do planejamento Cardoso Júnior e Gimenez (2011, p. 18, grifo dos autores) enfatizam que:

A nova dinâmica da economia brasileira entre 2004 e 2010, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008. Sem ignorar as condicionalidades políticas do período recente, o fato é que se impôs a necessidade – com o crescimento econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental – de que este avançasse de forma mais concreta, e surgiram condições para este avanço. [...].

Tal hipótese implica compreender que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Vale dizer: *não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento dos setores e das decisões de investimento*. [...].

No governo Lula, com todos os seus altos e baixos, ocorreu uma retomada do planejamento em prol do crescimento e desenvolvimento. Houve uma tentativa de conciliar as metas definidas com um estilo de governo em que a Sociedade Civil, de diferentes formas foi convidada a participar do governo. Os governos Lula acabaram por buscar conciliar políticas que satisfizessem o mercado com ações de cunho social, ambiental, cultural, capazes de empoderar a sociedade, distribuir renda, diminuir a pobreza e reduzir a desigualdade social, a exemplo do seu programa emblemático, o Bolsa Família.

Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 180):

Foram observados grandes avanços no governo Lula, principalmente quanto às questões sociais, nas quais se constatou que aproximadamente 20 milhões de pessoas foram tiradas da pobreza absoluta, assim como cerca de 30 milhões enriqueceram a classe média brasileira, além do sucesso do Programa Bolsa Família. [...].

Os resultados foram conquistados e, em meio as crises econômicas e políticas, os governos Lula chegaram ao fim com a perspectiva de continuidade através da presidenta Dilma. Do escopo das ações políticas dos governos Lula, descritos nesta subseção, como dito no início, a intenção era dar um panorama geral da conjuntura e políticas do período. Tal panorama foi a forma escolhida para anteceder a discussão acerca do contexto amazônico.

Na próxima subseção será apresentada, a partir do escopo conjuntural nacional, as ações de cunho ambientais e as propostas para a integração da Amazônia no processo de desenvolvimento nacional. Com isso, a intenção é ir do geral para o específico e, no caso da Amazônia, entender o seu lugar na política nacional dos governos Lula, além de descrever as ações direcionadas para a região. Sendo tais descrições o caminho para chegar à área de abrangência deste estudo, identificando na região amazônica, o lugar onde a decisão de concluir o asfaltamento de uma Rodovia, acabou gerando ações para além desse asfaltamento.

3.2.2 A Amazônia nos Governos Lula (2003-2010)

O grande desafio para o mundo no século XXI é chegar a um equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente. Isso para o Brasil se traduz em desafio dobrado, haja vista sua megabiodiversidade onde, o bioma amazônico, principalmente aos olhos do mundo, deve ser seu principal motivo de preocupação. Nesse sentido, emerge uma questão: que caminhos seguir na busca de um desenvolvimento para Amazônia que realmente faça sentido para a região?

Dentro de tudo que foi colocado até aqui, principalmente no que se refere ao início deste capítulo, dissertando sobre desenvolvimento sustentável, a resposta à esta pergunta coaduna com a visão de Kageyama e Santos (2011/2012, p. 180), cujos caminhos devem estar inseridos em: “[...] uma nova lógica no caminho pelo desenvolvimento, cuja essência pode ser resumida no termo “sustentabilidade”, considerando suas dimensões ambiental, social, econômica, cultural, política e, principalmente, ética”. E, desta forma, deve-se considerar um caminho árduo, com muito por fazer.

Para tanto, o primeiro passo deve ser o reconhecimento de que a Amazônia entra no século XXI ainda carente de ações em prol de um desenvolvimento, compatível com suas diferenças, potencialidades culturais, vastíssimo bioma e desigualdades sociais. Todas essas características tornam a Amazônia uma região rica e pobre ao mesmo tempo. Rica em recursos naturais, extensões de terras, fauna, flora cultura, povo; e, pobre de infraestrutura, mobilidade, tecnologia, educação, saúde, enfim, de ações do Estado para potencializar tais riquezas em prol da sua população.

Existe, historicamente, um profundo sentimento regional de ausência da atuação do Estado, governo federal e, em muitos casos, governo estadual. Ausência de suas instâncias

institucionais com vistas a garantir os serviços básicos de segurança, fiscalização, monitoramento, saúde, educação, dentre outros. Há uma contínua sensação da Amazônia ser uma “terra sem lei”, que tudo pode, tudo é permitido.

Contraditoriamente, é uma região que populacionalmente continua crescendo, se urbanizando, ampliando sua migração intra-regional e expandindo em número de municípios¹⁰⁴. Como definido no **Capítulo II** para as décadas de 1980 e 1990 tal crescimento, terá continuidade na década de 2000, a região está com seu povoamento consolidado, em transição intra-regional e com acelerado processo de urbanização. Segundo Becker (2005a, p. 31):

No que tange ao povoamento, ressaltam: a) a continuidade do processo de urbanização de tal sorte que, em 2000, 69,07% da população da região Norte habitavam núcleos urbanos; b) a redução relativa da imigração e intensificação das migrações intrarregionais, destacando-se três novos corredores de ocupação: o que segue pela rodovia Cuiabá-Santarém, o que se estende pela estrada Porto Velho-Manaus continuando pela estrada que faz ligação desta cidade com a Venezuela, e o do baixo Amazonas para o Amapá; c) vale ainda registrar o processo de descentralização administrativa com a multiplicação de novos municípios.

Dentro do processo de povoamento, o uso da terra na Amazônia continua mantendo padrões recorrentes das décadas de 1960 e 1970. Porém, com um novo desafio emergente para esta região: a de ser considerada como “[...] a última fronteira¹⁰⁵ de expansão, como o último *reservatório* de terras e recursos naturais. [...]” (MELLO, 2004, p. 97, grifo da autora). E, com isso, antigos jargões e crenças de que “na Amazônia plantando, tudo dá” se expandem, abrindo caminho para a perpetuação do avanço agrícola, exploração florestal e concentração fundiária.

Tudo isso, atendendo aos novos padrões de mercados globais que só amplificam a intensidade do uso e ocupação do território¹⁰⁶ (LEROY; PACHECO, 2003/2004; BECKER, 2005a). Segundo Becker (2007, p. 66):

E isto em nível global [...] revigorou intensamente a expansão da fronteira agropecuária no Brasil. Essa fronteira, em 1960, foi induzida pelo Estado brasileiro [...], mas hoje ela se expande para atender a um mercado estruturado globalmente. A intensidade e a velocidade da expansão são muito maiores agora, daí os altos níveis de desflorestamento que temos visto. Outra diferença fundamental em relação ao passado é que hoje não temos mais uma fronteira agrícola comandada pelo Estado, e sim pela iniciativa privada.

O que nas três décadas atrás se caracterizou como uma área de ocupação e povoamento induzido pelo Estado, no início dos anos 2000, foi e continua sendo reconhecida como área de expansão agrícola. O processo de expansão agrícola, identificado no **Capítulo II** como um

¹⁰⁴ Segundo dados do IBGE (2014), há na Amazônia 771 (setecentos e setenta e um) municípios onde os Estados do Maranhão, Pará e Mato Grosso são os estados com maior número de municípios, concentrando aproximadamente 60,3% dos municípios da Amazônia.

¹⁰⁵ Dentre os vários autores que discutem expansão da fronteira na Amazônia, comunga-se com a discussão da Bertha Becker, onde, em um de seus textos sobre o tema faz essas colocações: “Fronteira hoje, portanto, não é sinônimo de terras devolutas, cuja apropriação econômica é franqueada a pioneiras ou camponeses. É um espaço também social e político, que pode ser definido como um espaço não plenamente estruturado, potencialmente gerador de realidades novas. A fronteira é, pois, para a nação, símbolo e fato político de primeira grandeza, como espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo. Para o capital, a fronteira tem valor como espaço onde é possível implantar rapidamente novas estruturas e como reserva mundial de energia. A potencialidade econômica e política da fronteira, por sua vez, torna-a uma região estratégica para o Estado, que se empenha em sua rápida estruturação e controle” (BECKER, 2015b, p. 10-11).

¹⁰⁶ Território entendido aqui como “[...] um *espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder*. [...]”. (SOUZA, 2012, p. 78).

fenômeno corrente desde as décadas de 1980/1990, mantêm-se atrelado à uma trilogia dos anos de 1960/1970: expansão pecuária, madeira e desmatamento. Na verdade, pode-se dizer, que tal processo de expansão vem no rastro dessa trilogia, onde o caminho percorrido foram as áreas povoadas dos corredores de ocupação citados acima por Becker (2005a).

Essas áreas reconhecidas por Becker (2005a) como áreas povoadas, foram as que sofreram um grande processo de retirada da floresta, fortalecendo o desmatamento como um dos principais problemas amazônicos. Mais uma vez, a região amazônica encontra-se imersa em rumos para o seu desenvolvimento, cuja consolidação e perpetuação vem de “cima para baixo” e, em muitos casos o que fica são áreas desmatadas. Vale ressaltar que, mesmo considerando uma expansão intrarregional, vinda do Centro-Oeste para o Norte, o carro-chefe da expansão agrícola, a soja, é um produto que atende os interesses macroeconômicos do país e as demandas mundiais.

Ou seja, sua entrada na parte norte da Amazônia, atenderia aos interesses de ampliação de uma das principais *commodities* nacionais, favorecendo o aumento das exportações. De um lado, a necessidade de expansão agrícola recebeu o incentivo do setor público, sendo conduzida por grupos regionais e internacionais. E, de outro, grupos locais tentam manter a defesa da proteção e uso sustentável dos recursos, buscando se fazer ouvir por um Estado continuamente propenso a defender crescimento econômico.

Porém, em função dos novos processos democráticos, onde participação social começou a ganhar força na região, o discurso e ações em prol do crescimento e desenvolvimento, acabam sendo questionado. Com isso, exigências cujos parâmetros envolvam a retórica do desenvolvimento sustentável se fortaleceu. Concordando em parte com Becker (2005a, p. 32-33), todo esse contexto tem na sua origem o reconhecimento de que:

Amazônia não é mais apenas a grande fronteira nacional de expansão econômica e demográfica que respondeu pela formação do chamado “arco do fogo” ou “do desflorestamento”, embora frentes de expansão localizadas persistam, muitas delas são induzidas por dinâmicas internas à região.

Nesse sentido, deve-se chamar a atenção para o dinamismo econômico que vem ocorrendo no Sudeste e Sul do Pará, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia que, na prática, torna obsoletas duas imagens sobre a região. A primeira imagem diz respeito ao “arco do fogo ou do desflorestamento”, designação absurda para essa área dinâmica, onde se localiza o Estado do Mato Grosso – um dos maiores produtores de soja no país e no mundo – e o Estado do Pará – onde, além da mineração, vem se desenvolvendo uma pecuária melhorada. Definitivamente não se trata mais de uma fronteira, mas sim de uma área de povoamento consolidado. A segunda imagem diz respeito à própria “Amazônia Legal”, construção geopolítica que hoje se deleta com a dinâmica socioeconômica do cinturão dinâmico que nem ecologicamente, nem economicamente, nem culturalmente participa da Amazônia. Embora haja interesse político em manter a “Amazônia Legal”, esta e sobretudo o “arco do fogo” não são mais designações adequadas para a Amazônia, na medida em que não expressam a realidade regional e, conseqüentemente, prejudicam a concepção e as práticas das políticas de desenvolvimento regional.

Desta forma, a exemplo de termos como “arco do fogo ou do desmatamento¹⁰⁷” e “Amazônia Legal”, definições de um passado recente da região amazônica, fadadas ao desuso frente às mudanças por quais a região vem passando, sem com isso, minimizar as diferenças e desigualdades locais. Ressalta a ideia das várias “amazônias” e, portanto, o cuidado no que se refere o “pensar desenvolvimento”, seja qual for o adjetivo usado. Volta-se assim para uma questão primordial, qual desenvolvimento se pretende para a região amazônica?

¹⁰⁷ Arco do fogo ou do desmatamento é a denominação dada à área na região amazônica onde se tem os maiores índices de desmatamento devido o avanço da fronteira agrícola. O arco do desmatamento percorre áreas do sudeste ao oeste paraense, indo para o Mato Grosso, Rondônia e Acre (BECKER, 2005b).

Tendo em vista os processos desenvolvimentistas das décadas de 1950/1970 que deixaram mais efeitos negativos do que positivos, a exploração acelerada dos recursos, principalmente minerais, madeireiros e agropecuários nos anos 1980/1990, os ENID's do governo FHC, anos 1990/2000, percebe-se que mais uma vez a Amazônia está diante de uma encruzilhada:

- 1) Seguir pelo caminho da manutenção do *status quo* onde desenvolvimento sempre foi pensado de “cima para baixo”, não se preocupando com o meio ambiente e nem com o povo, tendo como imperativo é a exploração dos recursos naturais;
- 2) Ou, buscar readequar essa rota, tendo como ponto de partida as vontades regionais.

A partir desse segundo caminho, poder contar com a presença do Estado e a Sociedade Civil local buscando, a partir do diálogo, entender as necessidades das várias “amazônias”. Só assim a região terá a chance de um desenvolvimento que realmente o “sustentável” faça a diferença, em se tratando da eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental. Neste contexto, de pronto coloca-se o posicionamento de que, se há um lugar possível do desenvolvimento sustentável acontecer, é na Amazônia, haja vista suas características físicas, populacionais e históricas.

Além disso, soma-se o fato de, o período em questão, século XXI, anos 2000 vê emergir uma Sociedade Civil regional que, segundo Becker (2007, p. 67):

[...] todos querem o desenvolvimento sustentável. Mas, como sempre digo, para cada um deles [atores da região] o desenvolvimento sustentável tem um significado diferente, de maneira que precisamos acertar os ponteiros.

O “acertar os ponteiros” para a autora citada acima, envolve um complexo jogo de relações, com interesses diversos, convergentes e divergentes, precisando assim superar alguns obstáculos. Do ponto de vista de Becker (2007), superar tais obstáculos envolve, pelo menos, quatro desafios a alcançar. O primeiro e mais importante deles advém da necessidade de uma reorganização da base produtiva em que pese o desafio de superar a dicotomia desenvolvimento e conservação.

O segundo desafio, é o relacionado à questão institucional. Segundo Becker (2007, p. 69-70):

Entendo as instituições como as regras do jogo de uma sociedade e o cumprimento dessas regras, ou *enforcement*, como se diz, numa boa palavra em inglês. No caso do Brasil, da Amazônia, as duas questões são capengas: as regras do jogo não são claras quando elas existem mas não se cumprem. Posso dizer que a maior demanda da população da Amazônia, ouvida no trabalho de campo, é pela presença do Estado, do Estado de direito [...]. O Estado de direito são as regras do jogo claras e o cumprimento das regras [...]. Esta é a minha compreensão da demanda social na Amazônia.

Sobre a questão institucional, Becker (2007) ainda destaca os problemas fundiários e urbanos da Amazônia, como desafios institucionais. O primeiro é uma questão histórica, longe de soluções definitivas, transformando a região em zona de conflitos, vulnerável e com poucas chances de produtividade competitiva, principalmente para os pequenos produtores. A segunda, a questão urbana, Becker (2007, p. 71) coloca que:

As cidades [...] são fundamentais para qualquer desenvolvimento: elas são mercado, são a sede das redes de organização do território, da informação, da comunicação e, além do mais, absorvem imigrantes. Devem ter um planejamento para atender socialmente a população em termos de serviços, equipamentos e trabalho.

Tanto uma questão como a outra carecem de medidas institucionais. No caso dos problemas fundiários, se faz necessário instituições estatais ou não que viabilizem em conjunto alternativas para tornar a posse da terra factível, para se ter na Amazônia um produtor empreendedor. E, no caso das cidades, buscar torna-las atrativas e capazes de se tornarem cidades planejadas em prol da qualidade de vida da sociedade amazônica.

O terceiro desafio descrito por Becker (2007), é a regionalização, com base no reconhecimento da heterogeneidade amazônica e da sua diversidade natural, social e cultural. Só assim, segundo esta autora, será possível “[...] ajustar os princípios de políticas gerais às condições variadas nas sub-regiões. Isso é fundamental, significa respeito à diferença” (BECKER, 2007, p. 75). Por fim, o quarto desafio “[...] uma revolução científica para a Amazônia” (BECKER, 2007, p. 75), em que pese questões relacionadas à base produtiva, onde atribuir valor econômico à floresta em pé é a proposta de Becker (2007).

A revolução científica será a forma, segundo Becker (2007), da Amazônia ter a chance de se tornar competitiva a partir do seu potencial e diferenças. A partir da visão de Becker (2007), se introduz o desafio posto para o Estado e para a Sociedade Civil, no que se refere à Amazônia no século XXI. Uma região, como dito anteriormente, consolidada populacionalmente, mas, com dilemas que demandam ações fortalecidas a partir da construção das relações entre Estado – Sociedade Civil, em um mundo globalizado (BECKER, 2005a).

Para Mello (2006, p. 360):

O contexto global da Amazônia alterou-se profundamente nas três últimas décadas. Uma maior participação da sociedade civil nos processos de decisão, mas uma considerável redução do poder do Estado, imposta pelos ajustes estruturais. O Estado curvou-se à lei do mercado e à participação do capital privado no planejamento e na execução de ações que antes eram exclusivamente públicas. [...].

Com as perspectivas de Becker (2005a; 2007) e a colocação de Mello (2006), percebe-se que o “Estado se curvando” ao mercado e/ou ficando ausente da região amazônica são problemas que vem afetando o seu processo de desenvolvimento. Portanto, uma alternativa intermediária ou substitutiva se faz necessário, dentro da conjuntura de retomada de crescimento e desenvolvimento do país. Uma conjuntura iniciada no decorrer dos governos de FHC e que continuou como objetivo no início do governo Lula.

Vale relembrar, a partir da década de 1990, pós ECO-92, as questões ambientais se globalizaram e, o Brasil não querendo ficar à margem desse processo e nem como o país que não sabe cuidar do seu patrimônio natural, começou a investir em políticas ambientais. O presidente Lula se insere nesse contexto, mostrando preocupação com as questões ambientais e com a Amazônia antes mesmo das eleições, em sua campanha. Em sua proposta de programa de governo, a Amazônia teve um papel de destaque.

Um exemplo disso, foi o fato da região amazônica ser a única região à receber a elaboração de um caderno regional, dentre os vários documentos confeccionados pela equipe de Campanha 2002 de Lula (FERREIRA, 2010a). Um esforço em produzir um documento que exprimisse a proposta de desenvolvimento para a Amazônia, reconhecendo as heterogeneidades, diversidades e o importante patrimônio cultural. Tais reconhecimentos também estarão presentes nos planos produzidos para a Amazônia pós-eleição, como se verá mais adiante (FERREIRA, 2010a).

Além disso, Ferreira (2010a, 68-69), acerca do caderno regional produzido na Campanha do candidato Lula, diz:

[...] o referido caderno temático convidava o país a ver a região não apenas como o lugar do Brasil que oferece matérias-primas reais e simbólicas para a nação brasileira, mas se propunha, com base na importância estratégica da região, alterar a posição concedida a Amazônia no desenvolvimento do Brasil. Propunha a abertura de espaços

para que a sociedade amazônica pudesse “decidir, em condições de igualdade com as regiões mais desenvolvidas, quais as formas mais vantajosas de integração com os mercados” [...].

Verificava ainda a reformulação de políticas estruturais, visando superar o quadro de dispersão, desconexão e conflito entre as iniciativas políticas e projetos em execução. [...].

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

Demonstrando assim, a abertura para pensar a Amazônia sob outras perspectivas onde, preocupações com as questões ambientais, ausência do Estado e reconhecimento da participação da sociedade da região estavam presentes em seu programa de governo. Mello *et al.* (2005, p. 46), ainda com relação ao Programa de governo do candidato Lula apresentou “[...] transversalidade, controle social, desenvolvimento sustentável e consolidação do setor agroexportador [...]”, como principais conceitos fundantes das propostas ambientais para a Amazônia.

Para fazer jus a empreitada de fazer conversão de tais conceitos para ações, o presidente Lula chamou a senadora Marina Silva para ocupar a cadeira de Ministra do Meio Ambiente. Um segundo exemplo de que a Amazônia estava realmente em evidência em seu governo e, segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 180):

Pela importância que transcende sua biodiversidade, também identificada pela diversidade cultural, de povos indígenas e comunidades tradicionais, a Amazônia deveria ter destaque especial no governo, principalmente com a escolha de uma ex-seringueira e ambientalista para ministra do Meio Ambiente.

Ex-seringueira do interior do estado do Acre, com uma trajetória de vida condizente com as de muitos caboclos da região, que viram no estudo uma forma de mudar seus caminhos. Caminhos esses que ao colocarem na rota das letras despertaram a vocação para a política e, numa trajetória acelerada, colocou-a, aos 40 (quarenta) anos, Senadora e, posteriormente, Ministra. Destacar tal fato, ajuda a compreender as idas e vindas, bem como a criação, condução e alterações das políticas ambientais entre os governos Lula¹⁰⁸.

O primeiro mandato de Lula iniciou tendo como desafio na área ambiental a inclusão desta no contexto do desenvolvimento. Para tanto, foram definidas quatro linhas principais e direcionadoras da política ambiental. Tais linhas, segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 181) são:

[...] i) promoção do desenvolvimento sustentável, não só no aspecto ambiental, mas também no social e no econômico; ii) controle e participação social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais, chamado princípio da “transversalidade”, com o meio ambiente entrando na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos.

¹⁰⁸ A indicação acima diz respeito ao fato, de que o MMA e suas relações com os outros Ministérios, com Marina Silva foi uma e pós-Marina foi outra. Marina Silva ficou no governo até 13 maio de 2008, portanto, participou do primeiro mandato de Lula e mais dois anos do segundo. Sua saída teve a ver com as discordâncias de rumo para o desenvolvimento, onde, ficou mais eminente, principalmente com o PAC 1, os interesses econômicos em detrimento dos ambientais.

Nesta perspectiva, o governo e o MMA começaram a busca por um caminho onde um “novo Brasil” emergir-se. Da utopia a ação prática, os membros do governo começaram a perceber o quão árduo é o desenvolvimento de políticas públicas, principalmente quando a in experiência em gestão bate à porta. Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 181-182):

Há todo um ritual no processo de realizar boas políticas públicas, que depende não só de entendimento da realidade e criatividade, como essencialmente do entendimento sobre como funciona o governo com todos os seus meandros e malícias. A partir do conhecimento sobre o que é governo, é possível detectar prioridades e o que pode avançar e entrar no programa de governo, com abrangência e recursos, e como conseguir desenvolver um programa ou projeto. As medidas que não se encaixam nesses parâmetros, ficam para o próximo governo. Por isso, a percepção do que é governo e do que é prioritário, é fundamental para se ter algum sucesso como gestor público. Como o Brasil deve ser pensado como um todo, com todos os biomas e regiões e suas configurações socioculturais, a experiência governativa é realmente muito difícil. Portanto, não basta ter vontade política, é importante saber como funciona a máquina pública, ter ideias boas e exequíveis dentro dos prazos regimentais e legais, assim como – o mais importante – dispor ou saber como angariar recursos para sua implantação.

Estas são palavras cuja experiência de estar nesse governo, fez a diferença de percepção, no caso de Paulo Kageyama que na primeira gestão da ministra Marina Silva, foi seu diretor de Conservação da Biodiversidade. Portanto, tem um peso de análise, pois da teoria à prática, da militância ao governo, as diferenças são reconhecidas e identificadas como obstáculos a serem transpostos não tão facilmente, mas que precisavam ser transpostos. Dentro destes aspectos, colocados acima, particularmente a questão das linhas direcionadoras das políticas ambientais, ressalta-se a questão da transversalidade do meio ambiente.

[...] no início do governo Lula foi determinado, não só dentro do ministério como para todo o governo, que a atuação do MMA deveria ser transversal, isto é, perpassar por todos os outros setores do governo. Assim, a questão ambiental teria um caráter mais plural, cruzando os diversos setores do governo e da sociedade [...]. (KAGEYAMA; SANTOS, 2011/2012, p. 183)

A transversalidade, portanto, traria para o governo Lula, a perspectiva de trabalhar a gestão ambiental para além do MMA, ou seja, dividir a responsabilidade de ações com outros ministérios e setores do governo. Resta assim, o desafio de perceber no dia-a-dia do governo o que isso representaria dentro do processo de gestão. Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 183):

Políticas ambientais transversais não implicavam uma suposição hierárquica segundo a qual outras áreas deveriam estar subordinadas. Pelo contrário, a interpretação do MMA foi de que o tema ambiental deveria conquistar outros setores do governo. Uma atitude como essa exigiria humildade, competência e persuasão dos seus técnicos na tentativa de conquistar adesão dos outros Ministérios, construindo-se assim uma interdisciplinaridade com esses setores – o que sempre foi pouco comum no governo e na gestão pública de maneira geral. Portanto, a ideia inicial era demonstrar aos outros setores do governo a importância das questões ambientais para assegurar a sustentabilidade das ações e projetos em geral.

A partir desta perspectiva, o MMA lança-se na empreitada do desafio de estreitar relações com os outros ministérios e absorvê-los, na medida do possível e das características das ações políticas no processo de gestão ambiental. Desta forma, o diálogo e a participação nas ações passam a ser uma tônica interna ao governo, mas também externa. Isso vai implicar no reconhecimento e na abertura à participação da sociedade na elaboração de políticas de Estado em vários segmentos e setores.

No caso da discussão posta nesta seção – Amazônia nos governos Lula – quem se propõe à governar o país, reconhecia esta região como estratégica para o desenvolvimento do país, e, portanto, com atenção específica para a tal. Lula chega ao seu primeiro governo, respaldado e demonstrando, com relação à Amazônia, que iria buscar uma conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento. Para tanto, uma coligação de forças foi arquitetada, envolvendo desde o respaldo político dos segmentos ambientalistas e dos movimentos sociais da região, com a Marina no MMA, até a concepção da transversalidade ambiental.

Abria-se o leque para a participação e o diálogo entre vários setores do governo e a Sociedade Civil. Segundo Mello (2006, p. 368):

O governo do presidente Lula (período 2003-2006) propôs um “redesenho institucional”, visando a superar a dispersão, desconexão e conflito entre diferentes políticas e projetos. Na nova política ambiental previu-se a constituição de um Fundo de Participação dos Estados para o desenvolvimento sustentável, bem como o redirecionamento das linhas de financiamento para incorporar critérios de sustentabilidade e valorizar a produção familiar, o apoio à diversificação, modernização e comercialização dos produtos extrativistas, dos sistemas agroflorestais e de uso múltiplo da floresta. [...].

A proposta de política ambiental e para a Amazônia, do governo Lula, estava levando em consideração a participação do Estado como fonte de financiamento do “desenvolvimento sustentável”. Colocava como prioridade para a região a valorização e apoio para os processos produtivos locais. Tendo em vista a ideia de governar para todos, meses após a sua posse, o presidente Lula foi para o estado de Rio Branco/AC e, de 9 à 10 de maio 2003 reuniu com os governadores dos estados da Amazônia (FERREIRA, 2010a).

Neste evento, o presidente Lula levou a proposta de se construir um programa para a Amazônia, com bases no desenvolvimento sustentável, a partir dos anseios da sociedade local em conjunto com os anseios da sociedade brasileira para com a região (FERREIRA, 2010a). Os governadores do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Pará foram os presentes na reunião. A mesma, resultou em um acordo assinado pelo presidente e os referidos governadores onde se estabelecia o compromisso em elaborar e implementar um programa para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (MELLO, *et al.*, 2005).

O Termo de Cooperação assinado no Acre em maio de 2003 entre as instâncias federal e estadual estabeleceu a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional como instrumento metodológico do PAS, e os cinco eixos temáticos: produção sustentável com tecnologia avançada; novo padrão de financiamento; gestão ambiental e ordenamento territorial; social e cidadania e infraestrutura para o desenvolvimento. [...]. (MELLO, 2006, p. 58)

Com este acordo estava dado o pontapé inicial para elaboração do Plano Amazônia Sustentável – PAS, uma ação política do governo federal voltada para o planejamento, dentro da retórica estratégica e participativa. Tal ação de Lula demonstrou a continuidade das ações, que colocaram a Amazônia em evidência com o intuito de trata-la como uma região que, devido as suas especificidades e importância, necessitava dessa evidência. E, antes mesmo da elaboração do PAS, o MMA elaborou um texto denominado *Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira*” (LOCATELLI, 2009).

Esse texto serviu de base para um novo documento denominado de *Amazônia Sustentável*, sendo considerado a contribuição do MMA para o PPA 2000-2007. O intuito foi introduzir as questões ambientais no referido Plano. O interesse do MMA era inserir a variável ambiental como parte do processo produtivo, enquanto uma dimensão capaz de ajudar na

estabilidade econômica através da inserção de produtos e serviços da região amazônica com maior qualidade.

Segundo Locatelli (2009, p. 58), com isso:

O governo passa a considerar o meio ambiente com a mesma prioridade dada à inclusão social e redução das desigualdades regionais. A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, representa a mudança na concepção ambientalista do governo, que ratifica a ainda é preciso encontrar os meios e os métodos adequados à consideração como fator positivo, e não como fator limitante, é necessário que exista transversalidade da preservação ambiental em todas as ações governamentais.

Percebe-se o empenho do governo federal, na figura institucional do MMA, em buscar referendar o meio ambiente e desenvolvimento sustentável em seu programa de governo, cuja transversalidade e desenvolvimento sustentável foram as palavras de ordem. Autores como Mello *et al.* (2005) e Mello (2006), chamam a atenção para o uso e inserção dos termos acima, como o desenvolvimento sustentável nos programas e planos de governo. Há diversas interpretações e utilizações do desenvolvimento sustentável, como vimos na seção anterior, e, como exemplifica Mello (2006):

Se a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, concebe o desenvolvimento sustentável como a combinação da viabilidade ambiental, rentabilidade econômica e equidade social, não quer dizer que isso necessariamente seja verdadeiro para os outros setores. [...].

E, com isso:

A “Amazônia sustentável” ou a utilização sustentável de seus recursos e seu espaço remete ao velho debate entre desenvolvimento e conservação. Mais do que nunca, a passagem do “círculo vicioso” ao “processo virtuoso” é o grande desafio do Ministério do Meio Ambiente. Apesar de, para o presidente Lula, “o desenvolvimento sustentável [ser] o modelo ideal para a Amazônia”¹⁰⁹, há o risco de que outras prioridades nacionais possam esvaziar estas declarações marcadas das melhores intenções. (MELLO, *et al.*, 2005, p. 48-49, grifo dos autores)

Em que pese as boas intenções do MMA, de sua Ministra e até do presidente Lula, o desafio será tornar tais intenções em políticas e ações efetivas. E, o primeiro desafio foi o PPA 2004-2007, esperado com grandes expectativas que acabaram se tornando frustração, principalmente para os movimentos ambientalistas.

Esperava-se portanto, com grande interesse, a publicação dos projetos inscritos no Programa Plurianual 2004-2007. Todos os projetos odiados pelos movimentos ambientalistas, os mesmos do período anterior, foram aí inscritos. A decepção foi viva. A prioridade manteve-se para as estradas e hidroelétricas, enquanto se minimizou o importante papel que hidrovias e ferrovias poderiam desempenhar; e os investimentos previstos para o gasoduto de Urucu foram reduzidos. (MELLO, 2006, p. 370)

Ou seja, o governo Lula iria dar continuidade à proposta iniciada pelo seu antecessor de priorizar ações de viabilização e fortalecimento da infraestrutura da região. Segundo Mello (2004, p. 97-98):

As políticas públicas de infraestrutura possuem, ainda, maior poder econômico e de modificação territorial, ambiental e social. Os antigos programas Brasil em Ação e Avança Brasil se caracterizaram por marginalizar, ainda mais, o setor ambiental, ao

¹⁰⁹ Declaração do presidente Lula no Festival de Parintins em 29 de junho de 2003.

reduzir seu orçamento a menos de 6% do total de investimentos [...]. No PPA 2004-2007 esta tendência é contraditória: praticamente as mesmas grandes obras descritas no Avança Brasil continuam sendo previstas, ainda que o Plano Amazônia Sustentável (PAS) do presidente Lula, tenha acenado a cinco dos Estados amazônicos em um “redesenho” institucional visando superar a dispersão, desconexão e conflito entre diferentes políticas e projetos e, acima de tudo colocando a população como centro dos investimentos governamentais na região. Esse Plano promoveria o “desenvolvimento ambiental com inclusão social”, servindo-se do conhecimento da população como a base do desenvolvimento regional. Dessa maneira, aprovou a continuidade do Programa Amazônia Solidária como forma de luta e solidariedade contra a exclusão.

Assim a prioridade via PPA 2004-2007 para a Amazônia seria investimentos em estradas, hidrelétricas, hidrovias em contraposição de baixos investimentos em, por exemplo, ferrovias e gasodutos considerados meio de transporte e fontes de energia “limpas” (MELLO, *et al.*, 2005; KOHLHEPP, 2005). Sendo o carro-chefe número um, energia, 86% dos recursos, com a construção da hidroelétrica de Belo Monte, município de Altamira/PA e as barragens do Madeira e do Tocantins. O carro-chefe número dois, foi o transporte com 12% dos recursos cuja prioridade foi para o setor rodoviário (MELLO, *et al.*, 2005; BRASIL, 2003).

Para o setor rodoviário, o governo anunciou o asfaltamento das rodovias: Cuiabá-Santarém (BR-163); Manaus-Porto Velho (BR-319); e, Humaitá-Lábrea (BR-210). A abertura da estrada do Pacífico, conhecida como Interoceânica, ligando o Brasil via Rondônia e Acre até o Peru (LEROY, 2005). A Amazônia se insere no PPA 2004-2007 segundo Brasil ([2005b], p. 50) com três focos de investimentos de modo geral:

[...]. A primeira é de investimentos em infraestrutura [...]; a segunda se concentra em ações socioambientais [...]; a terceira e última são as linhas tradicionais dos serviços básicos indiferenciados para o contexto amazônico nas áreas de saúde, educação, reforma agrária, dentre outros.

Tendo, a infraestrutura como prioridade na Amazônia, o PPA 2004-2007 além de decepcionante, foi bastante criticado, como dito acima, por vários movimentos ambientalistas. Tais movimentos, chegaram à conclusão de que tal Plano mantinha a lógica desenvolvimentista. A prioridade na infraestrutura significava riscos ao meio ambiente, motivo de preocupação desde o governo FHC que também priorizava essas ações, como foi descrito no **Capítulo II** (LOCATELLI, 2009).

Em geral trata-se, por conseguinte, de projetos claramente “desenvolvimentistas”, não muito conformes aos princípios anunciados, que não levem em conta as suscetibilidades dos movimentos ambientalistas e prolongam, sem ambiguidade, os esforços do governo anterior. [...] (MELLO, *et al.*, 2005, p. 60-61)

As propostas, principalmente, de investimentos em infraestrutura, do PPA 2004-2007 para a Amazônia foram tidas pelo movimento ambientalista da região, como ações provocadoras de degradação ambiental, consideradas como uma continuidade às propostas de FHC. Além disso, continuava preponderando as demandas e necessidades das regiões centro-sul e do mercado internacional em detrimento dos locais. Mais uma vez, anunciava-se para Amazônia, um modelo de desenvolvimento que, localmente, os benefícios seriam para uma minoria regional, detentora do grande capital, à exemplo do setor agroexportador.

Nesse meio tempo, entre o lançamento do PPA 2004-2007 e o fim do primeiro mandato do governo Lula, iniciava-se o processo de elaboração do PAS. É importante ressaltar que, mesmo com todas as críticas, o PPA 2004-2007 por ser o instrumento norteador das ações do governo, foi a referência do PAS, ou seja, ponto de partida para a sua elaboração. O PAS

enquanto um plano para a Amazônia foi considerado uma proposta de política regional, assentada no ideário da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR¹¹⁰.

Para a elaboração do PAS foi criada uma Coordenação Geral e uma Secretaria Executiva, a primeira assumida pelo MI, e, a segunda pela Secretaria Executiva do MMA (LOCATELLI, 2009). Tal elaboração visava a construção de um documento orientador para o desenvolvimento regional da Amazônia, com bases no desenvolvimento sustentável. Segundo Locatelli (2009, p. 59):

[...]. Os Ministérios da Integração Nacional, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República compuseram, em junho de 2003, a Comissão de Coordenação Interministerial do PAS. Especificamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil, foram atribuída a tarefa de adaptar o PAS ao orçamento previsto no PPA 2004-2007.

No dia 16 de junho de 2003, em Belém, os ministérios da Integração e do Meio Ambiente apresentaram os termos de referência do PAS aos Secretários de Planejamento e Meio Ambiente dos estados da Região Norte, bem como, aos Governadores. Só então a proposta foi aderida pelos Estados do Pará e do Tocantins. [...].

É interessante perceber pelas datas que a elaboração do PAS se dá em paralelo à do PPA 2004-2007, sendo este último lançado primeiro, ainda no ano de 2003. Segundo o documento preliminar do PAS este:

[...] não constitui um programa a mais do PPA, dentre dezenas ali compilados, mas um conjunto de estratégias e orientações para políticas dos governos federal, estaduais e municipais. O Plano sinaliza aos setores produtivos e à sociedade em geral caminhos para o desenvolvimento da Amazônia. (BRASIL, 2006a, p. 05)

Reforçando assim, as colocações citadas de Locatelli (2009). Em abril de 2004, o MI e o MMA apresenta uma primeira proposta preliminar do PAS e, segundo Locatelli (2009, p. 62):

[...] Dentre os consultores responsáveis pelo relatório do PAS estavam os cientistas Bertha Becker e Donald Sawyer [...] e representantes de Organizações não governamentais, como Roberto Smeraldi [...] e outros. A proposta preliminar do PAS de 2004 exigia o adequado tratamento da dimensão regional da Amazônia, visando o desenvolvimento do país, através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional voltada à competitividade de inserção externa. Para tanto se exigia *a orientação dos créditos públicos e privados, sobretudo os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das agências de desenvolvimento regional como o Banco da Amazônia (BASA), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)*, além da inclusão social e cidadania, sustentabilidade ambiental/integração e coesão territorial da Nação. Neste sentido o PAS defendia que *“a região apresenta características próprias, cuja adequada consideração é essencial para o sucesso das ações do Plano”*.

¹¹⁰ A PNDR foi elaborada pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR do Ministério da Integração Nacional – MI e, segundo Brasil (2005c, p. 11-12) seu principal objeto: “[...] são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no País, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar nessas duas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política. Reduzi-la, ajuda a construir um país de todas as regiões e não apenas de algumas”.

O PAS começa a ser elaborado dentro de uma perspectiva regional, defendendo desde o início de sua construção, uma presença do Estado, via ações do governo federal como forma de garantir uma maior governabilidade na região. O PAS funcionaria como um elemento orientador e direcionador das ações para a região amazônica. Atuando como um instrumento de ação descentralizada do governo federal, a ideia defendida para o PAS foi a interação entre os governo federal, estaduais e municipais da região que garantisse uma relação sustentável entre o desenvolvimento pretendido e o uso da floresta (LOCATELLI, 2009).

Devido ao longo período de construção do PAS, outros planos simultâneos a ele foram concebidos durante o primeiro governo Lula, visando processos e ações políticas para região. Locatelli (2009), cita além do PPA 2004-2007 e a PNDR que estavam em curso, outros planos a partir de 2005, tais como: o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e o Plano BR-163 Sustentável. O primeiro será citado mais adiante e o segundo será tema da próxima seção.

Em 8 de maio de 2008, houve oficialmente o lançamento da versão final do PAS, 06 (seis) anos depois, considerando a reunião do presidente e governadores em 2003, para ser consolidado e apresentado. Como se vê pela data, o PAS foi lançado no segundo governo Lula, e, 05 (cinco) dias antes do pedido de demissão de Marina Silva do MMA. Tais observações, são importantes para se perceber o fim do PAS enquanto uma diretriz política para Amazônia, como se verá no final da descrição do mesmo.

O Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira – PAS, nasce com 16 (dezesesseis) compromissos, acordados entre o presidente Lula e todos os governadores dos Estados da Amazônia. Nele estão contidos um diagnóstico da região, seus objetivos, diretrizes, estratégias de implementação e gestão do Plano (BRASIL, 2008). A primeira frase da Introdução do PAS coloca como objetivo do mesmo, a inserção da variável ambiental no contexto do PPA para a região amazônica.

O PAS se transforma em documento, depois da longa caminhada de sua elaboração, a partir de várias versões preliminares (2003 e 2006), consultas públicas (junho de 2006 e outubro/novembro de 2007), seminários e o I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional de 19 a 23 de novembro de 2007, em Brasília/DF. Configurando-se como um documento onde buscava refletir os resultados de todo esse processo, seu objetivo principal é:

[...] a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população. (BRASIL, 2008, p. 56)

A partir desse objetivo geral, 05 (cinco) objetivos específicos foram apresentados tendo por base, segundo Brasil (2008):

- 1) A promoção do ordenamento territorial e a gestão ambiental;
- 2) O fomento de atividades econômicas de uso sustentável dos recursos naturais;
- 3) O subsídio ao planejamento regional, pautado na execução e manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transporte, comunicações e equipamentos urbanos;
- 4) O fortalecimento da inclusão social e cidadania; e,
- 5) Fundamentar um modelo de financiamento para a região.

Com tais objetivos, o governo Lula esperava contribuir com a redução das desigualdades sociais e regionais, geração de emprego e renda, e, uso sustentável dos recursos naturais como forma de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia (BRASIL, 2008). Objetivos

arrojados, complexos e de difícil conciliação em se tratando da região amazônica. E, por isso mesmo, não há dúvidas, por tudo o que foi discutido até aqui, que o PAS considerou o desenvolvimento sustentável como referencial.

Assim, reconhecendo tal conceito como uma perspectiva de ação aliada à participação social e articulações governamentais mais amplas, o PAS definiu 11 (onze) diretrizes para o alcance do desenvolvimento sustentável na Amazônia, organizadas em quatro eixos temáticos:

- Ordenamento territorial e gestão ambiental;
- Produção sustentável com inovação e competitividade;
- Infraestrutura para o desenvolvimentos, e;
- Inclusão social e cidadania. (BRASIL, 2008)

Os eixos acima, foram considerados como um passo importante, construído desde as versões preliminares do PAS, onde as dimensões ambientais, econômicas e sociais foram colocadas no mesmo patamar de importância (MELLO, 2006). Além disso, é importante ressaltar que, o processo de estratégia de implementação do PAS, traz como principal condutor o Estado através do fortalecimento institucional na região. Um exemplo disso, foi a recriação da SUDAM¹¹¹ e seu reconhecimento como uma instituição estratégica para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O papel da Sudam será de, em sintonia com as diretrizes gerais expressas no PAS e com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, em parceria com os governos estaduais e em consonância com as expectativas dos diversos segmentos sociais amazônidas. (BRASIL, 2008, p. 79)

A recriação da SUDAM, portanto, vem no bojo das propostas de fortalecimento institucional nacional e regional, dentro de uma visão de planejamento estratégico de longo prazo. No que concerne à implementação do PAS, a “regionalização” ou “territorialização” com ênfase na heterogeneidade amazônica foi considerada uma condição necessária. E, dentro deste contexto, o PAS reconhece e absorve o Plano BR-163 Sustentável, o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu como modelos a serem seguidos. (BRASIL, 2008).

Além dos planos citados acima, outras ações desenvolvidas no período em que o PAS estava sendo formulado foram reconhecidas, incorporados em seus eixos temáticos e implementadas em consonância com as suas diretrizes. Vale ressaltar que, tais políticas, em sua maioria estavam assentadas nos parâmetros da transversalidade, onde a presença de mais de um Ministério e setores do governo estavam sempre articulados na busca de implementação das mesmas.

Segundo Brasil (2008), destacam-se:

- Os ZEE’s regionais: colocado como o oitavo compromisso do PAS para uma Amazônia Sustentável, dentro do eixo temático ordenamento territorial e gestão ambiental, e, desta forma reconhecido como um instrumento de planejamento com fins de elaborar estratégias de ações regionais na Amazônia (VENTURIERI, 2007; BRASIL, 2008).
- Plano de Ação e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM: este plano surge em decorrência da constatação das altas taxas de desmatamento

¹¹¹ A recriação da SUDAM em substituição à ADA, ocorreu em 3 de janeiro de 2007, através da Lei Complementar Nº 124. Segundo informações retiradas do site da SUDAM: “O Decreto Nº 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A SUDAM passa a ser uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tendo como missão institucional promover o desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais. [...]”. (SUDAM, 2017).

que vinham ocorrendo na região amazônica (PINTO, 2006). Instituído em 2003 seu objetivo geral, segundo Oliveira (2011, p. 104): “é a redução das taxas de desmatamento na Amazônia por intermédio de uma série de ações integradas nas áreas de: ordenamento territorial e fundiário; monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e o planejamento estratégico de obras de infraestrutura”.

- Mosaico de Unidades de Conservação: as UC's encontram-se no PAS dentro do eixo temático ordenamento territorial e gestão ambiental, como uma importante estratégia tanto para o ordenamento territorial como para a conservação ambiental. Segundo MMA (2017a, p. 01): “é um modelo de gestão que busca a participação, integração e envolvimento dos gestores de UC e da população local na gestão das mesmas, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. O reconhecimento de um mosaico se dá quando existir um conjunto de UC's próximas, justapostas ou sobrepostas, pertencentes a diferentes esferas de governo ou não”.
- Consolidação de Terras Indígenas – TI's: encontra-se no eixo temático ordenamento territorial e gestão ambiental. Dentro da proposta do PAS, tal consolidação se dará tendo por base a regularização das TI's; a elaboração dos planos de gestão das TI's existentes; o fortalecimento institucional da Fundação Nacional do Índio – FUNAI; e, resolver questões geradoras de conflitos devido a sobreposição de terras indígenas com áreas de UC's e quilombolas.
- Ações institucionais de controle ao uso da terra à exemplo do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR¹¹².
- Implantação de assentamentos a partir do Plano de Reforma Agrária: proposta contida no PAS dentro do eixo temático de ordenamento territorial e gestão ambiental.
- Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS; Projetos de Assentamentos Agroextrativistas – PAE; Projetos de Assentamento Florestal – PAF: dentro do PAS são propostas de assentamentos com bases sustentáveis, visando fortalecer o ordenamento territorial e gestão ambiental.
- Distritos Florestais Sustentáveis – DFS's: se insere no PAS como uma diretriz estratégica para o ordenamento territorial e gestão ambiental. É reconhecido pelo MMA (2017b, p. 02) como “um complexo geoeconômico e social estabelecido com a finalidade de definir territórios onde serão priorizadas a implementação de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento integrado com atividades de base florestal”.
- Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia – PROAMBIENTE: elaborado em 2000 por organizações sindicais e associativas dos trabalhadores rurais (FETAGRI's, CONTAG¹¹³, CNS¹¹⁴, COIAB¹¹⁵, MONAPE¹¹⁶, GTA) e com ajuda de ONG's (FASE¹¹⁷, IPAM) a

¹¹² Tais instrumentos de controle estão na responsabilidade do INCRA sendo importantes em termos de dados cadastrais de imóveis de terras, possíveis desmembramentos, arrendamentos, hipotecas, vendas, concessão de crédito, dentre outros (INCRA, 2017).

¹¹³ CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares.

¹¹⁴ CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros.

¹¹⁵ COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia.

¹¹⁶ MONAPE – Movimento Nacional dos Pescadores.

¹¹⁷ FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

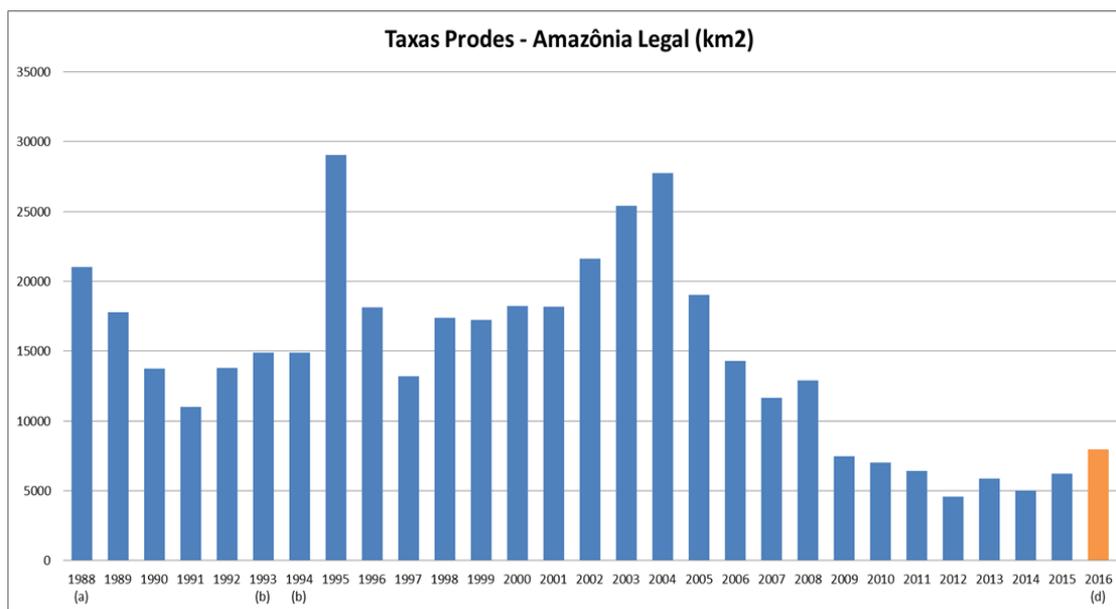
proposta deste programa foi entregue para o governo federal e, incluída primeiramente no PPA 2004-2007, sob a responsabilidade do MMA (FERREIRA NETO, 2008). Segundo Leroy e Pacheco (2003/2004, p. 18, grifo dos autores) seu diferencial está “[...] no conceito de “*prestação de serviços ambientais*” que prevê um fundo socioambiental com a função de remunerar os produtores pela manutenção da floresta, conservação do solo e da água. A proposta inclui também mecanismo de crédito e a viabilização de ações de apoio técnico, monitoramento ambiental e certificação”. No PAS, encontra-se como uma proposta do eixo temático produção sustentável com inovação competitiva, reconhecido como um instrumento de fomento à produção sustentável (BRASIL, 2008).

Essas são só algumas medidas em execução no período em que o PAS ficou sendo elaborado e, por conta disso, foram incorporadas nos eixos temáticos do mesmo como ações capazes de atender seus objetivos. Das ações listadas, destaca-se para fazer alguns comentários, o PPCDAM em função: i) de estar relacionado com o desmatamento da Amazônia, tema recorrente neste trabalho; ii) foi considerado por Kageyama e Santos (2011/2012, p. 183) “a grande ação transversal do meio ambiente do primeiro governo Lula [...]”; e, iii) será um dos Programas implementados na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém no período da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, como se verá na próxima seção. Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 183):

[...] por sugestão da ministra Marina Silva e determinação do presidente, este plano teve o compromisso de ação conjunta de 13 ministros envolvidos mais diretamente com a Amazônia. Os ministros se comprometeram a colocar suas equipes em consonância com os objetivos do Plano, acordados e postos em cima da mesa. Certamente foi desigual a proporção com que os ministérios assumiram e incorporaram essas premissas, mas as parcerias entre alguns deles foram essenciais para que, ao fim, o resultado fosse exitoso, como se comprovou no decorrer da execução do Plano. Os resultados sobre a queda da taxa de desmatamento na Amazônia, amplamente divulgados inclusive em nível internacional, mostraram inequivocamente o sucesso da ação. Hoje se pode afirmar que a estratégia adotada pelo MMA, de compartilhar ênus e bônus pelo desempenho governamental, foi a grande razão do sucesso.

Um exemplo de transversalidade, mas em termos de eficiência, discutível, como argumentam os autores acima. Com dito em outras seções, o desmatamento na Amazônia é uma preocupação recorrente em nível regional, nacional e até internacional. O **Gráficos 01** mostra as taxas de desmatamento, divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, via Monitoramento do Desmatamento das Formações Florestais na Amazônia Legal – PRODES.

Gráfico 01: Taxas Anuais de Desmatamento na Amazônia – 1988/2016



FONTE: INPE, 2017.

(a) Média entre 1977 e 1988

(b) Média entre 1993 e 1994

(d) Taxa Estimada

Segundo o **Gráfico 01**, o desmatamento na Amazônia em 1988, representando uma média dos anos 1977-1988 tinha sido de 21.050 Km². A partir deste período, percebe-se uma oscilação negativa nas taxas de desmatamento só aumentando em 1995 para 29.059 Km². De 1996 até 2002, novas oscilações negativas foram registradas, aumentando novamente em 2004 para 27.772 Km², caindo a partir de 2005 para 19.014 Km², e, chegando em 2012 com uma queda expressiva de 4571 Km², menor taxa de todos os tempos até os dias atuais.

Segundo Fearnside (2006), as oscilações tanto positivas como negativas do desmatamento na Amazônia tem a ver com as variações econômicas. Se for considerado a queda das taxas entre 1988 à 1991, a explicação diz respeito à recessão econômica brasileira desse período. O pico de 1995, por sua vez, tem a ver com os bons índices econômicos advindos do Plano Real, a exemplo do aumento do crédito agrícola (FERANSIDE, 2005).

A queda posterior, 1996 à 1997 foi devido ao corte brusco das taxas de inflação, uma medida do Plano Real que ocasionou a diminuição do preço das terras em 50%, tornando este mercado menos atrativo (FERANSIDE, 2005). De 2002 até 2004 há novamente um aumento expressivo nas taxas de desmatamento, fazendo com que o governo Lula buscasse adotar medidas capazes de conter o desmatamento. Segundo Kageyama e Santos (2011/2012, p. 186):

Até então, o problema do desmatamento da Amazônia era exclusivamente de responsabilidade do MMA. A estratégia era posicionar o ministério quanto à questão, mostrando-a como um problema crônico que exigia uma estratégia diferente das adotadas até então. Propôs-se que o presidente assumisse um Projeto Transversal do Governo, incluindo os principais ministérios envolvidos com a Amazônia, com ações voltadas em conjunto para alcançar governança na região, com o objetivo principal de reduzir o desmatamento e desenvolver políticas de uso sustentável da biodiversidade. Essa proposta foi aceita pela Presidência da República e, desse modo, foram convocados os 13 ministros com algum envolvimento institucional relacionado ao desmatamento da Amazônia para que definissem ações conjuntas na região, sem que isso gerasse um choque de interesses entre as áreas. A coordenação das ações era responsabilidade da Casa Civil. Recursos financeiros de US\$ 50 milhões por ano em um teto de cinco anos foi aportado para esse programa.

Com isso, entre 2005 e 2012, se tem uma diminuição nas taxas de desmatamento da Amazônia. Se para alguns autores a exemplo de Fearnside (2006) tal diminuição advém também de causas econômicas: queda dos preços internacionais de *commodities* – soja e carne bovina – e, a taxa de câmbio desfavorável deixando a exportação agropecuária menos lucrativa. Para, o governo, tal diminuição é fruto das intervenções, via PPCDAM em estados como Mato Grosso (Operação Curupira¹¹⁸) e Pará (interdição de área para criação de unidades de conservação após assassinato da Irmã Dorothy Stang, no município de Anapu) (FEARNSIDE, 2006).

O INPE (2017) computa uma redução das taxas de desmatamento entre 2004-2014 de 80%. De 2014 em diante, as taxas voltaram a crescer, sem com isso retomar os níveis das décadas de 1980, 1990 e início de 2000. Observando o **Gráfico 01**, o fato da mesma está, no período de 2009 à 2015 com níveis baixos, em 2013 ter um aumento, 2014 diminuição, voltando a subir em 2015/2016 só demonstra as oscilações destas taxas. Mesmo quando baixas, representam perdas na floresta amazônica.

Tais oscilações como visto, podem ter várias causas, desde as políticas citadas até, oscilações no mercado agroexportador, fiscalização em áreas de florestas, dentre outros. Contudo, o exemplo do desmatamento na Amazônia, corresponde à apenas um dos desafios que a região vem enfrentando. Por isso, monitoramentos e ações constantes são necessárias, haja vista, as consequências do desmatamento serem negativas não apenas para a região, mas também para o país como um todo.

O exemplo do desmatamento reflete bem a problemática enfrentada na Amazônia fortalecendo a ideia de que o Estado precisa estar presente na região. O grande desafio que se coloca, portanto, é que tais problemas necessitam de respostas rápidas, com ações do governo que realmente reflitam as demandas da região. Dito isso, a demora em lançar o PAS acabou gerando defasagens e mudanças de rotas que, levaram este Plano se alinhar com o ideário do crescimento econômico e se distanciar da lógica do desenvolvimento sustentável.

O fato que confirma tal ação foi que por ser lançado em 2008, acabou incorporando as ações do PAC para a Amazônia. Desta forma, legitimando todas as ações infraestruturais colocadas como prioridades para região e listadas no eixo temático Infraestrutura para o desenvolvimento. Com isso, segundo Locatelli (2009, p. 71):

Formalmente o PAC se tornou o programa de desenvolvimento do Brasil e da Amazônia, no qual se priorizou os investimentos públicos nas áreas de infraestrutura física e um grupo de medidas de incentivo ao investimento privado por meio da divisão do país em duas frações, a norte que conta com o Distrito Federal e as regiões centro-oeste norte e nordeste, e sul, formada pelas regiões sul e sudeste, conforme divisão de IBGE. [...]. Deste modo o PAC fará investimentos vultuosos nas regiões centro-oeste, norte e nordeste, na tentativa de equacionar os déficits de energia, estradas, gasodutos e habitação [...].

Portanto, retoma a questão crítica acerca da relação investimentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável, haja vista os riscos de degradação ambiental e transformações socioeconômicas. Segundo Mcgrath, *et al.* (2010, p. 12-13):

Apesar da incerteza sobre as causas da redução das taxas de desmatamento, não há como negar o salto qualitativo e quantitativo no monitoramento e fiscalização ambiental na região Amazônica nos últimos anos, especialmente no Brasil. Entretanto, no Brasil, o governo Lula tem adotado uma posição cada vez mais desenvolvimentista, impaciente com a morosidade da avaliação dos impactos ambientais e pressionando para acelerar os processos de licenciamento das obras do

¹¹⁸ Operações contra o desmatamento ilegal a partir do Mato Grosso que desencadeou várias prisões de empresários e funcionários públicos. Com isso, a intenção do governo era desmontar uma rede de corrupção que atuava via e em prol do desmatamento ilegal da Amazônia.

PAC. Essa mudança tem implicações importantes em termos do interesse do governo federal em abrir espaço para uma participação maior da sociedade civil no processo de planejamento do desenvolvimento em regiões onde são previstos grandes investimentos em infraestrutura.

A estreita relação entre o PAC 1 e o PAS acaba por, em certa medida ofuscar o PAS em detrimento do PAC 1. Ou seja, deixa o PAS em segundo plano e, assim trocando o ideário do desenvolvimento sustentável pelo do crescimento econômico através de grandes projetos infraestruturais. E a saga desenvolvimentista retorna e com isso, os interesses nacionais voltam a ser prioridade em detrimento dos interesses da região amazônica.

Em termos de gestão, último item do Plano, o mesmo se limita em duas páginas defender a internalização das ações políticas propostas. Para tanto, a aposta é num alto grau de coordenação institucional cuja condição principal é a seguridade de uma cooperação entre organizações governamentais e não governamentais da região. Com isso, o governo propõe a criação de espaços democráticos de diálogos entre governo, sociedade civil e setor privado (BRASIL, 2008).

Por fim, propõe a discussão de um Sistema de Gestão Territorial capaz de ajudar na viabilização de políticas regionais. E, desta forma, percebe-se a partir da descrição do PAS a fragilidade do mesmo quando o assunto é implementação. Além da forma de gestão está genérica, o Plano não apresenta de onde viriam os recursos para financiar as ações do PAS e nem definição dos gastos com as políticas, planos e projetos em andamento.

O PAS, portanto, acabou por se tornar um conjunto de intenções. Intenções pautadas em uma proposta de desenvolvimento para a Amazônia onde desenvolvimento sustentável, participação social, ação do Estado tronam-se categorias chaves. Categorias postas como importantes direcionadoras, no que se refere ao atendimento de demandas regionais e nacionais relacionadas ao uso das potencialidades amazônicas.

Com vários e complexos desafios de realização das ações com vistas a atender tais demandas e, assim gerar perspectivas de mudanças estruturais na região. Mudanças estruturais tão necessárias historicamente, à exemplo do ordenamento territorial via regularização fundiária. Um “calcanhar de Aquiles” regional, causador de inúmeros conflitos pela posse da terra amazônica. A ênfase dada ao PAS, como principal exemplo de proposta pensada nos governos Lula para a Amazônia justifica-se, por um lado, pela empreitada descrita e, por outro, pela concentração das ações realizadas e por realizar em um único documento.

Não se pode negar que em algum momento desse processo, o governo Lula se debruçou com vontade de pensar um caminho alternativo de desenvolvimento para a Amazônia. Caminho esse que nasce dentro da Amazônia, a partir da reunião com os governadores ocorrida no Acre e, a partir daí abrindo espaço para a discussão com a sociedade regional e nacional. Só esses aspectos demonstram a relevância da empreitada.

Como a história do desenvolvimento da Amazônia está cheia de percalços, a não efetivação do PAS na sua íntegra e, nem mesmo a manutenção deste como uma referência das ações a serem implementadas para Amazônia entre o fim do governo Lula e início do governo Dilma, por exemplo, não se sustentam. E, mais um grande e duradouro esforço se transforma em apenas um documento a ser mencionado e analisado.

Fora o PAS, é importante deixar registrado outras ações ambientais e para a Amazônia, desencadeadas no governo Lula, com reflexos e até mesmo, algumas citadas no documento do Plano, e, não sendo intenção descrevê-las, fica apenas a menção de algumas. A primeira delas, com repercussão tanto na Amazônia como em nível nacional foi a reestruturação do IBAMA que vinha acontecendo desde 2003. Segundo Juras (2007), tal reestruturação diz respeito ao momento em que o governo começa a retirar funções do IBAMA tais como:

- 1) Repasse de parte das ações do IBAMA para o Ministério da Agricultura;

- 2) Perda de algumas funções relacionadas aos serviços florestais com a criação do Serviço Florestal Brasileiro – SFB¹¹⁹; e,
- 3) A Medida Provisória – MP Nº 366/2007 que cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio¹²⁰ e redefine as atribuições do IBAMA¹²¹.

Segundo Mcgrath, *et al.* (2010, p. 24):

Esse conjunto de mudanças desestruturou o setor ambiental governamental criando novas políticas e instituições federais e estaduais, transferindo as responsabilidades mais pesadas para as secretarias estaduais que no caso do Pará tinha pouca experiência, capacidade técnica e presença física fora de Belém. [...]. Os atrasos na implementação das novas políticas e a incapacidade de instituições novas e antigas em assumir suas novas funções imediatamente criou um vazio [...], voltando a acirrar os conflitos fundiários.

A citação acima está se referindo ao processo de descentralização da gestão ambiental, onde houve um processo de repasse, para as SEMA's, as ações de avaliação e monitoramento dos planos e manejos florestais (OLIVEIRA, 2011). Portanto, essas ações tiveram reflexos tanto positivos quanto negativos em que pese esse processo de descentralização. Se por um lado, enxugou a instituição do IBAMA como forma de deixa-lo menos inchado e mais ágil.

Por outro, designar atribuições às SEMA's, sem que estas estivessem preparadas acabou por tornar essas secretarias lentas e com problemas de atender as demandas. Neste sentido e, concordando com Locatelli (2009, p. 71-72):

Ante o exposto, se pode constatar que tanto os planos como os programas acima mencionadas vieram para tentar mitigar algum grave problema relacionado às crises econômicas ou tensões agrárias que geralmente ocorriam em regiões distantes da Amazônia. [...]. O autoritarismo do Estado criou contradições discursivas quanto a sua presença na região, sendo ausente quando se fala em desenvolvimento sustentável e social local, mas presente quando se observam os subsídios e benesses que agentes exógenos tiveram para se apropriarem dos bens culturais, ambientais e humanos. O resultado não poderia ser outro, senão a crise de legitimidade estatal. O desenvolvimento da Amazônia jamais foi pensado como parte ou elemento decisivo do desenvolvimento do Brasil.

Mais uma vez, ações políticas para a Amazônia ficam pelo meio do caminho no sentido de ação coordenada. O PAS, por exemplo que poderia ter essa conotação perde força dentro e fora do governo federal. E, o que se vê em execução na Amazônia, no período Lula são ações que, de um lado o governo tinha como prioridade atender aos anseios do crescimento econômico e, de outro, ações reivindicadas através de pressões da Sociedade Civil da região.

¹¹⁹ O SBF foi instituído pela Lei Nº 11.284/2006, dentro da estrutura do MMA, via Decreto Nº 6.063/2007. Este atua na gestão de florestas públicas, buscando promover conhecimento, uso sustentável e aumento da cobertura florestal, através de ações definidas na Lei e Decreto citado, em prol de uma agenda florestal estratégica para a economia do país (MMA, 2017c).

¹²⁰ O ICMBio é uma autarquia em regime especial, criada em 28 de agosto de 2007, pela Lei Nº 11.516. Vinculado ao MMA, integra o SISNAMA e tem como função executar as ações do SNUC podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UC's criadas pelo governo federal (MMA, 2016).

¹²¹ A redefinição do IBAMA foi realizada conforme Lei Nº 11.516 de 28 de agosto de 2007. Após a sua redefinição, suas atribuições reduziram para: “[...] exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar as ações supletivas de competência da União de conformidade com a legislação ambiental vigente.” (IBAMA, 2017).

Um exemplo disso foi, o Plano BR-163 Sustentável, lançado antes do PAS e incorporado, como dito acima, neste Plano como uma ação em prol do desenvolvimento sustentável numa área da região amazônica. Contudo, foi somente no governo Lula que o mesmo tem seus processos de elaboração sendo realizados. Descrevê-los será importante para entender um momento ímpar no que se refere à processos relacionados à interação Estado e Sociedade Civil na Amazônia. Portanto, a próxima subseção trará uma descrição de como o Plano BR-163 Sustentável foi elaborado, enfatizando os principais momentos e discussões do seu processo de elaboração.

3.2.3 Os Governos Lula na Área de Abrangência da Rodovia Cuiabá-Santarém

Como visto na subseção **2.3.3 – A Rodovia Cuiabá-Santarém nos Governos FHC**, a conclusão do asfaltamento da referida Rodovia emerge como uma ação política em prol do desenvolvimento regional. Uma política que, no primeiro momento veio no bojo das tomadas e escolhas de decisões do governo federal (FHC), no intuito de fortalecer e beneficiar os grupos econômicos locais, principalmente o setor agroexportador. Benefício que advinha, principalmente pela perspectiva de redução dos custos de escoamento da produção do setor, via a Rodovia e portos da Cargill em Santarém e, mais recentemente, portos em Miritituba/PA.

Além da redução dos custos de escoamento, o anúncio do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém foi um impulso para que este setor intensificasse a expansão do seu processo produtivo rumo o oeste paraense, comprando terras e buscando plantar grãos nessa região. Todo esse processo de articulação iniciado no governo FHC e as pressões dos setores econômicos regionais foi a causa inicial que colocou a Rodovia como ação infraestrutural prioritária na Amazônia. Por outro lado, tal movimentação acendeu o *start* dos movimentos sociais e de ONG's ambientalistas para o risco do asfaltamento dessa Rodovia sem um devido planejamento.

Como dito no final da **seção 2.3.3**, o legado deixado no período dos governos FHC, com relação à ação política de conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, foram as ações e articulações regionais, via Sociedade Civil, em prol de uma pauta de ações na região. Uma pauta para além do asfaltamento de uma Rodovia, pois os diversos setores regionais envolvidos – empresarias, sociais e governo – reconheciam a importância do asfalto para a região. Mas, era preciso repensar os métodos e a execução de uma obra como a da Rodovia Cuiabá-Santarém, um grande projeto de infraestrutura na Amazônia.

Sendo uma obra dessa envergadura, os cuidados com os impactos socioambientais precisavam ser reconhecidos e levados em consideração. Assim, partiu da Sociedade Civil regional o alerta, as articulações e as pressões junto ao governo federal. No intuito de mostrar que qualquer ação na área de abrangência da Rodovia deveria pautar-se por ações integradas entre Estado e Sociedade Civil, tendo como ponto de partida temas como ordenamento territorial e gestão ambiental.

Estudos, reuniões, fóruns foram realizados tanto no estado do Pará como no Mato Grosso. Com esses movimentos, a Sociedade Civil da região reivindicou sua participação nos processos decisórios, com relação ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Como este não foi efetivado no governo FHC, e, retorna enquanto ação política no governo Lula, via PPA 2004-2007, a Sociedade Civil local continuou as articulações e reivindicações em prol das discussões sobre os rumos do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Segundo Pinto (2006, p. 50):

No Governo Lula, a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém] voltou à pauta de prioridade política. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, [...], previu orçamentos para a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. Investimentos em infraestrutura 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”. [...]. Até aí, o Plano Brasil de Todos [PPA 2004-2007], do ponto de vista teórico, aproxima-se bastante do que era apresentado no Avanço 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. [...].

A transversalidade, comentada acima, se fez presente dentro de um projeto infraestrutural. O desafio era equacionar a demanda pela conclusão do asfaltamento com políticas voltadas para viabilizar problemas recorrentes da região como os fundiários, ambientais e desigualdades sociais. Problemas esses colocados como motivo de apreensão, haja vista os exemplos de outros grandes projetos dos anos 1970 e 1980, cujos resultados foram o acirramento da degradação ambiental, conflitos fundiários e pobreza.

Daí emerge as críticas dos movimentos sociais e ambientalistas, com relação ao anúncio da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém ter apenas o viés desenvolvimentista aos moldes do governo anterior (KOHLHEPP, 2005). Tal preocupação, como dito anteriormente, levou a articulação desses grupos e, a partir deles mobilizações sociais foram sendo organizadas ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém. Essas mobilizações num primeiro momento, buscavam cobrar ações de mitigação dos impactos da obra, assim como benefícios para a população do entorno da Rodovia (MCGRATH; *et al.*, 2010).

Para McGrath, *et al.* (2010, p. 03-04):

[...] Em geral a população do corredor da BR-163 [Cuiabá-Santarém] concordou com o asfaltamento da estrada, mas exigiu que o projeto não fosse concebido apenas como a construção de um corredor de exportação. Exigiram que o asfaltamento da estrada seja integrado num programa de desenvolvimento regional sustentável tendo como objetivo principal atender as necessidades e as demandas das comunidades e municípios localizados ao longo da estrada.

Com esta demanda, amplia-se as articulações entre Sociedade Civil e Estado, ressaltando, principalmente que tal articulação, por parte do governo, se deu com a esfera federal. A relação da esfera municipal e estadual com o processo de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém se diferenciam uma das outras e entre as institucionalidades de cada esfera (ALENCAR, 2005). Um exemplo disso foi o estado do Pará que, segundo Alencar (2005, p. 19):

[...] 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 [...] Por outro lado, na região norte do corredor, nos arredores de Santarém, o macrozoneamento aponta para consolidação e expansão das atividades produtivas. [...].

No que se refere a divisão estadual do estado do Pará, esta vinha sendo cogitada pela região oeste, em especial, Santarém/PA e pela região sul, com o município de Marabá/PA, desde os anos de 1990. Segundo Margarit (2012, p. 113):

Se a pavimentação da rodovia já é suficiente para provocar uma grande euforia entre aqueles que serão beneficiados por esta obra, o projeto de criação do Estado do Tapajós também gerou grande expectativa na região. [...] O projeto previa a criação de dois novos estados, o Tapajós e o Carajás, que seriam desmembrados do atual Estado do Pará. A perspectiva de desenvolvimento econômico e político com a criação destes novos estados proporcionaram a criação de novas redes políticas territoriais, desta vez, envolvendo madeireiras e pecuaristas da região que reivindicaram a criação do Estado do Tapajós, que compreenderia a boa parte da bacia hidrográfica do rio Tapajós [...].

A divisão do estado do Pará, reivindicada pelo sul e oeste paraense tem a ver com a ausência do Estado, principalmente, da esfera estadual. Tais regiões se ressentem da falta de investimentos, infraestrutura, fiscalização, etc. Em função disso, tais regiões se articularam e, em 11 de dezembro de 2011 foi realizado um plebiscito no estado do Pará para definir a emancipação e criação dos estados do Tapajós e Carajás.

Para Margarit (2012, p. 114):

A maior parte da população (66%) votou contra a divisão do estado. Isso ocorreu devido ao fato da maioria da população se localizar no território que permaneceria com o estado do Pará, e que perderia os recursos financeiros resultantes principalmente da atividade da Vale em Carajás.

Mencionar a campanha emancipatória tem a ver, principalmente, com o fato da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém está inserida na região que viria a ser o estado do Tapajós. E, tal fato, em concordância com Margarit (2012), reflete uma complexidade com relação aos impactos gerados por esta pavimentação. No momento em que a busca de emancipação e conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém se colocam para a região, um processo de expansão agrícola estava em curso, viabilizando novas alternativas.

De acordo com Margarit (2012, p. 115), tais alternativas dizem respeito à “[...] reprodução e ampliação do modelo hegemônico, dominante no Estado de Mato Grosso, e com francas expectativas para a expansão do mesmo sobre novas áreas no Estado do Pará. [...]”. Com isso, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém emana como uma necessidade imediata para que esta expansão se viabilize, sendo, portanto, estratégica do ponto de vista econômico e político. Desta forma, uma ação considerada fundamental para o governo, colocando-a como carro-chefe para o processo de desenvolvimento da área de abrangência da Rodovia, como discutido no **Capítulo I** e **Capítulo II**.

Ao mesmo tempo, se o asfaltamento dessa Rodovia, como vem se colocando ao longo do trabalho, não vier pautado com medidas mitigadoras e preventivas com relação às questões ambientais, os benefícios econômicos serão suplantados, se considerarmos a Sociedade Civil local (ALENCAR; *et al.*, 2005). Do lado do governo federal, a partir de 2003, com o governo Lula, a proposta de asfaltamento da Rodovia veio no bojo de um projeto de governo baseado nas dimensões social, econômica, regional, ambiental e democrática, buscando assim o desenvolvimento sustentável. Essas dimensões estavam descritas no PPA 2004-2007, primeiro instrumento direcionador das ações políticas que tentava representar o pensamento do governo em prol de um “Brasil para todos”.

O desafio posto, principalmente para a Amazônia, era fazer convergir interesses econômicos, sociais e ambientais. Um exemplo disso foi o relato de Kageyama e Santos (2011/2012, p. 184), sobre a questão de como a ministra Marina Silva reagiu com a proposta do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém:

[...] originalmente, um ministro estava certo de que deveria iniciar a pavimentação de uma estrada na Amazônia. Quando a ministra Marina Silva argumentou, com dados incontestes, que estrada “boa” na Amazônia sempre fora sinônimo de desmatamento

e de destruição, a acusaram de adotar uma posição contra o desenvolvimento. A contraproposta era de que o governo deveria oferecer infraestrutura à região antes que a estrada fosse pavimentada. A proposta com cuidados socioambientais e de infraestrutura foi aceita e os dois ministros desenvolveram grandes projetos em aliança após esse episódio, mostrando a força da Marina Silva na construção da transversalidade [...].

Na citação acima, mais um exemplo do processo transversal dado a partir do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Reconhecendo que a empreitada de asfaltar a Rodovia tem que levar em consideração os impactos socioambientais, sendo que tal empreitada não pode ficar à cargo apenas de um único Ministério. Ao mesmo tempo, no que se refere a relação Estado e Sociedade Civil, também não pode ficar centralizada no governo federal, haja vista toda a movimentação feita na região via Sociedade Civil.

Com as descrições feitas desde a **seção 2.3.3**, acredita-se ter introduzido os prós e contra, os interesses e a manutenção da conclusão da rodovia Cuiabá-Santarém na pauta do governo. E, pelo lado da sociedade, pôde-se identificar as articulações regionais do movimentos sociais, ambientais e ONG's bem como, as pressões e expectativas da iniciativa privada, em especial, o setor agroindustrial do Mato Grosso. Partindo do contexto inicial do primeiro governo Lula, em 2003 e, buscando atender ao segundo objetivo específico deste trabalho, será descrito os principais momentos desse período.

Além disso, reforça-se o argumento do final do **Capítulo II**, quando se coloca a ação de asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém como o estopim das articulações da Sociedade Civil local. Foi a partir dessa articulação que: 1º) esta Sociedade considerou o asfaltamento, mesmo com os prós e contras, uma obra importante para a região; 2º) reconhecer a importância da obra não significava querê-la de qualquer jeito, ou seja, os seus impactos ambientais, sociais e econômicos na região precisavam ser levados em consideração; e, 3º) foram dessas convicções que o estreitamento das relações Sociedade Civil – Estado, no governo Lula, iniciaram e, desta relação a proposta de um Plano, pensando conjuntamente, com o intuito de transformar a ação de asfaltar uma Rodovia, em proposta de desenvolvimento regional sustentável para a região.

Portanto, momentos que antecederam e, ao mesmo tempo, desencadearam a elaboração do Plano BR-163 Sustentável estão inteiramente relacionados ao asfaltamento da Rodovia e à construção de um processo participativo entre Sociedade Civil e Estado. Em função das articulações da Sociedade Civil e da motivação de grupos do Estado em consolidar espaços participativos como forma de propor ações mitigadoras em prol do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Assim, a decisão de asfaltar a Cuiabá-Santarém acabou por ser considerada importante e prioritária para a região por todos os segmentos sociais.

As diferenças se concentraram nas preocupações ambientais, de planejamento do processo com vistas a não se cometer os erros do passado e da mesma não atender apenas os interesses dos segmentos econômicos regionais. O que estava em jogo, nesse processo, era a disputa de um projeto que, implantado traria que tipo de desenvolvimento – meta fim do processo para a região amazônica? Esta, portanto, continua sendo a questão crucial deste trabalho.

Para respondê-la, o ponto de partida será tal descrição dos antecedentes da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, que vem no bojo da conclusão da Rodovia tornando-a, como dito acima, o principal parâmetro norteador das ações econômicas, políticas e sociais na região devido, segundo Rocha (2006, p. 86-87) à 06 (seis) fatores:

- O interesse por parte do setor mineral que anseia em explorar novas e ricas fontes existentes na região adjacente à rodovia;
- O interesse das grandes empreiteiras rodoviárias em vender seus serviços (caros por sinal) para a construção da mesma;

- A articulação da sociedade civil que não deseja assistir a outro processo desordenado de desmatamento, migração e intensificação da pobreza provocados por mais um empreendimento rodoviário sem planejamento integrado;
- O interesse dos transportadores de pequenas e médias embarcações que temem o fracasso dos seus negócios ante o surgimento de uma rodovia pavimentada na região;
- A velha dicotomia amazônica. De um lado o setor de infraestrutura que deseja implantar rapidamente o desenvolvimento econômico amplo e difuso, por meio do transporte, neste caso pela rodovia. De outro, os setores ambientais, sociais locais e pesquisadores da região que temem o desencadeamento de processos de desenfreios de devastação dos recursos naturais;
- O movimento dos pequenos agricultores que reivindicam planos e políticas públicas integradas que atendam suas demandas e necessidades.

Isso posto, reafirma-se os atores destacados como os principais demandantes do processo, com interesses e participações diferenciadas, mas, atuantes. Nesse sentido, ao ser considerado os movimentos sociais locais como peças importantes do processo, tem-se em consideração a luta dos mesmos para exigir a presença do Estado. Tal presença, através de instituições públicas capazes, por exemplo, de dar conta de políticas infraestruturais, bem como do ordenamento territorial, considerando como o principal entrave da região.

Por isso, quando Lula e o PT ganham as eleições, e, por ambos, historicamente terem laços estreitos com os movimentos sociais locais, surge a sensação por parte dos movimentos e da sociedade de um caminho aberto em prol da presença do Estado na região (OLIVEIRA, 2010). Vale lembrar que, essa expectativa ocorre de norte ao sul do Brasil e, o ponto chave da mesma era a esperança de que “[...] a sociedade civil teria mais oportunidades ou maior grau de participação no Estado. [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 14). Uma das ações do governo que aumentaram tais esperanças foi o movimento de trazer para o governo atores historicamente reconhecidos por sua liderança ou atuação nos movimentos sociais.

Para Oliveira (2010, p. 15):

Esse momento de convergência foi importante para ambos os setores: se de uma parte existia a sociedade clamando por inclusão política e se capacitando para isso, por outra, as instituições políticas aproveitaram todo o acúmulo social de debate e de estudo sobre a região para elaborar suas políticas e para efetivar seu compromisso participativo. Havia, nesse momento, um aparente “compartilhamento de projetos” [...].

Esse processo que será bem visto e fortalecerá articulações e espaços participativos pelo menos no início do governo Lula, também, como se verá mais adiante será motivo de enfraquecimento dos movimentos sociais, que se verão órfãos de suas lideranças. Contudo, essa consequência só se fará sentir bem mais para frente do processo, o momento do início das ações, ano 2003 o que se viu foi:

[...] um conjunto de organizações da sociedade civil, representando trabalhadores rurais, ribeirinhos, extrativistas, comunidades indígenas, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos, iniciou um processo de mobilização, sensibilização e diálogo sobre oportunidades e riscos associados à pavimentação da rodovia BR-163 [Cuiabá-Santarém] entre Cuiabá (MT) e Santarém (PA), obra de infraestrutura prevista no Plano Plurianual do Governo Federal. Esta mobilização inter-regional possibilitou a realização de quatro seminários regionais em 2003 (Sinop-MT, Santarém-PA, Itaituba-PA e Altamira-PA) que reuniram mais de mil lideranças. [...]. (CONDESSA, 2008a, p. 01)

Recomeçava-se com um novo governo e nova linha de atuação as articulações em prol do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, onde o que estava na mesa de negociações era:

i) ter o Estado presente nesse processo; ii) discutir formas de minimizar os impactos ambientais e sociais da obra e, como dito acima, evitar erros do passado.

Para tanto, os eventos citados acima, foram o estopim da relação Sociedade Civil – Estado e, como se verá, a base de todo o processo desencadeado ao longo do percurso de elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Para Oliveira (2008, p. 87):

Durante o ano de 2003, ocorreu uma série de encontros com o objetivo de discutir os efeitos econômicos, sociais, culturais e ambientais que a pavimentação da rodovia poderia gerar, caso não acontecesse com efetiva presença do Estado em diferentes frentes, não apenas na de infraestrutura. Alguns seminários contaram com a presença de ministros de Estado e de governadores, que assumiram compromisso político com a região. [...] Organizações não governamentais, em articulação com sindicatos rurais, igreja, fóruns sociais, universidades, entre outros atores e representações da região, uniram esforços e realizaram oficinas de formação para as lideranças sociais locais.

Desta forma, o cenário de articulação entre Sociedade Civil – Estado na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém estava definido. Um cenário em que as articulações iniciarão através desses encontros, fóruns, oficinas, norteadores dos problemas, soluções e ações para a região, estreitamento das relações Sociedade Civil – Estado e definições de rumos à tomar. Portanto, descrevê-los torna-se a rota para o entendimento de todo o processo político-participativo para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Para tanto, houveram vários momentos e ações que impulsionaram o direcionamento do processo. As principais serão descritas abaixo como forma de indicar o seu início, bem como seus objetivos e resultados. O conjunto desses objetivos e resultados foram o que desencadearam toda a construção do Plano, dentro de um contexto participativo, onde o principal exercício foi dar voz à Sociedade Civil regional, ao mesmo tempo em que estreitava-se as relações com o Estado.

O interessante desse processo de articulação, como se verá, extremamente plural, mas, com uma base recorrente de atores, foi a percepção de unidade acerca das preocupações e disposições para efetivar um processo reivindicatório e, assim forçar o Estado a vir discutir localmente as demandas regionais. Segundo Oliveira (2010, p. 20):

[...] havia uma avaliação a respeito daquele instante [década de 2000] no qual os diferentes atores defendiam as mesmas bandeiras [...]. Algumas organizações não-governamentais socioambientalistas já exerciam atividades na região, visando o fortalecimento da comunidade, antes mesmo do ano da grande mobilização, em 2003. É o caso do [...] IPAM, no Pará, e o [...] ISA, em Mato Grosso.

Tal percepção é importante, pois a mesma se comprovará a partir da descrição dos processos de mobilizações realizados a partir de 2003 com o envolvimento da Sociedade Civil regional e do Estado, consolidado a partir do governo Lula. Ainda acerca da citação acima, convém destacar que os “diferentes atores” da sociedade envolvidos no processo de articulação e, posteriormente, elaboração do Plano BR-163 Sustentável são bastante heterogêneos. Englobam uma gama de interesses, muitas vezes conflitantes e, até apresentando desníveis técnicos, de acordos e de demandas (OLIVEIRA, 2008).

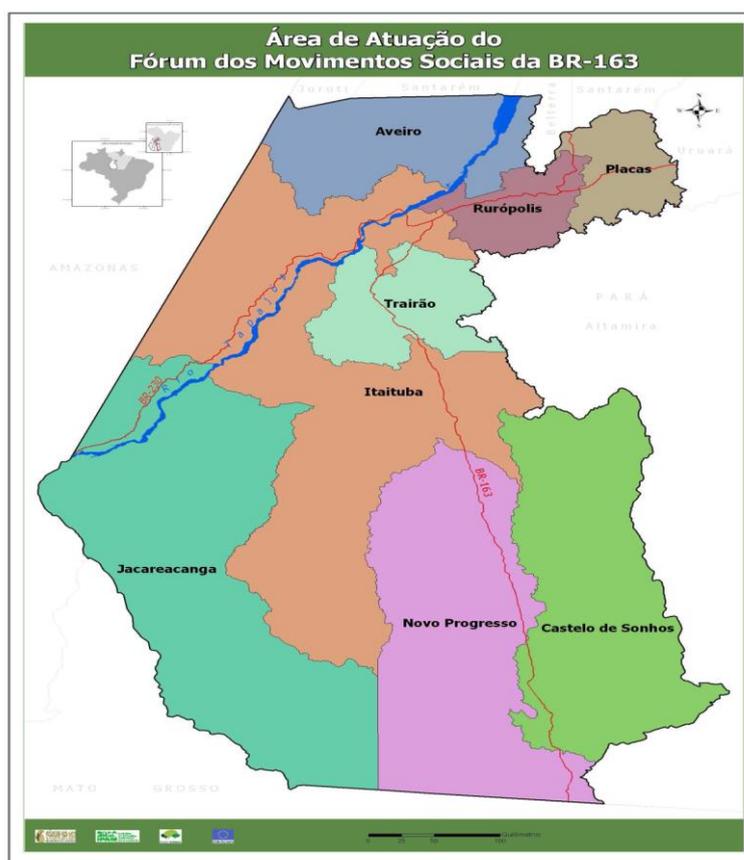
Isso posto, chama a atenção, como se verá abaixo para o nível de participação desse diferentes setores e da organização das ONG's, envolvidas para propiciar o suporte técnico, orientações e capacitações para que tais desníveis fossem minimizados. O resultado desse esforço foi o empoderamento desses atores e, no caso em questão, a possibilidade de influenciar na agenda governamental e abrir caminho para discussões de problemas e demandas da região. Como coloca Oliveira (2008) esse momento aconteceu e propiciou uma chama de esperança de que transformações em benefício dos atores locais envolvidos poderiam ser esperadas, principalmente no que se refere a relação Estado – Sociedade Civil.

Pode-se destacar como um dos principais momentos de articulação e ponto de partida, **do lado dos movimentos sociais** da região de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, foi a criação do **Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 – FÓRUM BR-163**, em maio de 2003. Este FÓRUM, surge da junção, articulação, mobilizações e ações de instituições e grupos dos movimentos sociais e ambientalistas, ocorridas a partir de 2002 (FERREIRA, 2010a).

Como descrito na **subseção 2.3.3**, no início do ano 2000, a notícia da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como ação política do governo FHC, ocasionou tais articulações. Articulações que antecederam o movimento de organização de um calendário de eventos visando a discussão dos caminhos a seguir em prol do desenvolvimento da região, abrindo caminho para uma organização regional, do lado paraense, a exemplo do FÓRUM BR-163.

A partir das várias reuniões e visitas técnicas, no eixo da Rodovia apresentado na **Figura 05**, o FÓRUM BR-163 foi criado. O FÓRUM BR-163 veio a partir ideia dos movimentos sociais da região de unificar forças e se consolidar regionalmente, fortalecendo os grupos, principalmente de trabalhadores rurais da região. Para tanto, subdividiram-se primeiramente em polos regionais, cujas sedes eram Santarém (Polo do Baixo-Amazonas), Itaituba (Polo da BR-163) e Altamira (Polo Transamazônica).

Figura 05: Área de Atuação do Fórum da BR-163



Fonte: BRASIL, 2005a.

Do Polo BR-163 foi que surgiu o Fórum, reunindo representantes da Sociedade Civil dos municípios e distrito do sudoeste paraense, identificados na **Figura 05**. O Fórum concentrou-se principalmente em torno dos municípios de Rurópolis e Itaituba (MCGRATH, *et al.*, 2010). Segundo Pena (2004, p. 07):

[...] em uma reunião na localidade do Km 30 (cruzamento da BR-163 [Cuiabá-Santarém] com a Transamazônica) realizado em maio de 2003. O Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163 foi constituído inicialmente por 4 organizações da sociedade civil (IPAM, FVPP [Fundação Viver, Produzir e Preservar], FETAGRI-BAM, Prelazia de Itaituba). Nesta reunião foi criada uma agenda de eventos regionais no Pará que discutiriam regionalmente os rumos do desenvolvimento para a região. Nesta oportunidade também foram criados três polos de influência da BR-163 [Cuiabá-Santarém] no Estado, sendo: o Polo Transamazônica, o Polo BR-163 e o Polo Baixo Amazonas [...]. Esses polos com sede em Altamira, Itaituba e Santarém, respectivamente, serviram como base para os encontros regionais que ocorreram no final de 2003.

A criação do FÓRUM BR-163 fortaleceu ainda mais o movimento que reivindicava junto ao governo federal, a possibilidade de discutir e planejar um desenvolvimento alternativo para a região e para além de uma obra de asfaltamento de rodovia. A exemplo do que vinha ocorrendo no estado do Pará, articulações similares vinham ganhando força em Mato Grosso. Ainda segundo Pena (2004, p. 07):

A preocupação e a oportunidade de trazer o debate para o âmbito dos impactos socioeconômicos e ambientais diretos e indiretos da pavimentação da BR-163 e de contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento regional ganhou espaço dentro de organizações não-governamentais que atuam no Mato Grosso. Entre elas, o Instituto Socioambiental- ISA, [...]; o Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento – FORMAD, por entender que esta questão ultrapassa e muito o simples asfaltamento da rodovia; e do Instituto Centro e Vida – ICV [...]. Estas instituições se mobilizaram e articularam encontros regionais com representantes da sociedade civil [...], para a organização de propostas voltadas à gestão das áreas ao longo da rodovia BR-163 [Cuiabá-Santarém] nesse Estado e das nascentes do rio Xingu e Araguaia. Esta mobilização foi apoiada com ativa participação dos sindicatos dos trabalhadores rurais de Querência, Água Boa, Lucas do Rio Verde, da Associação dos parceiros do PA Jaraguá e da ONG Grupo Agroflorestal de Preservação Ambiental (sediada em Cláudia).

No mesmo período em que as instituições do Mato Grosso começaram a discussão sobre os impactos da pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém], foi montada uma agenda em comum com os processos de planejamento regional em andamento no lado paraense. [...].

Demonstrando a necessidade de unificação de ambos os lados da Rodovia no processo de articulação e pressão conjunta para o Estado se posicionar quanto a perspectiva de um planejamento regional. Planejamento regional com espaço de diálogo entre Sociedade Civil e Estado se articularem no sentido de, da parte do Estado, se fazer presente na região, ouvir a Sociedade Civil, e, efetivar as ações necessárias para o desenvolvimento regional. E, da parte dos grupos organizados da região fazer com que o maior número da população participasse e empoderar-se da discussão para que, assim, pudesse se manifestar com relação a esse processo.

No que se refere ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, é importante deixar claro, que o FÓRUM BR-163, assim como as instituições que o mesmo contempla, reconheciam a importância desta ação, mas, com ressalvas. Uma das ressalvas foi que tal asfaltamento não deveria vir dentro de uma perspectiva de isolamento. Ou seja:

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. (PINTO, 2006, p. 67)

É interessante identificar que, a força de articulação e movimento dessa região está intimamente relacionada com o processo de asfaltamento da Rodovia. Isso, porque a maioria dos municípios dos quais as entidades que se articularam no Polo da BR-163 e, portanto, dentro do Fórum são cortadas pela rodovia Cuiabá-Santarém. Tal área, no momento da divulgação do asfaltamento era a região onde o asfalto não existia, ou seja, a área que iria receber os impactos diretos do processo de conclusão da obra.

Justificando assim, toda a vontade e preocupação em se envolver com o processo de discussão acerca da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Para tanto, alguns exemplos de mobilizações que antecederam proposta de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, podem ser destacados como formas iniciais de rearticulações das ações regionais, pós eleições presidenciais de 2002. Um desses exemplos foi um encontro em forma de oficina ocorrido em Santarém/PA no período de 17 à 18 de maio de 2003.

Segundo relatos de Ferreira (2010a), esta oficina pode ser entendida como um exemplo de ação para dar visibilidade às propostas que vinham sendo discutidas antes, durante e depois das eleições presidenciais. Podendo ser vista, portanto, como um dos primeiros ensaios de diálogo entre entidades regionais, federais e políticos da região. O objetivo principal era apresentar e discutir proposições que pudessem vir a ser incorporadas nas propostas do governo Lula para região.

Esta Oficina reuniu instituições federais¹²², parlamentares (vereadores, deputados estaduais e federais, senadores), ONG's e movimentos sociais¹²³ onde foi realizado um diagnóstico dos processos em curso na região. Esses processos dizem respeito a atuação do Estado dentro da região, principalmente sobre os temas controle e fiscalização de ocupações desordenadas na região da rodovia Cuiabá-Santarém (FERREIRA, 2010a). Para Ferreira (2010a, p. 73):

O documento dessa oficina apresenta a mesorregião do Oeste paraense como um dos últimos remanescentes de floresta tropical preservada da Amazônia Oriental e detentora de grande quantidade de recursos hídricos, sendo caracterizada pela diversidade de atividades econômicas como a agricultura, pesca, extrativismo, exploração madeireira, pecuária, mineração industrial, garimpo e comércio. Nos últimos anos, vinham sendo alvo de uma corrida pela apropriação ilegal de terras públicas e privadas, visando beneficiar principalmente grupos madeireiros, produtores de grãos e grandes pecuaristas. [...].

Portanto, justificando a preocupação com a ocupação desordenada do território e, com isso a necessidade de ações institucionais conjuntas entre Sociedade Civil e Estado a fim de equacionar o problema. Problema esse que tinha na sua origem a ausência do Estado, a partir da ótica institucional de ordenamento, fiscalização e controle. Neste sentido, as proposições originárias dessa Oficina vinham de encontro ao fortalecimento da necessidade da elaboração do ZEE da região, criação de unidades de conservação, proteção da TI's e RESEX's da região (FERREIRA, 2010a).

Além disso, os participantes da Oficina reconheciam ser preciso uma série de obras e políticas públicas voltadas para educação, saúde, segurança pública e consolidação dos arranjos produtivos locais. Nessa perspectiva, tal Oficina foi mais um exercício de consolidação, em documento, das demandas da região, demonstrando que o caminho a seguir era da elaboração

¹²² Tais instituições foram: BASA, Comissão Executiva de Lavoura Cacaueira – CEPLAC, INCRA, IBAMA, MDA, MMA, MPEG, SUDAM e UFPA (FERREIRA, 2010a)

¹²³ CEFT-BAM, CNS, FASE, FETAGRI, FVPP, IPAM (FERREIRA, 2010a).

de uma proposta de planejamento regional. Uma proposta articulada com a participação da Sociedade Civil, trabalhando conjuntamente com o Estado (FERREIRA, 2010a).

Um segundo exemplo de articulação vem das **ONG's**. Como identificado desde o **Capítulo II**, esse processo de discussão acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, tem uma forte presença das ONG's ambientalistas. Do lado delas, além das mobilizações antecipatórias na região organizadas pelo IPAM, segundo Ferreira (2010a, p. 56):

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

Essa ação viabilizou a continuidade de entrada de recursos para financiar as atividades das ONG's na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. Um exemplo disso, foi a retomada, em setembro de 2003, por parte do IPAM, das mobilizações e levantamentos na área da Rodovia, visando elaborar, segundo Ferreira (2010a, p. 58) um novo:

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

Este processo de diagnóstico e estreitamento dos interesses dos movimentos sociais e ambientalistas, também foram importante na construção dos eventos que iriam acontecer a partir de outubro de 2003, principalmente o segundo encontro, realizado em Sinop – MT em novembro (FERREIRA, 2010a). Vale ressaltar que, os dois exemplos citados não esgotam a gama de movimentações que ocorreram durante esse período tanto por parte dos movimentos sociais como por parte do governo. Mais do que citá-los, o interesse é perceber que foram essas articulações em nível de oficinas locais e outros tipos de reuniões que reativaram o processo de diálogo e discussão com o governo Lula.

A partir deles, a aproximação com o governo federal foi iniciada, abrindo espaço para uma fase de negociações e diálogos. Para tanto, foi que surgiu a partir dos movimentos sociais e ambientalistas articulados, a ideia de realização de eventos que discutissem a região. Desta forma, visando o estreitamento do diálogo, pois como no governo Lula, tal abertura foi possibilitada, começou uma articulação com intuito de organizar alguns encontros, nos estados do Pará e Mato Grosso. Tais encontros foram pensados como forma de estreitar as relações entre Sociedade Civil e Estado da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, bem como chamar o governo federal para tal estreitamento.

Com a anuência, apoio e comprometimento de participação do governo federal, tais encontros regionais foram pensados e organizados para acontecerem em: Altamira/PA, Sinop/MT, Santarém/PA e Itaituba/PA. A coordenação e organização dos mesmos ficou na responsabilidade das principais entidades dos movimentos sociais e ONG's, que estavam articulando as discussões na região, com a anuência do governo federal. Tais eventos, são considerados os antecedentes da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, ao mesmo tempo em que são as principais ações mobilizadoras para a construção do referido Plano BR-163.

Ou seja, podem ser considerados as principais empreitadas para articular, organizar e identificar as demandas da região e as preocupações com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como se perceberá na descrição abaixo. Além disso, seus relatórios representaram

importantes fontes para a elaboração do Plano, um exercício de organização e planejamento que só foi possível via parceira Sociedade Civil – Estado. Segundo Toni, *et al.* (2010, p. 21-22, grifo dos autores):

[...] De uma forma geral, todos esses encontros tinham um objetivo comum [...] debater sobre os problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que o asfaltamento poderia gerar e/ou agravar, caso a obra não fosse acompanhada de uma “*ação governamental concertada*”, bem como propor à pauta governamental sugestões e estratégias de desenvolvimento sustentável para a região.

Tais encontros foram fundamentais para a viabilização da participação e organização da Sociedade Civil, em espaços de discussões sobre o asfaltamento e os impactos que a rodovia Cuiabá-Santarém geraria. E, para não ficar só na discussão, a presença do Estado, via representação do governo federal foi exigida e aceita por parte do último que mandou seus representantes. Com isso, tais encontros acabaram por direcionar os passos em prol do Plano BR-163 Sustentável.

Desta forma, segue a apresentação, via documentos e autores dos encontros e seus desdobramentos.

1) ENCONTRO ALTAMIRA – 24 de outubro de 2003 – Conferência Popular Regional: o desenvolvimento do território da Transamazônica, Xingu e Cuiabá-Santarém.

Esta Conferência foi organizada pela FVPP e pela regional da FETAGRI – Transamazônica e Xingu. Teve a participação de mais de 100 (cem) pessoas interessadas em discutir e definir uma pauta para o desenvolvimento territorial, integrado e sustentável da região. Seus resultados foram sistematizados, tendo como uma das principais propostas, a intenção de elaborar um documento denominado “Plano de Desenvolvimento para o Oeste Paraense na Visão dos Movimentos Sociais” (SCHITTINI, 2009).

As propostas discutidas e aceitas foram sistematizadas em uma carta denominada de **Carta de apoio ao plano de desenvolvimento territorial integrado e sustentável do Oeste Paraense**. Segundo esta carta, considerada como o documento final do evento:

[...]o objetivo principal deste plano é: “consolidar um modelo de desenvolvimento que considere a dimensão humana, social, cultural, econômica, ambiental e ética da população da região Transamazônica e Xingu”. O plano parte do princípio de que “a região Oeste do Pará pode ser considerada como a última fronteira da Amazônia Oriental com grande estoque de reserva florestal”. Além disso, reconhece o dinamismo econômico da região: exploração madeireira, pecuária, agricultura, pesca, extrativismo, mineração industrial, garimpo e o comércio, com importante papel da produção familiar rural. Reconhece, também, que a grande quantidade de terras públicas no território torna-o “palco de conflitos instalados e perspectivas de novos conflitos – acirramento” (FVPP, 2003, p. 1). [...]. (SCHITTINI, 2009, p. 162)

A citação acima demonstra, principalmente em função das características da região onde o evento foi realizado, o reconhecimento das potencialidades da região amazônica e dos conflitos gerados a partir do uso dos recursos naturais existentes. Ao reconhecer tais questões e como resultado das discussões, o documento síntese do evento apresenta quatro propostas de ações, para um período de 10 (dez) anos, podendo ser assim resumidas:

a) infraestrutura e reordenamento fundiário como suportes a agricultura familiar; b) ordenamento territorial para utilização dos recursos naturais de forma sustentável; c) fortalecimento da produção agropecuária, florestal e pesqueira em base familiar e agroecológica; d) políticas sociais para inclusão e controle social. Esse documento foi entregue às autoridades que se fizeram presentes na referida Conferência [...]. (FERREIRA, 2010a, p. 60)

A partir do exposto acima, percebe-se o início das articulações da Sociedade Civil e suas relações com o Estado, buscando de forma propositiva se inserir na discussão e chamando as representações do Estado para o debate.

2) **ENCONTRO DE SINOP – 18 à 20 de novembro de 2003 – *Desafios e Sustentabilidade Socioambiental ao Longo do Eixo Cuiabá-Santarém.***



Foto 24: Plenária Final do Encontro de Sinop
Fonte: Acervo ISA, *apud* FERREIRA, 2010a.

A **Foto 24** mostra a plenária final do Encontro de Sinop, que teve cerca de 230 (duzentos e trinta) participantes, reunidos na Universidade Estadual do Mato Grosso – UNEMAT, *campus* Sinop. Segundo Vilas-Bôas e Santili (2004, p. 12), dos 230 (duzentos e trinta) participantes: “[...] 130 eram representantes de sindicatos, associações, ONG’s, instituições de pesquisa e movimento social vindos de municípios do Mato Grosso, Pará, e das cidades de Cuiabá, Brasília e São Paulo; e 100 lideranças de povos indígenas do Parque Indígena do Xingu, Paraná e Kayapó [...]”. Teve como objetivo “[...] dialogar com os interesses econômicos regionais e com as políticas públicas, sobre o ordenamento e gestão territorial da região sob influência da BR-163 [Cuiabá-Santarém]” (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004, p. 05).

Visando apresentar propostas orientadoras de políticas públicas com bases sustentáveis com o intuito de “potencializar” os encaminhamentos acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004, grifo dos autores), o encontro dividiu-se em quatro momentos diferentes:

- **Apresentações gerais.** Palestras e informações sobre o contexto da construção da rodovia BR-163 e esclarecimentos das etapas do processo de mobilização foram proferidas pelo ISA, IPAM, FORMAD, UNEMAT e GTA.
- **Trabalhos em grupos regionais** cujo foco foi levantar propostas e ações prioritárias de gestão para o eixo mato-grossense da BR-163 e terras indígenas do Pará e Mato Grosso, através do diagnóstico dos problemas e conflitos discutidos em torno de **cinco eixos temáticos: Infraestrutura e Ordenamento Fundiário, Áreas Protegidas e Biodiversidade, Viabilidade das Atividades Produtivas, Monitoramento Ambiental e Manejo de Recursos e Fortalecimento Social e Cultural das Populações Locais.** [...]
- **Apresentação dos resultados dos GTs [grupos de trabalhos]** em plenária para discussão, aprovação ou rejeição das propostas.

- **Elaboração de um documento síntese “Encontro BR-163 Sustentável”:** reuniu propostas e as principais recomendações levantadas em cada grupo de trabalho. Este documento foi apresentado no último dia do encontro em plenária aberta às autoridades e demais convidados [...] e encontra-se disponibilizado na *homepage* do ISA (www.socioambiental.org). (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004, p. 12)

Dentro dos eixos temáticos citados acima, Infraestrutura e Ordenamento Fundiário e Áreas Protegidas foram os mais discutidos. Para cada eixo foram levantados os problemas e propostas para solucioná-los, estando descrito nos autores citados. Segundo Vilas-Bôas e Santili (2004, p. 50, grifo dos autores):

O Encontro BR-163 Sustentável em Sinop trouxe contribuições importantes, que foram detalhadas neste documento, para a construção de um modelo de gestão territorial nas áreas de influência da BR-163 do MT. [...] Além disso, esse Encontro reiterou a necessidade de se criar um fórum da sociedade civil e governo para discussões e acompanhamento dos resultados e impactos da pavimentação dessa rodovia. Ao final do encontro, em plenária aberta foi realizada a leitura e entrega oficial do documento final do Encontro de Sinop [...] às autoridades presentes. Entre estas estavam os Ministros Ciro Gomes (Integração Nacional) e Marina Silva (Meio Ambiente).

Como se percebe o Encontro de Sinop teve um papel fundamental de reconhecimento dos problemas, participação social e do governos e definição de proposições articuladas em eixos temáticos indicativos dos rumos que as discussões iriam tomar nos próximos eventos.

3) ENCONTRO DE SANTARÉM – 5 à 7 de dezembro de 2003 – Encontro em Defesa da Sustentabilidade Territorial do Baixo-Amazonas e BR-163.

Este Encontro contou com 258 (duzentos e cinquenta e oito) pessoas, 117 (cento e dezessete) instituições, 21 (vinte e um) municípios representados de 05 (cinco) estados da Amazônia – Pará; Tocantins; Amapá; Acre; e, Mato Grosso. Aproximadamente, 200 (duzentas) eram representantes dos movimentos sociais do Baixo Amazonas e, 58 (cinquenta e oito) lideranças de movimentos sociais, povos indígenas, ONG's, pesquisadores de Instituições de Ensino Superior – IES da região, bem como órgãos governamentais das três esferas. Esse evento foi organizado pelo IPAM, CEFT-BAM, FETAGRI-BAM, STTR de Santarém, Fórum da Produção Familiar do Baixo Amazonas e o Fórum da Amazônia Oriental – FAOR (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004; FERREIRA, 2010a).

Teve como objetivo geral “[...] discutir e articular diretrizes e propostas para a construção de um plano de desenvolvimento regional, com base no ordenamento territorial da região” (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004, p. 10). Com esse objetivo, a organização do evento buscava:

- a) socializar com as sociedades santarena e regional os debates que vinham sendo desenvolvidos por essas instituições e parceiros em torno dos efeitos da pavimentação da Cuiabá-Santarém;
- b) amadurecer as análises sobre o ordenamento territorial da região frente os planos de asfaltamento da estrada;
- c) fortalecer o debate das propostas de ordenamento territorial entre organizações sociais de base, as quais em geral foram excluídas de processo de discussão do desenvolvimento regional [...]. (FERREIRA, 2010a, p. 61)

Assim, percebe-se seu caráter informativo, discursivo e propositivo, onde o final do encontro, transformado em plenária, teve como ponto alto o fortalecimento da proposta de elaboração de um plano de desenvolvimento regional. O ordenamento territorial e o reconhecimento da importância da articulação Sociedade Civil e Estado, em termos de ações propositivas, foram consideradas as principais. Como coloca Vilas-Bôas e Santili (2004, p. 10):

O documento final do evento em Santarém revelou aspectos importantes para as reflexões sobre o asfaltamento da BR-163, incluindo a necessidade de realização de um plano de desenvolvimento regional, com vistas a trazer melhoria efetiva da qualidade de vida da população, o encaminhamento para discussão em instâncias interministeriais, envolvendo não apenas o Ministério dos Transportes, como também do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades entre outros [...].

Chega-se ao final do terceiro evento de discussões sobre a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, com a certeza de que o direcionamento das discussões tem que estar voltado para a construção de um planejamento estratégico para toda a referida área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. Como se verá, a partir daqui as discussões vão girar para o conteúdo do Plano, continuando assim as reflexões acerca da problemática, definições de políticas e interação com o Estado. Partindo sempre da reflexão acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém com intuito de pensar sempre para além dele.

4) ENCONTRO DE ITAITUBA – 10 à 12 de dezembro de 2003 – *Encontro Regional da Produção Familiar ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém: desafios para ordenar o território.*



Foto 25: Plenária Final do Encontro de Itaituba.

Fonte: Acervo IPAM, *apud* FERREIRA, 2010a.

A **Foto 25** apresenta a plenária final do encontro realizado em Itaituba/PA, logo após o ocorrido em Sinop/MT, tendo uma grande participação dos movimentos sociais locais, reunindo 188 (cento e oitenta e oito) participantes de 88 (oitenta e oito) organizações e instituições dos municípios da região¹²⁴. Foi organizado pelo IPAM, FETAGRI-BAM, FVPP, STTR de Itaituba, Prelazia de Itaituba e o FÓRUM BR-163. Segundo Schittini (2009, p. 165-166):

Para preparar o encontro, houve reuniões em oito municípios da área de influência da rodovia BR-163 [Cuiabá-Santarém], diagnósticos rápidos participativos e entrevistas com líderes da sociedade civil, do poder público e do setor produtivo. A partir disso,

¹²⁴ Segundo Ferreira (2010a), os municípios que tiveram representantes neste encontro foram: Aveiro, Itaituba, Novo Progresso, Jacareacanga, Placas, Rurópolis, e Trairá, além do distrito de Castelo dos Sonhos.

foi elaborado um diagnóstico do território. Durante o encontro, o diagnóstico foi apresentado, discutido e Grupos de trabalho temáticos que discutiram as proposta. Esses grupos foram divididos da seguinte forma: ordenamento fundiário; combate à impunidade e violência no campo; infraestrutura e serviços básicos; estratégias produtivas para a produção familiar; fortalecimento das organizações sociais.

Segundo Ferreira (2010a, p. 62):

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

Neste sentido, propuseram ações relevantes dentro das temáticas: “comercialização e a ocupação ilegal de terras da União; a ausência da justiça e a impunidade de infratores e criminosos; as dificuldades de atendimento das demandas sociais pelos poderes públicos locais; e a inexistência de infraestrutura adequada às necessidades da produção familiar. [...]” (VILAS-BÔAS; SANTILI, 2004, p. 10). A partir das temáticas citadas, percebe-se claramente que os movimentos sociais estão preocupados em pontuar problemas relacionados a ausência do Estado na região. As proposições deste evento foram organizadas em um documento denominado de Carta de Itaituba.

Segundo Ferreira (2010a, p. 62), a Carta de Itaituba teve por objetivo “[...] apresentar estratégias de ordenamento territorial para a região, aprovado em plenária e apresentado aos representantes de instituições federais, estaduais e municipais presentes a plenária de encerramento do encontro”. Reforçando o parágrafo acima, segundo Schittini (2009) a Carta de Itaituba traz percepções sobre a organização da região, bem como os conflitos socioambientais advindos dessa organização que data da década de 1970, como a abertura da Rodovia. Com vistas à estas percepções, houve o destaque, como expectativa, a presença do Estado na região de forma mais permanente e incisiva.

Desta forma, a tônica também foi para o ordenamento territorial e gestão ambiental, como áreas receberem ações urgentes. Os quatro eventos acima configuram no processo de construção do Plano BR-163 Sustentável, como momentos em que a região da rodovia Cuiabá-Santarém se articulou para discutir seus problemas. Encontros revertidos em fóruns de discussões, de planejamento, onde o que estava em jogo era a tomada de decisão sobre processos políticos “de cima”, mas que a Sociedade Civil regional buscou se apropriar para ter voz e dizer “nós queremos isso”.

Foram esses momentos que tornaram o processo de construção do Plano BR-163 um modelo de planejamento participativo onde preparação, empoderamento e atuação eram a tônica. Como dito anteriormente, o resultado de cada um desses encontros resultaram em relatórios sínteses e cartas abertas que se transformaram nos instrumentos de divulgação e negociação com o governo federal. Estão nesses documentos os diagnósticos regionais e as propostas de soluções para os problemas que para além do asfaltamento de uma Rodovia necessitavam de respostas, caso contrário, o insucesso da obra seria iminente.

Em função desses encontros, um quinto grande encontro foi realizado em março de 2004, no município de Santarém/PA.

5) ENCONTRO SANTARÉM – 29 à 31 de março de 2004 – *O Desenvolvimento que Queremos: ordenamento territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônia e Xingu.*



Foto 26: Prefeita de Santarém/PA, representante da organização do evento e ministros do MI e MMA, na plenária final do Encontro

Fonte: Acervo IPAM, *apud* FERREIRA, 2010a.

A **Foto 26** apresenta a composição de uma das mesas do evento, exemplificando a participação do governo federal e municipal no mesmo, sendo este o segundo evento que se contou com os ministros do MI e MMA. Este evento, portanto, veio no bojo dos quatro eventos realizados em 2003, tendo o caráter similar a estes cuja principal estratégia foi: i) fazer a síntese dos quatro eventos anteriores; ii) ser um ambiente de consulta, discussão e elaboração de propostas para o desenvolvimento regional; iii) elaborar a Carta de Santarém (**Anexo A**) como a síntese da síntese para encaminhar ao governo federal; e, iv) propor a elaboração de um plano regional em prol de um desenvolvimento territorial e sustentável da região (PENA, 2004; MACGRATH, *et al.*, 2010).

Foi coordenado pelo conjunto das instituições à frente dos eventos anteriores: IPAM, ISA, ICV, FVPP, CEFT-BAM, FORMAD, FETAGRI-BAM, FÓRUM da BR-163, e, mais o GTA (FERREIRA, 2010a). Seus principais participantes foram os membros dos movimentos sociais, ambientalistas e indígenas da região da rodovia Cuiabá-Santarém, Transamazônia e Xingu e representantes do governo federal, estadual e municipal. Segundo Pena (2004, p. 04):

O encontro de Santarém teve como meta amadurecer as análises sobre o ordenamento territorial da região frente ao asfaltamento da BR-163 [Cuiabá-Santarém] e fortalecer as organizações sociais de base, que geralmente são excluídas do processo, na consolidação de uma proposta que vise um desenvolvimento para todos, principalmente para os setores produtivos menos favorecidos economicamente que ocupam o eixo da BR-163 [Cuiabá-Santarém] e suas áreas de influência. Mais especificamente o objetivo desse encontro foi consolidar em um único documento as

propostas de desenvolvimento para a região do Baixo-Amazonas, Transamazônica e BR-163 [Cuiabá-Santarém] eixo paraense e Mato Grosso.

Percebe-se, nos objetivos do evento, a consolidação da temática ordenamento territorial, a relação deste tema com o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e o desenvolvimento territorial como pontos centrais para a ação do Estado. Como dito acima, os resultados do Encontro de Santarém foram sintetizados em um documento denominado de **Carta de Santarém**, entregue aos ministros Marina Silva (MMA) e Ciro Gomes (MI)¹²⁵, como mostra a **Foto 26**. Como dito anteriormente, sendo o segundo evento que tais ministros participaram na região, estes demonstraram compromisso com as discussões e empenho em fazer dar certo a parceria Estado – Sociedade Civil, provocando a sensação aos participantes de presença do Estado (PENA, 2004).

Pena (2004) destaca no relatório do encontro, as posições de Ciro Gomes e Marina Silva quanto ao processo de articulação e mobilização em torno do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Além disso, estes Ministros apoiaram a proposição da construção de um Plano que contempla-se não só o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, mais o desenvolvimento regional sustentável, comprometendo-se pelo governo a encaminhar tal processo. Segundo Pena (2004, p. 08, grifo da autora):

Para o Ministro Ciro Gomes da Integração Nacional este encontro comprova que a "inteligência coletiva" conduz a construção de Planos onde nenhuma área social, ambiental, política e econômica seja esquecida. Iniciativas como essa, segundo o Ministro, mostram que estamos aptos a "formar e unir um consórcio social e ambiental com um consórcio dos empreendedores. Se trabalharmos juntos, não nos desmobilizarmos, construiremos um modelo de um país para o futuro".

Para a Ministra Marina Silva do Meio Ambiente, essa obra - a BR-163 [Cuiabá-Santarém] - não pode vir a ser ou deixar mais uma mazela social, ambiental ou econômica. Precisamos ter o compromisso de conversar, de dialogar, justamente pelas concepções estratégicas diferenciadas que possuímos. "Temos que ter a clareza, a consciência de que nossos projetos e propostas têm que ser maiores que nossas divergências e diferenças". Com relação 'as propostas apresentadas, a Ministra disse que "poderão ser viabilizadas desde que permaneçamos juntos e trabalhemos conjuntamente".

Os discursos, portanto, foram a tônica da “fala” do governo encampado localmente. O desafio desses Ministros era serem interlocutores desse processo junto ao restante do governo, para que tais diálogos e reivindicações realmente se transformassem em ações. E, com esse compromisso, os mesmos se responsabilizaram em travar um diálogo no governo federal para que o projeto de asfaltamento de rodovia Cuiabá-Santarém se transformasse em um planejamento participativo, contínuo e direcionador das políticas para a região.

Com este evento, fecha-se o primeiro ciclo de eventos locais que antecederam a elaboração do Plano BR-163 Sustentável e, como destaca Pena (2004, p. 08): “[...] Essas ações serviram como instrumento da primeira negociação com o governo federal que aconteceu em uma Oficina de trabalho realizada em Brasília nos dias 27 a 29 de abril de 2004”. Vale destacar do encontro de Santarém ainda segundo a autora citada, o reforço dos cinco eixos temáticos onde foram dispostas as ações prioritárias para a região:

- Infraestrutura e Serviços Básicos;
- Ordenamento Fundiário e Combate a Violência no Campo;
- Estratégias Produtivas e Manejo dos Recursos Naturais;
- Fortalecimento Social e Cultural das Populações Locais; e,

¹²⁵ Segundo Pena (2004), além dos ministros citados acima, representantes do Ministério dos Transportes estavam presentes no evento.

- Gestão Ambiental, Monitoramento e Áreas Protegidas.

Dentro destes eixos temáticos, o destaque foi para os temas ordenamento fundiário e gestão ambiental, considerados a principal preocupação e ponto de partida para a solução de problemas históricos da região amazônica. A título de exemplo, como se verá no **Capítulo IV**, os atores sociais entrevistados nessa pesquisa, colocam tais temas como fundamentais para que qualquer processo de desenvolvimento na região seja desencadeado com sucesso. Portanto, uma reivindicação mais que emergencial para o processo de condução das discussões acerca de um planejamento estratégico para o desenvolvimento da região.

Voltando para a Carta de Santarém, a mesma foi considerada a primeira e mais divulgada síntese das posições e propostas da região para um plano de desenvolvimento regional sustentável, fazendo com que o governo pensasse não só em uma ação infraestrutural para a região. Mas, todo um conjunto de ações articuladas com vistas a mitigação dos impactos do asfaltamento da Rodovia e o direcionamento de ações para o enfrentamento de problemas históricos como o ordenamento territorial. E, neste sentido, cobrar a atuação do governo, minimizando assim, problemas de décadas de ausência.

Segundo Pena (2004, p. 04-05, grifo da autora):

A **Carta de Santarém** oferece elementos para a implantação de um modelo desenvolvimento que respeite as comunidades locais, fortaleça a organização popular e reduza os impactos ambientais decorrentes de grandes obras na região, para que os benefícios gerados por este investimento possam realmente estar ao alcance da maioria da população regional, principalmente para os setores produtivos menos favorecidos economicamente que ocupam o eixo dessa rodovia.

Para tanto, as ações prioritárias definidas no Encontro, foram transformadas, como dito acima em cinco eixos e mais três propostas, apresentadas na Carta como linhas norteadoras da construção de uma política pública, na forma de Plano de Desenvolvimento, capaz de dar conta das demandas da região. Assim, as ações para além do asfalto estavam dentro dos eixos citados acima e das propostas. Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 21), tais propostas finalizadoras da Carta, são:

1) que a abrangência territorial de impacto da construção considere como regiões de influência o Norte de Mato Grosso e o Oeste do Pará, incluindo as bacias do Araguaia, Xingu, Teles Pires e Tapajós, 2) que as propostas da Carta sejam incorporadas no planejamento governamental, e 3) que o Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163 seja instituído como espaço permanente de negociação envolvendo entidades da sociedade civil. [...].

Como pode ser percebido a partir do **ANEXO A**, a Carta de Santarém também foi considerada um marco nesse processo de articulação e relação Sociedade Civil – Estado, pelo ponto de vista da participação e representatividade regional. Ou seja, assinam a carta diversas entidades, de diferentes setores da região, como lista Ferreira (2010a, p. 63):

[...] CEFT-BAM, FVPP, GTA, FORMAD, IPAM, ISA, FETAGRI, ICV, Associação Terra Indígena Xingu (ATIX), [...] MPEG, FAOR, [...] FASE AMAZÔNIA, [...] UNEMAT, Universidade Federal do Pará - Campus de Altamira (UFPA), Grupo Nova Proposta para a Agroecologia (GTNA), Associação Floresta Protegida (AFP), Grupo de Defesa da Amazônia (GDA) e EMBRAPA [Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária] Amazônia Oriental [...].

Após o encontro de Santarém, um encontro, com formato de Oficina, em Brasília de 27 a 29 de abril de 2004, foi realizado com o intuito de avaliar as propostas definidas neste evento, por técnicos do governo de diferentes ministérios, mas com a participação de representantes da Sociedade Civil da região (PENA, 2004; MACGRATH, *et al.*, 2010).

6) BRASÍLIA – DF: OFICINA DE TRABALHO - 27 a 29 de abril de 2004:

Esta oficina teve como intuito apresentar aos representantes do governo federal, de forma sistematizada, os resultados de todo o processo de articulação, mobilização e elaboração de propostas dos encontros regionais acima descritos. Tal apresentação, pelo lado da Sociedade Civil regional contou com a participação dos governos estaduais, bem como entidades da sociedade e comunidade científica. Pode-se considerar este, o primeiro momento de negociações entre Sociedade Civil e Estado acerca do conteúdo do Plano, onde pelo lado do governo federal estava o recém criado **Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163 – GTI da BR-163**.

Com a criação do GTI da BR-163, o governo federal acatava a proposta da Sociedade Civil da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém em elaborar um plano de desenvolvimento regional, específico para aquela área. Uma decisão pautada pela Sociedade Civil como a condição principal para que houvesse acordo em asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém. Segundo Ferreira (2010a) o GTI da BR-163 desponta como o grupo do governo federal responsável por negociar os pontos que seriam incluídos no Plano junto à Sociedade Civil (FERREIRA, 2010a).

O documento propositivo principal para a discussão era a Carta de Santarém. Segundo Toni, *et al.* (2010, p. 22):

[...] Naquele momento, foram apontadas as linhas estratégicas que viriam a ser a base do Plano: infraestrutura e serviços básicos, ordenamento fundiário e combate à violência, estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais, fortalecimento social e cultural das populações locais, gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas.

Ou seja, foi na Oficina de Brasília que ocorreu a aprovação dos eixos temáticos da Carta de Santarém como as linhas estratégicas do Plano BR-163 Sustentável.

O GTI da BR-163 foi criado pelo Decreto de 15 março de 2004, com o objetivo de elaborar o Plano BR-163 Sustentável. Baseado no princípio da transversalidade, o GTI era composto por mais de 19 (dezenove) instituições federais entre 17 (dezesete) Ministérios¹²⁶ e 02 (dois) Órgãos da Presidência da República¹²⁷, tendo a Casa Civil como coordenadora do processo de condução da elaboração do Plano (ALENCAR, *et al.*, 2005; BRASIL, 2007b). Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 22): “A conclusão da proposta de plano do movimento social da Br-163 [Cuiabá-Santarém] e a criação do GTI marcaram o início da segunda fase do processo de planejamento participativo, a elaboração do plano de desenvolvimento do governo”.

No documento Brasil ([2005b]) foi colocado que um dos antecedentes da criação do GTI da BR-163, ocorreu em 2003, vinda do interesse das Nações Unidas para o Meio Ambiente ao criar um programa denominado Melhoria de Avaliação e Planejamento Integrados para o Desenvolvimento Sustentável. Este programa objetivava ajudar no processo de condução e avaliação de planejamento integrado para o desenvolvimento sustentável em países “em desenvolvimento”. O Brasil se interessou por essa proposta, via MMA que iniciou um processo de diálogo com os demais Ministérios integrados ao PAS, dando origem ao Memorando de Entendimento – MoU.

A partir do MoU a ideia do planejamento integrado e transversal como citado na subseção anterior, ganhou mais força no governo Lula, via PAS. Mas, tal processo logo foi se

¹²⁶ Ministérios: da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; das Cidades; da Ciência e Tecnologia; da Cultura; da Defesa; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Educação; da Integração Nacional; da Justiça; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Saúde; do Trabalho e Emprego; e, dos Transportes. (BRASIL, 2007b)

¹²⁷ Casa Civil da Presidência da República e Secretaria Geral da Presidência da República. (BRASIL, 2007b)

transferindo para a discussão acerca do Plano BR-163 Sustentável, por estar mais avançado em termos de construção do que o PAS e por ter um apelo forte devido a toda mobilização regional em torno do mesmo. Segundo Brasil ([2005b], p. 07), outras duas justificativas para a transferência das intenções de planejamento integrado, a partir da captação de recursos e apoio via Nações Unidas, para o Plano BR-163 Sustentável se deu:

[...] devido principalmente a duas razões, a saber, focalizar num processo de planejamento melhor definido e mandatado e acompanhar melhor a prioridade que o governo estava dando ao último Plano. O interesse manifesto do setor de agronegócio e dos governadores de Estado (Mato Grosso e Pará) reforçou este desejo político em dar incentivo a este ambicioso plano de governo.

Com isso, **do lado do Governo** cria-se o GTI da BR-163, com apoio internacional e dentro de uma lógica de planejamento integrado onde segundo Brasil ([2005b, 07]), a orientação era que:

[...] os investimentos em infraestrutura para fortalecer o crescimento econômico e a competitividade das exportações do agronegócio não poderiam ser feitos às expensas do descontentamento social (violência, pobreza) e danos ambientais (desmatamento). Ao contrário, eventuais conflitos de interesse deveriam ser mitigados pelos programas governamentais.

Assim, o Programa das Nações Unidas de avaliação integrada do planejamento foi colocado em execução, sob a coordenação do PNUMA Brasil, Secretaria de Desenvolvimento Sustentável – SDS/MMA, da Secretaria do Desenvolvimento Regional – SDR/MI e do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UNB. Tal proposta, pode ser considerada como uma das ações iniciais, pelo lado do governo federal em articular um processo de planejamento integrado (BRASIL, [2005b]). Desta forma, tal programa ajudou na efetivação de Oficinas e reuniões na região entre Estado e Sociedade Civil visando as articulações e diálogos acerca das demandas e ações prioritárias para a região.

Os resultados e recomendações de políticas dessa ação, segundo Brasil ([2005b], p. 10) foram “[...] levadas em consideração no processo de viabilização do Plano BR-163 Sustentável”. Este portanto, foi só um exemplo da articulação, via governo federal, a partir da tomada de decisão de construir um plano de desenvolvimento regional para a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém. Um outro aspecto a considerar, segundo Oliveira (2010, p. 22) é o fato do GTI da BR-163 ter sido criado fundamentalmente:

[...] para tratar, [...], da elaboração de um plano de ação para a região, com a participação da população local [...]. Essa dinâmica mudou a realidade dos movimentos sociais que, de fracos e desarticulados [...], influenciariam a agenda governamental sobre as políticas de infraestrutura para a Amazônia. [...]

Pode-se dizer, a partir de tudo que foi descrito até aqui, os movimentos sociais da região da rodovia Cuiabá-Santarém tiveram um papel preponderante para que o processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável começasse a ser elaborado. Confirmando assim que, esses grupos articulados, acabaram por influenciar totalmente a agenda governamental das políticas referentes a área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. E, todo esse processo foi bastante intenso, pelo menos até a finalização da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, onde, a principal ação para a sua consolidação foi um “diálogo proativo” entre Estado e Sociedade Civil.

Todo esse processo de mobilização regional que influenciou a criação do GTI da BR-163, por parte do governo, vem dentro de uma gama de interesses e preocupações, assumidas via MMA com os impactos socioambientais da conclusão da obra da rodovia Cuiabá-Santarém.

Viu-se com esse projeto a possibilidade de implementar uma nova forma de planejamento, tendo em vista que a decisão de asfaltamento da Rodovia era ação prioritária. Uma forma de planejamento com base no desenvolvimento sustentável, buscando equacionar os interesses em prol da qualidade de vida das populações locais e, mais do que isso, tendo a Sociedade Civil local como parceira (BRASIL, [2005b]).

A partir de tudo que foi exposto até aqui, pode-se definir três fases para a construção e consolidação do Plano BR-163 Sustentável: 1) a organização da Sociedade Civil Local em torno da construção de um processo de discussão com vistas a pensar alternativas de desenvolvimento para região para além de uma obra de asfaltamento; 2) a articulação entre Estado e Sociedade Civil em prol da construção de um plano de desenvolvimento regional – o Plano BR-163 Sustentável; e, 3) o lançamento do Plano e os processos desencadeadores para sua implementação. A primeira fase foi descrita na primeira parte desta subseção, a segunda parte começa a ser exposta a partir de agora e, a terceira, será tema da próxima subseção e do **Capítulo IV**.

Com a criação do GTI da BR-163 e a entrega das propostas finalizadas pelos movimentos sociais a partir dos relatórios dos encontros de 2003 e da Carta de Santarém – 2004, iniciou a segunda fase de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, via governo federal. No âmbito do governo federal, o GTI puxou uma série de reuniões, solicitando sempre a presença de representações do Ministérios integrantes do GTI com o intuito estratégico de “[...] fazer com que o plano refletisse o compromisso dos diferentes setores do governo com a região. [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 101). Dessas reuniões, surge a primeira versão preliminar do Plano, apresentada em julho de 2004, intitulada de *Oficina de Consulta à Sociedade Local* (FERREIRA 2010a).

Segundo Brasil (2004a, p. 08) documento citado acima:

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) (referido neste documento como Plano BR-163 Sustentável) é uma iniciativa pioneira do Governo Federal no planejamento do desenvolvimento da Amazônia. O Plano BR-163 Sustentável está sendo elaborado em parceria com os Governos dos Estados do Mato Grosso, Pará e Amazonas; prefeituras; entidades empresariais e dos trabalhadores e organização da sociedade civil. O objetivo é elaborar e implementar um plano de desenvolvimento sustentável, baseado num conjunto de políticas públicas estruturantes, com destaque para a pavimentação da BR-163, buscando a inclusão social e a conservação dos recursos naturais.

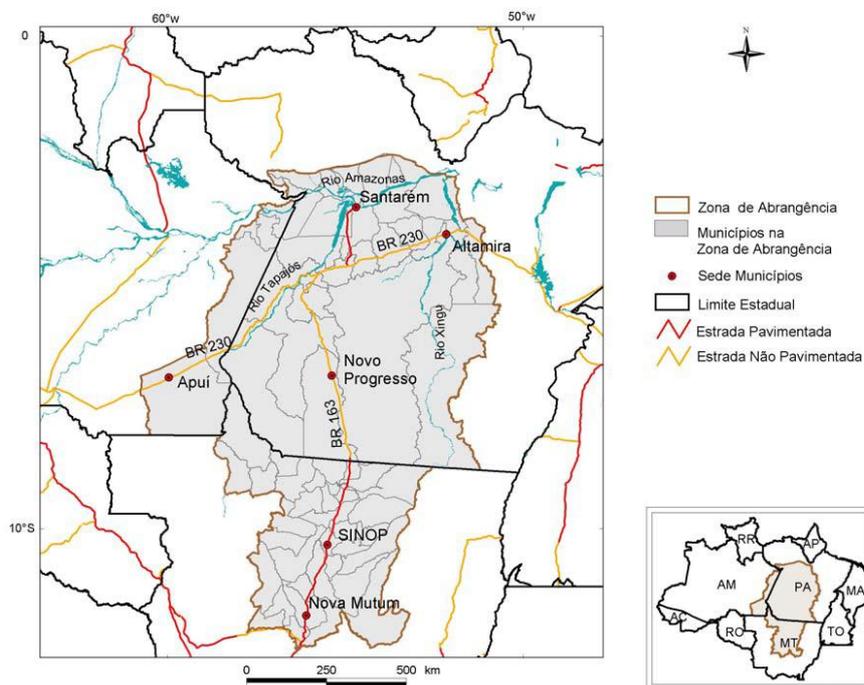
Assim, a primeira versão preliminar do Plano BR-163 Sustentável iniciava, deixando clara a interpretação do governo federal quanto o objetivo, a principal ação e as parcerias para elaboração do referido Plano. Neste documento, além desse objetivo de apresentação, há um esboço de diagnóstico, fruto de dados secundários, de propostas dos Ministérios integrantes do GTI da BR-163, dos Estudos de Impactos Ambientais – EIA contido no Relatório de Estudos de Impactos Ambientais – RIMA da rodovia Cuiabá-Santarém, além dos documentos dos eventos descritos acima.

É interessante trazer algumas informações dessa primeira versão, para se ter uma visão das mudanças que foram feitas até apresentação da versão oficial do Plano, na próxima seção e, se perceba as incorporações e mudanças. Um fator interessante dessa versão foi o reconhecimento de suas bases definidoras estarem contidas no PAS, ao mesmo tempo em que foi indicada sua estreita relação como o PPA 2004- 2007 e com o PPCDAM, os dois últimos em curso. Com isso, propostas de objetivos, diretrizes, ações emergências e considerações sobre o modelo de gestão do Plano finalizam o documento preliminar, que vai ser colocado para a apreciação e discussão na região.

Outro fator a destacar foi que, no diagnóstico apresentado, encontra-se a proposta de área de abrangência a ser levada para a discussão, descrita abaixo e apresentada na **Figura 06**:

Essa área de influência tem o seguinte contorno: municípios do centro-oeste de Mato Grosso (limite sul), municípios da margem esquerda do rio Amazonas (limite norte), municípios da Bacia do Xingu (limite leste) e municípios fronteiriços do Estado do Amazonas com o Pará (limite oeste). São 65 municípios, sendo 32 do Mato Grosso, 28 do Pará e 5 do Amazonas. A área total soma 974 mil km². Desse total, mais da metade da área de influência situa-se no Pará, enquanto cerca de um terço encontra-se no Mato Grosso e apenas 15% no Amazonas. (BRASIL, 2004a, p. 13)

Figura 06: Área de Abrangência do Plano BR-163 Sustentável proposta em sua primeira versão.



Fonte: Ministério da Integração Nacional, *apud* BRASIL, 2004a.

Por fim, uma proposta de metodologia para elaboração do Plano BR-163 Sustentável foi apresentada:

- i. elaboração de um documento inicial para discussão, a partir das discussões no âmbito do GTI e das contribuições advindas de diversas esferas (governos estaduais, fóruns da sociedade civil, etc.), compreendendo diagnóstico social, ambiental e econômico da Área de Influência da BR-163, objetivos, diretrizes, modelo de gestão e ações emergenciais;
- ii. realização de um amplo processo participativo, através da realização de consultas públicas, com o objetivo de acolher propostas e sugestões dos diversos segmentos sociais e instâncias interessadas (governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado e dos trabalhadores, da sociedade civil, etc.), buscando, através do diálogo e da negociação, a costura de acordos socialmente legitimados;
- iii. elaboração da proposta final do Plano BR-163 Sustentável (com a incorporação das discussões advindas das consultas públicas) a ser realizado por subgrupos de trabalho; e
- iv. implementação propriamente dita do Plano, incluindo um sistema de monitoramento e avaliação permanente. (BRASIL, 2004a, p. 12)

Ou seja, o descrito acima se inclui na primeira ação metodológica, tendo como próximo passo, a realização das consultas públicas para apresentar esta versão a Sociedade Civil da região e, assim, ampliar a versão a partir das sugestões advindas desse processo. Antes de traçar algumas considerações sobre o processo de consulta pública, convém destacar ainda o ponto que diz respeito às ações emergências, a partir do descrito na primeira versão do Plano:

Considerando como necessidade urgente de se fortalecer o Estado de Direito, as condições de cidadania e outros interesses públicos na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, deve ser iniciado, durante a fase de preparação do Plano BR-163 Sustentável, um conjunto de ações prioritárias, envolvendo parcerias entre o Governo Federal, governos estaduais, prefeituras, setor privado e sociedade civil. De forma consistente com as diretrizes do Plano BR-163 Sustentável, essas ações prioritárias terão como enfoque o atendimento de demandas urgentes, nas áreas de ordenamento fundiário e resolução de conflitos sociais sobre o acesso aos recursos naturais, fortalecimento de segurança pública e da cidadania, fomento a atividade produtivas sustentáveis e a prevenção e controle de crimes ambientais. Nesse sentido, se enquadram entre as medidas necessárias para antecipar e acompanhar a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém. [...] (BRASIL 2004a, p. 31-32)

Do texto acima, o interessante perceber é o reconhecimento importância de fortalecer a presença do Estado na região. Para isso, a intenção contida no documento foi que o governo iria começar a agir a partir de julho de 2004, atendendo demandas de segurança, fiscalização, controle, proteção e levantamento de demandas e ações prioritárias, como se verá mais adiante. Os segmentos definidos para serem atendidos foram: 1) Fortalecimento da segurança pública; 2) Ordenamento Territorial; 3) Monitoramento e controle ambiental; e, 4) Fomento à atividades sustentáveis. Tais ações foram apresentadas inclusive com definição de setores responsáveis parceiros incluindo os Ministérios, órgãos federais, estaduais e municipais e ONG's, todos com atribuições nas áreas fundiárias, ambientais e jurídicas (BRASIL, 2004a).

Com a versão preliminar pronta, deu-se início à sua submissão à consulta pública, no ano de 2004, em uma primeira rodada de reuniões realizadas como discriminadas em Brasil (2004b, p. 01):

[...] Santarém (2 e 3/07), Altamira (5 e 6/07), Novo Progresso (8 e 9/07), Garantã do Norte (12 e 13/07), Sorriso (15 e 16/07) e, Apuí (19 e 20/07) e fornecer subsídios para a realização das próximas consultas públicas [...]. Em 27/07 foi realizada em Brasília uma consulta pública solicitada pelas organizações não governamentais e movimentos sociais, com caráter diferenciado das realizadas na região, que contou com a presença de 95 pessoas. [...].

As consultas ocorreram em 06 (seis) municípios dos 03 (três) estados da área de abrangência definida: 03 (três) no Pará, 02 (dois) no Mato Grosso e 01 (um) no Amazonas. A última reunião mencionada na citação, ocorrida em Brasília/DF finalizou a primeira rodada de discussões da primeira versão do Plano BR-163 Sustentável. Uma ação ocorrida durante as seis consultas públicas e destacada por Ferreira (2010a) foi a criação das Comissões Locais Provisórias – CLP, com objetivo de organizar fóruns locais assim distribuídos: “[...] Apuí (Sudeste amazonense); Altamira (Transamazônica oriental), Novo Progresso (Sudoeste paraense) e Santarém (Calha do Amazonas); Garantã do Norte (extremo Norte mato-grossense) e Sorriso (Centro- Norte mato-grossense)” (FERREIRA, 2010a, p. 78).

As discussões das consultas públicas foram sistematizadas, acrescidas com outras, fruto de novas reuniões ocorridas posteriormente nos municípios de Garantã do Norte/MT, Novo Progresso/PA e Santarém/PA, que segundo Ferreira (2010a, p. 77) serviram:

[...] para avaliar os resultados de estudos de impacto ambiental nos 974 mil km² da chamada área de influência da estrada, eventos promovidos pelo Governo Federal,

CONDESSA e outras entidades da sociedade civil. Foram recolhidas também sugestões de especialistas, dando origem a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, denominada de “Documento de Apoio: 2ª Etapa de consultas à sociedade” [...].

Após todo esse processo de reuniões e discussões, o GTI além de sistematizar os pontos para uma segunda versão do Plano, produziu um relatório avaliando a primeira rodada de consultas e discussões. Neste relatório, o GTI identificou problemas no processo de condução de tais consultas públicas. Segundo o documento Brasil ([2005b], p. 57), tais problemas foram:

- ausência de suporte financeiro, que comprometeu a divulgação das reuniões, o que teve implicações em termos de participação;
- falta de esquema de segurança nas consultas, considerando os altos níveis de violência observados na região;
- problemas na representatividade: o GTI optou por garantir representatividade institucional, ou seja, encaminhou convites às instituições que atuam na região. O relatório de avaliação aponta que a inexistência na administração pública de um cadastro único e completo de entidades da sociedade civil, a definição arbitrária do número de participantes em função das considerações anteriores, as condições políticas do ano eleitoral em curso, o desconhecimento pela sociedade local da proposta do Governo Federal, o desinteresse das pessoas em participar de um evento cujas características eram desconhecidas, e a secular dependência do poder público por parte das sociedades locais, especialmente nesta região, comprometeram seriamente os objetivos das consultas, no que concerne à representatividade social. Atores locais afirmaram que as consultas foram realizadas em locais de difícil acesso, e que nem todos têm seus interesses defendidos por instituições. Além disso, houve ausência dos poderes locais nas reuniões.

Apesar dos problemas identificados, o GTI considerou satisfatório os resultados da primeira rodada de consultas. [...].

Os reconhecimentos, acima, demonstram os desafios enfrentados para executar ações na Amazônia, principalmente na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém do estado do Pará. Desafios que envolvem desde a logística até as bases de informações e instrumentos eficientes de divulgação, comprometendo assim o processo de um contingente maior de participação social. Contudo, como dito acima, as consultas ocorreram, os atores mais envolvidos no processo se fizeram presentes e deram sua contribuição para a condução da segunda versão do Plano.

Antes de falar da segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, vale uma menção acerca do EIA/RIMA feito para o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. O EIA/RIMA são instrumentos exigidos pela legislação ambiental nacional para a execução de obras de grande porte, a exemplo do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. No caso do EIA/RIMA da referida Rodovia, este ficou a cargo da empresa Ecoplan Engenharia, uma empresa de Porto Alegre/RS, desde 2002.

Ou seja, EIA/RIMA da rodovia Cuiabá-Santarém foi datado de Outubro de 2002, ainda governo FHC. Portanto, este foi absorvido pelo governo Lula, que assumiu a responsabilidade de fazer acontecer as audiências públicas¹²⁸ para discussão do referido documento. As audiências públicas, só foram acontecer em 2004, paralelamente às consultas públicas da primeira versão do Plano BR-163 Sustentável (ALENCAR, 2005; PINTO 2006).

O EIA/RIMA da rodovia Cuiabá-Santarém, ao chegar ao conhecimento da Sociedade Civil local foi bastante criticado, haja vista o mesmo ter sido colocado como algo “dado”.

¹²⁸ As audiências locais acerca do EIA/RIMA é um exigência definida por Lei e, segundo Pinto (2006, p. 58): “[...] são importantes formas de consulta à sociedade no que diz respeito à tomada de decisões públicas [...]”.

Portanto, esse tipo de postura acabou por tornar as audiências públicas “meras consultas” para legitimação da obra, gerando assim desconfiança por parte da população local. Segundo Pinto (2006, p. 58-59):

Várias falhas podem ser apontadas. [...] A primeira deficiência diz respeito à ausência de alternativas tecnológicas e locacionais ao projeto, contrariando o que dispõe a legislação ambiental. Ora, não há escolha a ser feita diante da ausência de proposição de alternativas à pavimentação.

Desse modo, tornou-se impossível que a população fizesse uma comparação de alternativas. [...]

Percebe-se, também, que houve uma prevalência dos aspectos econômicos sobre os ambientais na conclusão do estudo [...]

A conclusão do EIA/RIMA é, pois, contraditória com os vários estudos já levantados [...], 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.

Os estudos, citados, principalmente, no **Capítulo II**, fizeram o contraponto ao EIA/RIMA da Rodovia que acabou por ser um documento para atender as exigências da legislação e, portanto, algo que ficou restrito às questões de autorização da obra. Isto gerou preocupações acerca do mesmo não está em consonância com o esforço orquestrado para a elaboração do Plano, gerando dúvidas inclusive quanto à vinculação da obra ao Plano¹²⁹.

Um outro relato importante, seguindo a cronologia de eventos ocorridos durante o processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável e que antecede as discussões acerca da segunda versão do Plano, foi o encontro ocorrido nos dias 26 e 27 de novembro de 2004. Esse encontro realizado em Alter do Chão, distrito de Santarém/PA, foi denominado de *Encontro das Lideranças Sociais dos Movimentos Sociais da BR-163* e vinha no bojo do processo de construção dos diálogos e estreitamentos das relações Estado – Sociedade Civil. Organizado pelo CEFT-BAM; FETAGRI; FORMAD; FÓRUM BR-163; FVPP; GTA; ICV; IPAM e ISA, contou com 68 (sessenta e oito) participantes entre lideranças de movimentos sociais e indígenas, ONG’s e técnicos do órgãos governamentais federais (FERREIRA; GAMA, 2007; FERREIRA, 2010a).

Segundo Ferreira (2010a, p. 66-67):

Esse evento foi estruturado em três grandes momentos. O primeiro destinado à apresentação do processo de elaboração e aprovação do Plano da BR-163 Sustentável coordenado pelo GTI. O segundo momento foi orientado ao debate sobre a conjuntura e avaliação por parte das lideranças presentes das ações desenvolvidas no âmbito do Plano. E, por fim, foi discutida e definida a estrutura organizacional e a estratégia de interlocução dos movimentos sociais com as três esferas governamentais.

A última parte dos debates deu ensejo à oficialização da criação do Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (CONDESSA).

O destaque a se fazer da citação acima é para a criação do **Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 – CONDESSA**. O CONDESSA foi estruturado a partir de 32 (trinta e duas) entidades, sob a coordenação de 06 (seis) entidades: GTA; FETAGRI PARÁ; FORMAD; FVPP; ISA e IPAM. Era uma rede de organizações com o intuito de ser uma espécie de mediadora entre as ações do Estado e as demandas da Sociedade Civil, no que se refere a elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável.

Como define Ferreira e Gama (2007, p. 06), o CONDESSA teria:

¹²⁹ Essa questão levantada por Pinto (2006) tem a ver com o fato do EIA/RIMA ter sido elaborado antes mesmo da elaboração do Plano e suas audiências seguirem o rumo de simples legitimação do processo. Contudo, Pinto (2006) também faz a seguinte ressalva de que seria necessário uma grande pressão por parte dos atores locais interessados no processo em unir o seguimento da obra via EIA/RIMA e o Plano BR-163 Sustentável.

[...] a finalidade de ser um interlocutor ativo com o Governo Federal para viabilizar a implementação de ações prioritárias levantadas pelos movimentos sociais, ambientais e produtores familiares em relação ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém fossem contemplados, trazendo a sustentabilidade efetiva da rodovia [...].

Essa rede de organizações sociais, composta por organizações de trabalhadores rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas, ambientalistas e entidades em defesa dos direitos humanos, se constituía como:

[...] o último elo da estratégia elaborada pelos movimentos sociais da região, visando influenciar a formulação de políticas públicas no contexto local e capacitar às lideranças sociais locais para participar da gestão do Plano BR-163 Sustentável. A meta principal era fazer com que as demandas por melhoria da qualidade de vida e conservação dos recursos naturais das populações locais fossem contempladas na discussão sobre a pavimentação da rodovia, trazendo a sustentabilidade efetiva à região. (FERREIRA, 2010a, p. 67)

Isso foi devido ao fato de que havia uma desconfiança por parte dos movimentos sociais que, após o lançamento do Plano as ações não caminhassem, precisando assim estabelecer uma forma institucional de acompanhamento e pressão. O CONDESSA teria esse papel no processo de implementação do Plano e terá uma atuação importante na tentativa de mediar o diálogo com o Estado, pós elaboração do Plano, em sua fase de implementação, como se verá no próximo capítulo.

Dentro desse contexto de articulação institucional, vale aqui a menção de uma outra rede de organização de setores regionais, com vistas a estabelecer o diálogo com o governo acerca do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Como coloca Ferreira (2010a, p. 67, grifo da autora):

É importante recordar que, antecedendo a constituição do CONDESSA por parte dos movimentos sociais já haviam outra rede formada por representantes de *tradings* de soja e empresários da Zona Franca de Manaus, reunida em torno do Comitê da Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163 (COMITÊ BR-163), sediada em Sorriso no Mato Grosso. Essa estava particularmente envolvida em discussões sobre as formas de financiamento da pavimentação da rodovia. Assim como outros segmentos da sociedade civil, estes também se reuniam e realizavam seus eventos públicos. É o que atesta o próprio nome do Consórcio e a também denominada “Carta de Santarém”, documento final do “Seminário BR-163 Sustentável: a rota do desenvolvimento”, realizado no período de 9 e 10 de setembro de 2004, na Sede da Associação Comercial e Empresarial de Santarém (ACES). Esse evento que reuniu representantes da classe empresarial e governos municipais, estadual e federal para discutir *strictu sensu* demandas relacionadas à implementação da hidrovía Tapajós-Teles Pires e, sobretudo a pavimentação da Cuiabá-Santarém. [...].

A partir da citação acima percebe-se que a prioridade do COMITÊ BR-163 estava voltada para as cobranças em relação aos projetos de infraestrutura definidos pelo governo e de fundamental importância para o segmento agroexportador e empresarial da região. Vale lembrar que, este COMITÊ BR-163 ainda ativo, vira e mexe promove eventos e viagens na rodovia Cuiabá-Santarém para divulgar seu estado com o intuito de pressionar pela conclusão da obra. Como estes, muito cedo deixaram de lado o Plano BR-163 Sustentável, e se ativeram à obra de infraestrutura, fogem ao escopo desse trabalho.

Voltando para a elaboração da segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, segundo Pinto (2006, p. 67-68):

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 especialistas no tema, elaborou-se a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável, publicada em março de 2005.

Portanto, a segunda versão do Plano foi publicada em março de 2005 e, submetida à apreciação da Sociedade Civil, através de outra rodada de consultas públicas, ocorridas a partir de abril de 2005. Ao todo, foram 08 (oito) consultas em 08 (oito) cidades: Sorriso/MT (04 e 05); Apuí/AM (07 e 08); Itaituba/PA (07 e 08); Guarantã do Norte/MT (15 e 16); Altamira/PA (15 e 16); Novo Progresso/PA (18 e 19); São Félix do Xingu/PA (18 e 19) e Santarém/PA (27 e 28) (PINTO 2006; FERREIRA; GAMA, 2007; FERREIRA, 2010a). Segundo Oliveira (2010), o objetivo dessa segunda rodada era a discussão das diretrizes estratégicas, ações prioritárias e o processo de institucionalização do Plano.

Para Ferreira (2010a) a segunda versão do Plano BR-163 Sustentável traz também uma nova proposta de abrangência e regionalização, ampliando o número de municípios e a área total de abrangência para 1.232 mil Km². Tal área foi dividida em mesorregiões e subáreas, e, assim a área de abrangência do Plano de 974 Km² da primeira versão passava para 1.232 Km², área que ficou na versão final do Plano. Outro destaque dado por Ferreira (2010a) sobre a segunda versão do Plano foi o fato deste reconhecer a necessidade da ampliação da presença do Estado na região a partir de uma agenda de ações.

De acordo com o documento da segunda versão do Plano, com essa agenda de ações seria possível aumentar a governabilidade na região, principalmente no que diz respeito a ocupação territorial e da “[...] maior capacidade de orientação dos processos de transformação sócioprodutiva, cujos horizontes seriam o estímulo ao desenvolvimento com equidade, a minimização do desmatamento ilegal e o fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região [...]” (FERREIRA, 2010a, p. 78), reivindicação histórica da Sociedade Civil local. Por fim, esta versão traz a proposta de instalações de fóruns locais, regionais com ampla participação popular, tendo por base as diretrizes definidas em outros momentos da elaboração do Plano e que serão apresentadas na próxima seção.

A última consulta pública referente ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, ocorreu em 2005, em Brasília/DF. Segundo Alencar (2005, p. 06) tal consulta, na forma de audiência:

[...] 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).

Vale ressaltar que, tal proposta não foi adiante e, a rodovia Cuiabá-Santarém saiu da carteira PPP, devido a questões legais, e, o financiamento da obra de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém volta a ser um item para o governo resolver. Com relação ao investimento, o mesmo será tratado na próxima seção. No mais, adianta-se, segundo Ferreira (2010a, p. 39):

A solução só viria ao final do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), quando os números sinalizaram uma melhora no desempenho da economia. Foi quando o Governo Federal deliberou pela execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) [...]. No caso, a Cuiabá-Santarém, assim como outras grandes obras de infraestrutura, é considerada como um investimento de responsabilidade da União [...].

A obra do asfaltamento passa a ser de inteira responsabilidade do governo federal. Segundo Brasil ([2005b]) em termos de avaliação das consultas públicas pode-se afirmar que houve um aumento da participação entre a primeira rodada e a segunda. As mesmas se configuraram como “[...] importante palco de discussão e referência para o conjunto de atores [...]” (BRASIL, [2005b], p. 58).

Os movimentos sociais e ONG’s também buscaram fazer um balanço das consultas públicas através de pesquisas financiadas pelo PNUMA e, concluíram que o processo foi positivo, mas “[...] identificaram gargalos que poderiam ter comprometido sua realização [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 124). Ainda segundo Oliveira (2010, p. 124-152) esses gargalos dizem respeito, dentre outros fatores devido à:

[...] linguagem técnica e inacessível a muitos, houve pouca divulgação sobre realização das audiências, o que diminuiu seu poder de convocação, portanto, o nível de participação foi baixo, também pela falta de explicação sobre o plano e seus objetivos. Como a região possui dimensões titânicas, as áreas delimitadas para a realização de algumas audiências eram de difícil acesso e ainda estipularam pouco tempo para discutir questões muito complexas. A falta de segurança aos participantes foi um grande gargalo pois esses eram ameaçados e monitorados por grandes fazendeiros, grileiros que tentavam impedir o contato dos atores sociais com o poder público federal, por esse motivo, muitas pessoas foram intimidadas a participar. A representatividade nas audiências aconteceu por meio de instituições, e muitos que não eram vinculados à instituições, até mesmo por não se sentirem representados, ficaram de fora das discussões [...].

Esses gargalos citados, foram considerados motivos de preocupação acerca da representatividade das discussões sobre o conteúdo do Plano BR-163 Sustentável. Para Oliveira (2010, p. 127):

Essas audiências que teoricamente seriam espaços públicos de intervenção social para a mudança da cultura de implementação de obras de infraestrutura na Amazônia deflagraram as debilidades do projeto democrático participativo do governo do PT, seja pela sua inexperiência, seja pelas dificuldades de romper com tradições conservadoras de não compartilhamento de poder, ou pelos embates políticos. O que observamos foi uma atuação desvinculante, visto que as escolhas políticas já estavam postas para a sociedade, essa com a capacidade consultiva comprometida e nada mandatária. A história se repetirá no processo de implementação do plano, com o estabelecimento do modelo de gestão.

Ou seja, ao mesmo tempo em que as tentativas de processos democráticos foram deflagradas na região, esses em função da realidade, conjuntura e distâncias passaram por dificuldades, que acabaram ficando aquém das expectativas geradas. Por outro lado, segundo Tony, *et al.* (2010), em termos gerais, o GTI, responsável pela elaboração do Plano BR-163 Sustentável aceitou a maioria das propostas advindas da Sociedade Civil que participaram das consultas públicas e dos documentos elaborados pelos movimentos sociais. Os referidos autores chamam a atenção para o fato de se as propostas da Sociedade Civil são de fato representativas da sociedade em geral da área de abrangência do Plano.

Ou se acabam sendo fruto de articulações da Sociedade Civil organizada tanto pelos movimentos sociais, como pelas ONG’s que atuam na referida área, em comum acordo com o que foi dito acima por Oliveira (2010). Essa questão fica mais evidente quando apresenta-se os segmentos definidos pelos diversos autores aqui trabalhados, que foram considerados com baixa representatividade de alguns segmentos como os destacados abaixo.

Os **povos indígenas** da região não participaram das consultas acerca do Plano BR-163 Sustentável devido à dificuldade de sair de suas tribos para os locais das consultas. E, mesmo

a tentativa de realizar uma reunião exclusiva para os indígenas, não se efetivou, colocando esses atores a margem do processo de construção do Plano BR-163 Sustentável (BRASIL, [2005b]).

No que se refere aos **grupos empresariais da região**, tiveram pouca participação no processo de mobilização em prol da construção do Plano BR-163 Sustentável. Segundo Toni, *et al.* (2010, p. 38): “Exceção seja feita a alguns poucos registros isolados realizados em consultas públicas, nas quais algum madeireiro ou pecuarista pedia o fim da demarcação de unidades de conservação ou a mudança da Lei do SNUC”. Ainda segundo Tony, *et al.* (2010, p. 38-39):

Supõe-se que os grupos empresariais mais fortes e organizados não tenham interesse direto no Plano como um todo, mas tão somente no asfaltamento da BR-163. É igualmente legítimo supor que tais atores tenham canais de influência mais diretos junto ao governo federal e preferiram utilizá-los a participar de processos longos de consultas públicas, que, ademais, poderiam expô-los a desgastantes embates com setores organizados da sociedade civil. Mais ainda, algumas elites econômicas são naturalmente privilegiadas por políticas tradicionais de infraestrutura; outras, pela fragilidade do Estado e pela falta de políticas públicas na região, particularmente de comando e controle. Nesse sentido, o processo de elaboração do Plano fortaleceu setores da sociedade que são politicamente mais fracos.

E, quanto a esses grupos empresariais cabe a ênfase de que o interesse dos mesmos sempre esteve voltado para o asfaltamento da rodovia e, é em prol disso suas articulações e processos de organizações. Ou seja, não é pelo fato de estarem à parte dos processos de construção do Plano BR-163 Sustentável, que não estejam se organizando em prol do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Um exemplo disso foi, segundo Costa (2012, p. 88-89) que:

No ano de 2005, o interesse para a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém] era tão almejado pelos produtores de soja em Mato Grosso, que um consórcio foi criado para realizar o asfaltamento de rodovia. Foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), formada pelos empresários do agronegócio mato-grossense, dos industriais localizados na Zona Franca de Manaus e da BR Distribuidora que concorreriam à privatização da construção, manutenção e exploração da BR-163 [...]. A interação do consórcio era firmar uma Parceria Público Privada (PPP) com o Governo Federal e teria como pretensão buscar recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). [...] caso o consórcio concretizasse o asfaltamento, seria cobrado pedágio de carretas e caminhões carregados e os veículos de passeio, as motos e os ônibus estariam isentos do pagamento da tarifa.

Percebe-se, com esse exemplo a predisposição dos setores empresariais da região em querer a conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Contudo, por mais que o processo do consórcio tenha sido articulado para financiar até R\$ 1 bilhão do asfaltamento da Rodovia, “[...] Devido a burocracia do Departamento Nacional de Infraestrutura – DNIT e pressão de [...] ONG’s, o desejo do asfaltamento feito pelo consórcio não saiu do papel” (COSTA, 2012, p. 90). Esse portanto, foi apenas um dos exemplos das atuações dos segmentos empresariais e, no decorrer deste trabalho outros aparecerão demonstrando que a articulação, principalmente do setor agroexportador será sempre pelo asfaltamento da Rodovia.

Outra clara ausência do processo de construção da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, foi dos **governos estaduais e municipais** nas consultas públicas. Apesar dos documentos do governo federal, sempre trazerem a menção da participação das instâncias estaduais e municipais, esta foi no decorrer do processo, bem incipiente. Isso, segundo Toni, *et al.* (2010, p. 40): “[...] É fato preocupante que o governo federal e a sociedade civil organizada, por um lado, e representantes dos governos subnacionais, particularmente prefeituras, por outro, não tenham conseguido construir canais de diálogo entre si”.

Uma das justificativas elencadas por Tony, *et al.* (2010) para a ausência, principalmente dos prefeitos dos municípios da região, considerando principalmente os estados do Pará e Mato Grosso, é sua defesa do crescimento econômico a qualquer custo, inclusive ambiental. E, para muitos, isso significa o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém o mais rápido possível por ser essa estrada a base logística dos principais segmentos econômicos da região, bem como a possibilidade de alguns municípios saírem do isolamento. Portanto, para Tony, *et al.* (2010, p. 42):

[...] Tanto o governo federal quanto os grupos organizados da sociedade precisam construir canais de diálogo com os governos estaduais e municipais. O modelo de gestão do Plano permite que este espaço se abra; contudo, é preciso uma construção política mais sólida para que isso ocorra.

Desta forma, mais um desafio para ser ajustado a partir do processo de implementação do Plano BR-163 Sustentável. Contudo, com todos os acertos e percalços, o período das consultas públicas, com suas reuniões formais e informais oportunizou debates acerca da região. Debates que fizeram emergir os interesses dicotômicos onde, de um lado estavam grupos dos segmentos sociais e ambientais e de outro os segmentos econômicos, principalmente dos setores agroexportador, madeireiro, pecuaristas. Dentro deste embate emerge a defesa de dois processos de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável *versus* o desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2008).

Com as consultas públicas e as propostas que acabaram por dar origem ao Plano BR-163 Sustentável, houve a intenção de aproximar os interesses dicotômicos pois as “[...] propostas sociais e ambientais transformaram-se nas diretrizes do documento, várias demandas do setor produtivo também são encontradas, entretanto com menos espaço do que as sociais. [...]”. (OLIVEIRA, 2008, p. 89). Comprovando assim, por um lado, o maior espaço dos movimentos sociais no processo e, por outro, a manutenção dos interesses econômicos defendidos tanto pelos segmentos empresariais citados, como pelo próprio governo federal. Mesmo com todas as críticas com relação à esse processo de discussão de um planejamento regional para uma área da região amazônica, o fato foi, segundo Oliveira (2008, p. 89-90, grifo da autora):

A articulação e a sinergia entre sociedade civil e Estado, [...], jamais foram registradas na história das políticas públicas de infraestrutura para a Amazônia. Foi um momento único, em que a ação conjunta dos movimentos sociais, ambientalista e de outras representações, junto com a abertura do Estado, com um novo governo que se intitulava como “amigo” dos movimentos de base, foi crucial para que surgisse tal orquestração. O momento foi importante, fortaleceu a confiança social no governo, aumentou as expectativas daqueles que acreditavam que essa gestão política de fato seria participativa e aumentou a autoestima dos movimentos atuantes na Amazônia brasileira. [...].

Portanto, um momento único na região, onde as contribuições advindas das duas rodadas de consulta das versões preliminares do Plano foram encaminhadas ao GTI que analisou e inseriu as pertinentes, de acordo com a visão do governo federal. Finalmente, a **versão final do Plano BR-163 Sustentável**, foi lançada oficialmente pela ministra do MMA, Marina Silva, em 5 de junho de 2006 e será apresentada na próxima seção. Vale a pena continuar ressaltando que, o Plano BR-163 Sustentável, foi considerado como o primeiro plano idealizado para a execução de uma obra de asfaltamento de uma rodovia federal (PINTO 2006; OLIVEIRA, 2008).

Além disso, pode ser considerado como uma experiência de elaboração participativa, tanto do ponto de vista das relações Estado – Sociedade Civil, quanto das articulações intra-ministeriais. Segundo Pinto (2006, p. 68):

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 ideia 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.

Assim as ações por mais inovadoras, tiveram percalços ao longo do caminho, como os citados acima, a partir das percepções do governo e dos movimentos sociais. Mas, também, percalços por dentro do governo devido, dentre outros fatores, as articulações interministeriais não funcionarem como deveriam. Segundo Alencar, *et al.* (2005, p. 20):

Apesar de o plano ter sinalizado um posicionamento proativo 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 alerta é que mesmo com toda a aparente boa vontade do governo federal em possibilitar um diálogo com a Sociedade Civil da região, desde 2003, internamente as disputas de interesses acabam não convergindo para um planejamento de ações integradas. Como discutido na **subseção 3.2.2**, a vontade política de integrar nem sempre se constituiu, nesse processo, em algo realizável, dificultando o “pôr em prática” as ações definidas na base da interação Sociedade Civil – Estado. Contudo, independente dos problemas dentro do governo federal e dos percalços regionais, o fato é que tal processo de consolidação do Plano ocorria localmente e, no governo, com a anuência de pelo menos dois ministérios: o MMA e o MI.

Por fim, é importante destacar dentro do contexto de elaboração do Plano BR-163 Sustentável que, no período entre 2003-2006, várias ações, consideradas emergenciais, a partir das discussões entre Sociedade Civil e Estado, foram realizadas. Essas ações de cunho institucional, estrutural e de controle na região estão relacionadas por um lado, a reivindicação local da presença institucional do Estado e, de outro às ações advindas de outros programas do governo. Um exemplo disso foi o caso do PAS e do PPCDAM. Considerando os autores aqui trabalhados, se irá listar algumas dessas ações.

Pinto (2006, p. 73) destacou as ações abaixo como as mais relevantes:

- Expedição da Portaria Conjunta nº 10 do Inca/MDA, de 1/12/04, que cria mecanismo 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 [Cuiabá-Santarém] 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. [...].

Pelas ações acima, evidencia-se a preocupação em dar resposta, em forma de ações políticas, aos temas de ordenamento territorial e gestão ambiental. Ao mesmo tempo em que isso acaba demonstrando a interação Estado e Sociedade Civil, nesse período, haja vista tais temas serem recorrentes demandas no processo de discussão aqui descrito. No caso da primeira ação, esta foi considerada pelos atores locais como o atendimento de uma reivindicação antiga acerca da presença do Estado.

Tinha como principal ação buscar coibir a grilagem e o desmatamento na região. Para tanto, medidas de controle referente a posse de terras como por exemplo, a “[...] a Portaria Conjunta nº 10 proibiu o Incra de expedir qualquer declaração de posse ou instrumentos similares em terras rurais superior a cem hectares. [...]” (PINTO, 2006, p. 74). Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 25):

Em grande parte as ações do governo, como a criação das UCs, as ações policiais para reprimir a exploração madeireira ilegal e o fortalecimento da presença do INCRA e IBAMA no Oeste do Pará, contribuíram também no médio prazo para o ordenamento fundiário e gestão ambiental da região. No curto prazo, no entanto, as mudanças nas políticas e instituições ambientais desestruturaram o setor. A morosidade em implementar as novas políticas e viabilizar a exploração madeireira legal levou a concentração da exploração madeireira nos assentamentos, a única fonte semilegal de madeira, muitas vezes com a aprovação informal do INCRA. [...]. No médio prazo, apesar dos problemas criados na fase de transição, a presença governamental na região tem aumentado, assim como extensas áreas foram destinadas a partir de um processo relativamente rápido de ordenamento territorial. [...].

Fortalecendo assim a ideia de que as ações emergenciais na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém estavam, sendo efetivadas. Medidas de controle, prevenção, proteção e, por ações que visavam atividades sustentáveis na região. Uma outra ação de cunho institucional jurídico que se somou às ações definidas acima, foi a criação pelo governo federal, das Áreas de Limitações Administrativas Provisórias – ALAP’s. As ALAP’s foram criadas em regime de urgência pela MP Nº 239, de 18 de fevereiro de 2005, encaminhada pelo MMA à presidência da República.

Tal MP foi convertida na Lei Nº 11.132, de 4 de julho de 2005 (PINTO, 2006). Segundo Oliveira (2011), as ALAP’s cobriram uma área de aproximadamente 8.235 hectares de terras dos dois lados da rodovia Cuiabá-Santarém. Para Pinto (2006, p. 75-76), estas foram pensadas objetivando:

[...] estudar as melhores propostas de destino das terras na região – das quais a maioria são públicas – para se planejar uma solução para o caos fundiários e a devastação ambiental, bem como promover o desenvolvimento econômico regional e a melhoria da qualidade de vida da população.

Pode-se dizer, 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”.

Desta forma, as ALAP’s são restrições às propriedades públicas ou privadas e, no caso das ALAP’s para a região amazônica, estas surgem a partir dos anseios de proteção à floresta e os recursos naturais com vistas à preservação do meio ambiente. Desta forma:

[...] 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 – [...] – como as do grupo de uso sustentável – [...]. 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. (PINTO, 2006, p. 78)

A partir das ALAP’s, o SFB cria os mosaicos de UC’s e, destes, Distrito Florestal Sustentável da BR-163 – DFS BR163, sendo o primeiro criado nos moldes dessa categoria e

mencionado acima como uma política do PAS. Segundo Pinto (2006, p. 78), o DFS BR-163 foi criado pelo mesmo Decreto de 13 de fevereiro de 2006:

[...] 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 municípios da área de influência da BR-163, desde Castelo de Sonhos até Santarém [...].

O complexo florestal constituído pelo DFS BR-163 tem por base três critérios: i) potencial florestal; ii) vocação florestal da população; e, iii) condições de logística e infraestrutura. O DFS BR-163 foi defendido pelo MMA como uma alternativa de conciliar diversas políticas interministeriais em prol do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Sua implantação e atividades continua em curso até os dias atuais (PINTO, 2006).

Assim como o DFS BR-163, o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) – ZEE BR-163, foi considerado um instrumento para auxiliar no processo de gestão ambiental. O ZEE BR-163 foi uma reivindicação pautada na primeira Carta de Santarém como uma alternativa para ajudar na regularização, consolidação e criação de áreas protegidas (PINTO, 2006). Dentro do governo federal, a ideia de construção de um ZEE para região foi bem aceita e logo incorporada no PPA 2004-2007.

O ZEE BR-163 foi iniciado no final de 2005, concluído em 2007 e, lançado em 2008. Foi considerado como um instrumento estratégico para pensar a ocupação e o uso dos recursos naturais no entorno da Cuiabá-Santarém. Pelo governo federal, se envolveram no processo de elaboração do ZEE BR-163 Casa Civil, MMA e MI, deputados federais partidários ao governo, cujo ponto principal de suas ações foi buscar os recursos financeiros necessários para a elaboração do ZEE. Feito isso, foram definidas as instituições responsáveis¹³⁰ pela construção do ZEE BR-163, tendo a EMBRAPA Amazônia Oriental coordenadora desse processo (FERREIRA, 2010a).

Segundo a apresentação contida no primeiro volume do ZEE BR-163 este, em seus três volumes:

[...] fornece subsídios para a gestão territorial, sendo um instrumento de proposição legal e programática do uso do território e espacialização das políticas públicas. Constitui-se em uma das ações do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área de Influência da BR-163, sob as diretrizes do Plano Amazônia Sustentável. (VENTURIERI, 2007, s/n)

Portanto, o ZEE BR-163 foi elaborado para ser um instrumento para subsidiar programas de regularização fundiária e ambiental na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. Segundo Ferreira (2010a), o ZEE BR-163 enquanto uma proposta de instrumento para gestão territorial acabou limitando-se ser um indicativo técnico para os gestores da região. Esse instrumento, como dito acima, foi uma ação prevista pelo governo federal, pautada na Carta de Santarém, reconhecido e incorporado como ação realizada do Plano BR-163 Sustentável.

Outra ação política importante desse período, visando a proteção das florestas em detrimento aos problemas fundiários, foi a Lei Nº 11.284, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas. Tal Lei pauta-se por dois objetivos: “[...] regular a gestão das florestas públicas, de forma que esse uso assegure a conservação da floresta, e garantir que ela permaneça

¹³⁰ Tais instituições foram: Serviço Geológico do Brasil – CPRM; DNPM; SIPAM; UFPA; a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Pará – SECTAM PARÁ; e a ADA (atual SUDAM), como financiadora.

como de domínio público” (PINTO, 2006, p. 79). Um outro programa que teve um caráter importante no processo de organização, participação e ingerência como políticas voltadas para a sociedade local rural da região foi o Programa de Gestão Ambiental Rural – GESTAR¹³¹, implantado a partir de 2004.

Segundo Costa, *et al.* (2010, p. 114), este programa ao ser implantado na região, fortaleceu o sentimento de pertença territorial que:

[...] só foi fragilizado com a interferência exógena de implementação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT)¹³² pela [Secretaria de Desenvolvimento Territorial] SDT/MDA [...]. A instalação da CIAT promoveu de início uma fragmentação social, acirrou conflitos e criou expectativas que iam além do que poderia ser atendido de imediato.

O GESTAR e do CIAT acima citados podem ser considerados exemplos de programas e ações que, ao longo do processo foram se sobrepondo e, ao mesmo tempo desarticulando um ao outro. Contudo, no momento que estavam em execução propiciaram o fortalecimento dos movimentos sociais locais e seus atores. Como indica Costa, *et al.* (2010) acerca do CIAT, considerando-o como uma possibilidade de implementações de políticas territoriais na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém.

A criação da Superintendência Regional do INCRA – SR 30/E em Santarém/PA, por meio da Portaria do INCRA Nº 384, de 30 de maio de 2005, foi outra ação importante para fortalecer o sentimento de presença do Estado na região oeste do Pará. Em meio a criação desta Superintendência, foram realizadas ações envolvendo operações policiais contra grilagem, desmatamento e exploração ilegal madeireira. As Operações Curupira e Ouro Verde, desmontaram esquemas ilegais de venda de terras e exploração de madeira, envolvendo funcionários públicos e empresários da região.

Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 25):

A criação da Superintendência Regional do INCRA de Santarém foi seguida por uma política de criação de assentamentos visando ampliar drasticamente a área ocupada pela produção familiar e assentar o maior número de famílias possível. Na segunda metade de 2005 uma área de 1,2 milhões de hectares foi transformada em 19 Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) com capacidade de assentar cerca de 6.200 famílias. Em dois anos, 2005 e 2006, mais de 100 assentamentos foram criados no Oeste do Pará, muito além da capacidade de implementação do INCRA em termos técnicos e financeiros. Em julho de 2007 a Justiça Federal ao pedido do Ministério Público Federal, interditou 105 projetos de assentamento por falhas graves nos processos de criação. O INCRA foi obrigado a regularizar a situação dos assentamentos e obter o seu licenciamento ambiental. Até março de 2010 apenas 19 dos 105 PDS's tinham sido liberados.

Nesse sentido, todas essas ações acabaram por, no contexto regional, inspirar a sensação de finalmente estar havendo uma presença do Estado, via governo federal, com ações

¹³¹ Segundo Brasil (2006b, p. 05): “O principal objetivo do GESTAR é contribuir para o desenvolvimento de programas e projetos de desenvolvimento rural sustentável. Para tanto, dissemina e coordena atividades ligadas à gestão ambiental territorial, além de integrar políticas governamentais que envolvam a participação direta das comunidades, motivando o sentimento de pertença no território, que fortaleça a capacidade técnica das instituições governamentais e das organizações da sociedade civil”. O ponto de partida para tal processo era a elaboração de forma participativa do Plano de Gestão Ambiental Rural – PGAR.

¹³² Como definido na citação acima, o CIAT é uma comissão criada nos territórios nacionais, a exemplo do Território da BR-163, como o objetivo do “[...] fortalecimento deste território [...], com o propósito de estabelecer ações conjuntas entre as instituições visando o desenvolvimento e o fortalecimento do território. Como resultados várias ações de sensibilização e mobilização dos atores locais foram realizadas no sentido de fortalecer a discussão da territorialidade a partir do ano de 2005” (SOUSA; SILVA, 2008, p. 05).

desencadeadoras de perspectivas de mudanças. Tal sensação advinda de um processo de articulação e mobilização, cujo resultado foi a experiência, localmente de se produzir um Plano a partir da concepção de planejamento participativo, mesmo considerando todas as dificuldades para tanto. Segundo McGrath, *et al.* (2010) tal processo só foi possível devido à grande articulação de entidades de quatro setores regionais, nacionais e internacionais envolvidos nas discussões socioambientais da região.

Uma articulação transformada em aliança entre os movimentos socioambientais da rodovia Cuiabá-Santarém; ONG's; Estado nas suas três esferas – federal, estadual e municipal; e, doadores internacionais (MCGRATH, *et al.* 2010). Acerca desses quatro segmentos McGrath, *et al.* (2010, p. 26-27, grifo nosso), assim os reconhece:

O **movimento socioambiental** da BR-163, o cerne da aliança, é composto principalmente de agricultores familiares da primeira ou segunda geração de imigrantes. As Populações tradicionais e indígenas participaram em menor grau, pelo menos formalmente do processo. No nível regional as principais organizações foram o CEFTBAM (Santarém), FVPP (Transamazônica) e FETAGRI-PA no Pará e FORMAD e GTA em Mato Grosso. No processo de planejamento foi criado o Fórum da BR-163 composto por representantes dos movimentos sociais principalmente da região de Rurópolis e Itaituba. Esses grupos tinham lideranças fortes e são muito bem articulados politicamente.

O segundo elemento da aliança foram **as ONGs ambientais** regionais, nacionais e internacionais. ONGs nacionais e regionais como ISA, IPAM, e ICV tiveram um papel central de assessoria na organização dos eventos e oficinas municipais, ministrando cursos e organizando oficinas de planejamento. O IPAM em parceria com o *Woods Hole Research Center* e a Universidade de Minas Gerais desenvolveram pesquisas fornecendo análises técnicas sobre os impactos ambientais e socioeconômicos da Br-163 que subsidiaram o planejamento e as negociações com o governo. Universidades e centros de pesquisa como a UFPA, a UNEMAT e o Museu Paraense Emílio Goeldi também colaboraram no processo de discussão. O ISA, sediado em Brasília, desempenhou um papel chave nas articulações com o governo, especialmente com o MMA.

O **setor governamental** é o mais diversificado da aliança, em termos de níveis e da diversidade de interesses dos setores individuais em cada nível. No planejamento da BR-163 [Cuiabá-Santarém] a maior parte da negociação foi com o governo federal que até 2006 tinha pouco envolvimento na região e aparentemente preferia deixar a responsabilidade pela gestão regional nas mãos do governo estadual. No governo federal os principais Ministérios foram o MMA onde a Marina Silva era Ministra, o Ministério de Planejamento de Ciro Gomes e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). As principais instituições nesses ministérios foram o IBAMA, o SFB e o ICMBIO no MMA, e INCRA no MDA. A aliança estratégica no processo de planejamento da BR-163 [Cuiabá-Santarém] foi sem dúvida a relação entre a CONDESSA e o MMA. [...].

O quarto setor da aliança foram os **doadores internacionais**, coletivamente no PPG-7 [...]. O PPG-7 de certa forma constitui o pano de fundo para o trabalho da BR-163 [Cuiabá-Santarém] através de programas como o PDA que financiou projetos agroflorestais na região, o PROMANEJO que financiou projetos do setor florestal e outras iniciativas do PPG-7. Através dessa diversidade de iniciativas o PPG-7 contribuiu para o fortalecimento de entidades chaves do movimento socioambiental como o GTA. [...].

Dentro deste escopo de segmentos listados por McGrath, *et al.* (2010), estes destacam ainda, no segmento governamental o não envolvimento de alguns ministérios, a exemplo do Ministério dos Transportes, que não apoiava a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, como mencionado anteriormente. Uma das justificativas colocadas foi o estreitamento de relações desses com os setores econômicos ligados à “[...] construção e manutenção da infraestrutura regional, a mineração e a agroindústria (MCGRATH, *et al.*, 2010, p. 26). Por outro lado,

McGrath, *et al.*, (2010) citam como de fundamental importância o apoio da Casa Civil na primeira fase do processo, como forma de equilibrar os variados interesses governamentais.

Uma outra alusão feita, ainda dentro do segmento governamental foi para o envolvimento em nível estadual, tanto do governo em si, como de instituições públicas de pesquisa e de ensino superior. Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 26-27):

No nível estadual o envolvimento governamental aumentou com a gestão da governadora Ana Júlia que coincidiu com a transferência das responsabilidades de gestão ambiental e florestal para o nível estadual. [...] o envolvimento estadual direto nos processos ligados ao planejamento e ordenamento regional da BR-163 [Cuiabá-Santarém] foi limitado no início mas ampliou nos anos posteriores. No nível municipal a orientação política foi determinante no grau de participação das prefeituras. Onde partidos políticos ligados ao governo federal estavam no poder, como Santarém e Belterra, houve uma participação maior no processo de planejamento. Onde o governo estava nas mãos de partidos de oposição o grau de envolvimento tendia a ser menor ou ausente. Devido a fragilidade técnica e institucional dos governos municipais, sua capacidade de intervenção foi muito limitada.

Um outro componente importante do setor governamental foram as instituições públicas de pesquisa e ensino superior, especialmente o MPEG, a EMBRAPA e a UFPA. Essas três instituições foram responsáveis pela maior parte dos estudos contratados pelo governo. O Zoneamento Ecológico-Econômico da BR-163, por exemplo, foi desenvolvido por um consórcio dessas instituições. [...].

Percebe-se que em termos de participação no processo de “planejar” o planejamento regional, ao mesmo tempo em que ações foram realizadas para dar certa confiabilidade e eficiência nos processos, houveram seus altos e baixos. Neste contexto, uma questão que é perceptível, foi o processo de planejamento ter sido institucionalizado. Ou seja, como se vê nas listagens acima dos segmentos envolvidos, a chamada a participar estava sempre atrelada a instituições, entidades e organizações.

Isto para muitos autores como Pinto (2006) acaba sendo uma fragilidade do processo, por todos os percalços citados acima que tem a ver, dentre outros com logística, segurança e boa divulgação das ações. Por outro lado, essa institucionalidade possibilitou que as organizações sociais locais se fortalecessem e unificassem lutas a exemplo do surgimento de fóruns como o FÓRUM BR-163 e o CONDESSA. Isso de alguma forma permitiu espaços de diálogos institucionais ampliados, fortalecendo inclusive o acesso e a comunicação com o governo federal.

Com a versão final do Plano BR-163 Sustentável lançada, a sensação primeira foi de dever cumprido e esperança de avanços na relação Sociedade Civil – Estado, bem como nas ações políticas para a região. Contudo, preocupações com relação ao processo de implementação do mesmo eram recorrentes. Segundo Pinto (2006, p. 71):

[...] pairam dúvidas sobre como serão, de fato, executadas as ações, principalmente, a pauta de reivindicações contraditórias entre 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. [...].

Desta forma, o movimento articulado em prol do Plano BR-163 Sustentável vai para a terceira fase, com esperanças de transformações positivas na área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém. Por um lado, com o “pé no chão”, reconhecendo que ainda há muito para se fazer, com relação a execução do Plano. E, por outro, com um certo temor haja vista esta terceira

fase está muito mais nas mãos de um governo que não está todo ganho para o processo proposto no referido Plano, do que deles.

Para fortalecer o dito acima, Oliveira (2010, p. 63) coloca que:

Após o lançamento do plano, em 2006, o sentimento de vitória da população local e das ONGs ambientalistas de atuação regional era grande. O governo havia acatado vários de suas propostas, inclusive organizou a estrutura do plano de acordo com as cinco diretrizes da Carta de Santarém [...]. Porém, uma outra luta ainda teria de ser travada, pois o modelo de gestão do plano, instrumento por onde aconteceria a parceria – para sua implementação – entre sociedade civil, setor produtivo e governo, possuía uma estrutura que mantinha a sociedade muito distante dos canais de tomada de decisão. [...].

Eis alguns pontos que serão motivo de preocupação e embate entre Sociedade Civil e Estado a partir de 2006, com o Plano lançado. A presente subseção buscou apresentar o caminho percorrido para se chegar ao Plano BR-163 Sustentável, a partir de estudos e documentos realizados no período ou pouco depois dos eventos ocorridos. Assim, a intenção foi conduzir uma descrição lógica, pautada numa cronologia e fatos considerados como os mais recorrentes e relatados por esses estudos e documentos.

Tal construção agora segue seu curso, com a próxima seção apresentando a versão final do Plano, dando ênfase principalmente ao documento desta versão. Descrever o Plano BR-163 Sustentável a partir do seu documento, dará a proporção do feito para que a partir dele seja possível atender os dois objetivos finais, dentro do contexto do **Capítulo IV**. Pois o primeiro trajeto do caminho foi percorrido – a descrição do processo de elaboração do Plano. Restando agora, conhecer as linhas principais do Plano, definir os acontecimentos e motivos de sua não execução na íntegra, bem como fazer uma análise dos seus (des)caminhos enquanto intenção para o desenvolvimento sustentável.

3.3 A Versão Final do Plano BR-163 Sustentável

O documento *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém* é a versão final do Plano BR-163 Sustentável. Nele estão contidas as etapas e cronologia de elaboração do Plano, as ações implementadas no âmbito do mesmo, sua área de abrangência, diagnóstico, cenários, objetivos e diretrizes, estratégias e modelo de gestão, tendo como referência o PAS. Como descrito na apresentação do documento do Plano BR-163 Sustentável o mesmo: “[...] estabelece novos paradigmas para o desenvolvimento da Amazônia Brasileira, mas é também um plano operacional, referenciado à implementação de ações e políticas governamentais em toda a região” (BRASIL, 2007b, p. 13). Assim sendo, a escrita do documento do Plano BR-163 Sustentável ficou sob a responsabilidade do GTI da BR-163, como descrito na **subseção 3.2.3**.

Em sua versão final o Plano traz elementos contidos nas suas duas versões preliminares, bem como as contribuições advindas dos encontros, oficinas, consultas e audiências públicas realizadas na sua área de abrangência. Como visto, o intuito foi torna-lo fruto de um planejamento estratégico e participativo onde Estado e Sociedade Civil construísem conjuntamente uma proposta de desenvolvimento regional sustentável. Tanto que, na apresentação do Plano o destaque foi para seus antecedentes estarem fundamentados na participação da sociedade local, dos governos municipais e estaduais aonde o resultado foram os “acordos socialmente legitimados” que originaram as ideias e propostas contidas na sua versão final (BRASIL, 2007b).

O Plano BR-163 Sustentável é visto por seus elaboradores como “um novo modelo de desenvolvimento na região Amazônica”, norteado por ações que levam em consideração:

inclusão social; diminuição de desigualdades; respeito à diversidade cultural; dinamização econômica a partir da geração de emprego e renda; uso sustentável dos recursos naturais; valorização da biodiversidade e manutenção do equilíbrio ecológico de uma região que, no documento, é considerada patrimônio do país.

Nesse sentido, vale a menção de que o documento do Plano BR-163 Sustentável reconhece, partindo, da estratégia de regionalização defendida desde o PAS, o caráter heterogêneo e a diversidade natural e ambiental da Amazônia. Esse reconhecimento foi fundamental para a definição da área de abrangência por mesorregiões “[...] para as quais deve ser formulado um planejamento específico no contexto de princípios gerais de desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2007b, p. 15). Ainda segundo Brasil (2007b, p. 15):

[...] Tal ótica é fundamental sobretudo, para a Amazônia, onde condições históricas, geográficas, econômicas e culturais geram demandas e possibilidades de parcerias diversas, bem como para reduzir a pulverização de recursos, favorecendo a tão almejada presença do Estado, demanda de todos os atores regionais.

Ao reconhecer as diferentes “amazônias” o Estado indica que tal reconhecimento é o caminho para a sua presença mais eficiente, acatando isso como uma demanda regional. Portanto, para a efetiva consolidação do processo de elaboração do Plano como visto anteriormente e indicado no Plano, etapas e cronologia foram definidas e obedecidas para a sua elaboração. Segundo Brasil (2007b, p. 13-14), o mesmo obedeceu o seguinte:

- 1) *Fevereiro de 2004* – Preparação de um documento inicial, estabelecendo a proposição e metodologia de elaboração de um plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR-163;
- 2) *Março de 2004* – Criação, por Decreto, do Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração e implementação do Plano;
- 3) *Abril a junho de 2004* – Elaboração de um documento inicial para discussão pública, a partir das discussões no âmbito do GTI e das contribuições provenientes de diversas origens (governos estaduais, municipais, entidades empresariais e de trabalhadores, fóruns da sociedade civil, etc.);
- 4) *Julho de 2004* – Realização da primeira etapa de consultas públicas, com o objetivo de acolher propostas e sugestões dos diversos segmentos sociais e instâncias interessadas (governos estaduais, prefeituras, entidades representativas do empresariado e dos trabalhadores, da sociedade civil etc.);
- 5) *Agosto de 2004 a março de 2005* – Elaboração de versão preliminar do Plano BR-163 Sustentável, contendo um conjunto de diretrizes estratégicas e ações prioritárias;
- 6) *Abril de 2005* – Realização da segunda etapa de consultas públicas, com o objetivo de submeter a versão preliminar do Plano à apreciação da sociedade local, visando à negociação de acordos sobre diretrizes estratégicas, ações prioritárias e processo de institucionalização;
- 7) *Mai de 2005 a maio de 2006* – Elaboração final do Plano [...];
- 8) *Mai de 2006* – Análise da versão e aprovação do Plano pelo GT Interministerial; e,
- 9) *Junho de 2006* – Lançamento oficial do Plano BR-163 Sustentável.

Toda essa cronologia, descrita na subseção anterior fazem parte dos antecedentes do documento Plano BR-163 Sustentável. Foram três anos de construção “[...] subsidiada por um diagnóstico que analisou características e tendências econômicas, sociais, ambientais, políticas e institucionais da região.” (BRASIL, 2007b). Reconhecendo, inclusive, o esforço dos movimentos sociais e ambientalistas no processo de mobilização, discussão e produção de pesquisa e documentos, a exemplo do diagnóstico realizado pelo IPAM.

Como visto no **Capítulo II**, esse diagnóstico foi fruto de pesquisas e visitas técnicas nos municípios e comunidades do eixo da rodovia Cuiabá-Santarém buscando identificar os

possíveis impactos com a conclusão do asfaltamento desta Rodovia. Além disso, tal diagnóstico possibilitou o início da articulação e preparação dos atores locais para reivindicar suas demandas e, subsidiar as discussões acerca da região, partindo de cenários possíveis. Vale lembrar que, importante do diagnóstico foi ter dado a tônica para os movimentos sociais estabelecerem um diálogo com o governo Lula, haja vista da não abertura de diálogo no governo FHC.

Até porque, no governo FHC, a questão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém ficou apenas na intenção. Portanto, ter um diagnóstico construído com metodologia participativa como antecedente aceito tanto pelos atores locais como pelo governo federal, descrevendo a real situação da região, quanto à problemas ambientais (desmatamento, preservação/conservação de áreas protegidas), fundiários (grilagem e conflitos de terra) e sociais (demandas de segurança pública, infraestrutura, atividades produtivas, inclusão social e promoção da cidadania), facilitou o estabelecimento de pautas de reivindicações acerca de ações prioritárias que o governo federal deveria implementar.

Tais ações são reconhecidas no Plano BR-163 Sustentável e, foram consideradas como um importante ponto de partida para a presença, na prática, do “Estado de Direito” que, como visto anteriormente, era tão sentida pela Sociedade Civil da região. Isso porque até esse momento, a sensação dos atores locais, com relação ao governo federal, era de distanciamento, ou seja, o Estado não se fazia presente nem com ações e nem institucionalmente. Com as ações executadas no decorrer do processo de elaboração do Plano, o governo federal se aproxima da região desencadeando um processo de diálogo e intervenção.

Algumas dessas ações foram apresentadas na subseção anterior, definidas como ações emergenciais. Contudo o Plano BR-163 Sustentável lista ao todo 43 (quarenta e três) ações, distribuídas por segmentos definidos no Plano. Tais ações tem a seguinte distribuição: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial, 15 (quinze) ações; 2) Monitoramento, Controle e Gestão Ambiental, 05 (cinco) ações; 3) Fortalecimento da Segurança Pública, 02 (duas) ações; 4) Infraestrutura de Transporte e Energia, 05 (cinco) ações; 5) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis, 09 (nove) ações; e, 6) Inclusão Social e Promoção da Cidadania, 07 (sete) ações (BRASIL, 2007b).

O Plano BR-163 Sustentável acabou por incorporar uma das principais reivindicações regionais com relação ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, ser um direcionador de ações que vão além deste asfaltamento. Uma forma que o governo demonstrou tal predisposição foi, mesmo antes da finalização do Plano, o mesmo realizar as ações nos segmentos citados acima. Ações caracterizadas como de intervenção institucional, política, econômica, social e ambiental, como uma estratégia que só foi possível devido às articulações, mobilizações e reivindicações da Sociedade Civil da área de abrangência do Plano.

No que se refere a definição da sua área de abrangência, esta foi delimitada a partir do ideário da regionalização e do reconhecimento de sua diversidade. Foram levados em consideração alguns critérios definidores para que a mesma fosse delimitada. Estes critérios foram:

- a) A efetiva influência exercida pela rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163), considerando a ampliação da escala e da velocidade características da atual dinâmica de ocupação territorial e de uso dos recursos naturais na fronteira amazônica, que tornou obsoleto o critério de impacto de 50 km, para cada lado do eixo rodoviário, justificando a previsão de efeitos em território muito maior;
- b) A presença de estradas, associadas a fluxos demográficos e relações econômicas já conhecidas, que balizam dinâmicas em áreas próximas e tendem a afetar o território em torno da rodovia, inclusive e, sobretudo as frentes de expansão que atuam a partir de São Félix do Xingu para a Terra do Meio, do norte do Mato Grosso em direção ao sudoeste do Pará e ao Sudeste do Estado do Amazonas

- (Apuí). Não menos importante é o processo, já em curso, de grilagem das terras públicas acompanhadas de desflorestamento nessas áreas;
- c) A nova abordagem do planejamento que visa à concertação das políticas setoriais no território. (BRASIL, 2007b, p. 21)

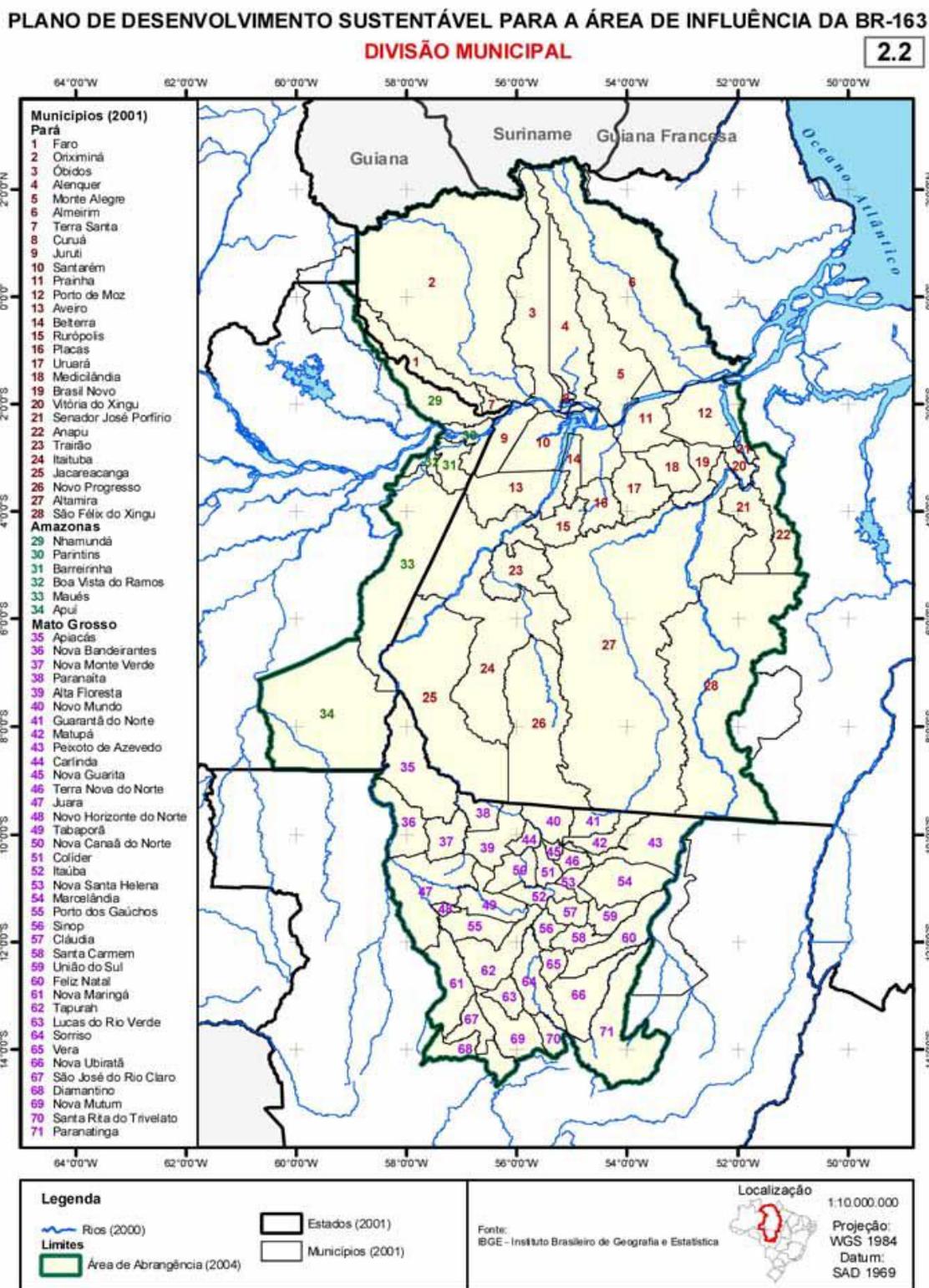
Tais critérios foram estabelecidos em função de preocupações referentes a área ser fruto de implantação de estradas e frentes de expansão; importante no combate ao desmatamento e, portanto, reconhecida como prioridade no PPCDAM na Amazônia. Além disso, o documento do Plano enfatiza que ao considerar a área procurou “[...] respeitar a integridade e a identidade territorial de unidades étnicas e socioambientais.” (BRASIL, 2007b, p. 21) com o destaque as TI’s situadas dentro e nas adjacências da área de abrangência do Plano. Portanto:

Compõem a área do Plano 73 Municípios, sendo 28 no Estado do Pará, 39 no Estado do Mato Grosso (dois instalados em 2005) e seis no Estado do Amazonas [...], perfazendo uma área total de 1.232 mil km², correspondente a 14,47% do território nacional. Desse total, 828.619 mil km² estão no Pará (66,41% do território estadual), 280.550 km² no Mato Grosso (31,06% do Estado) e 122.624 km² no Amazonas (7,81% do Estado). (BRASIL, 2007b, p. 22)

É importante fazer uma alusão com relação aos números de municípios definidos no Plano e incluir mais um nesta conta dentro do estado do Pará. Trata-se de Mojuí dos Campos, distrito do município de Santarém, emancipado em 2006 e efetivado como município a partir das eleições de 2012. Assim sendo, a área de abrangência do Plano é composta por 74 (setenta e quatro) municípios, sendo 29 (vinte e nove) no estado do Pará, como mostra a **Figura 07**, ainda sem Mojuí como município.

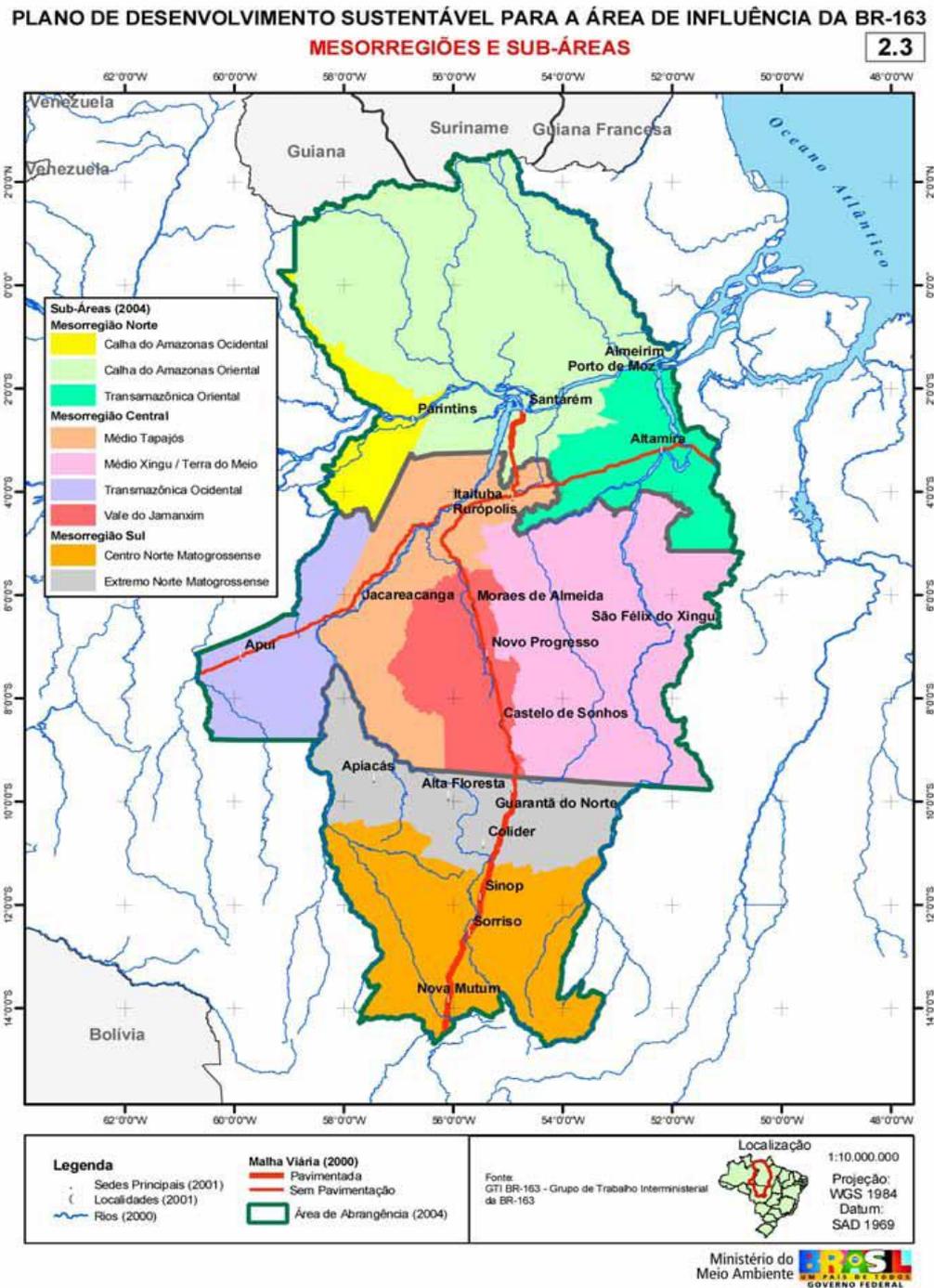
O Plano BR-163 Sustentável abrange uma grande extensão territorial, não homogênea e, com diferenças advindas de seus processos de povoamento, das questões ambientais, sociais, econômicas e culturais. Por isso, o processo de definição das mesorregiões e subáreas, atende critérios de regionalização onde foi levado em conta proximidade não só territorial, mas também histórica, cultural e ambiental. A área do Plano foi dividida em 03 (três) mesorregiões e nove subáreas, apresentadas no **Figura 08 e Quadro 01**.

Figura 07: Divisão Municipal da Área de Influência do Plano BR-163 Sustentável



Fonte: BRASIL, 2007b.

Figura 08: Mesorregiões e Subáreas do Plano BR-163 Sustentável



Fonte: BRASIL, 2007b.

Quadro 01: Área Territorial das Mesorregiões e Subáreas do Plano BR-163 Sustentável

Mesorregião/Subárea	Área (Km ²)	% Área Total do Plano
Mesorregião Norte	449.026	36,5
1) Calha Oriental do Rio Amazonas (Santarém)	315.856	25,6
2) Calha Ocidental do Rio Amazonas (Parintins)	43.384	3,5
3) Transamazônica Oriental (Altamira)	89.786	7,3
Mesorregião Central	502.217	40,8
4) Baixo e Médio Tapajós (Itaituba)	123.603	10,0
5) Vale do Jamanxim (Novo Progresso)	80.162	6,5
6) Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu)	219.212	17,8
7) Transamazônica Ocidental (Apuí)	79.240	6,4
Mesorregião Sul	280.550	22,8
8) Extremo Norte Mato-Grossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte)	114.511	9,3
9) Centro Norte Mato-Grossense (Sinop/Sorriso)	166.039	13,5
Total	1.231.793	100,0

Fonte: BRASIL, 2007b.

Como mostra a **Figura 08** e o **Quadro 01**, as três mesorregiões do Plano BR-163 Sustentável são: Norte, Central e Sul. Cada uma subdividida em subáreas, tendo seus municípios polos, onde a mesorregião Central possui 40,8%, a mesorregião Norte possui 36,5% e, a mesorregião Sul, 22,8% da área total de abrangência do Plano, sendo a mesorregião Central a que possui uma maior área. Em termos de subáreas, a mais abrangente encontra-se na Mesorregião Norte, a subárea Calha Oriental do Rio Amazonas, com 25,6% da área de abrangência do Plano (BRASIL, 2007b).

Um outro fato à destacar observando a **Figura 08** e o **Quadro 01** é a imensa extensão, tanto em termos de área, quantidade de municípios e estados que são abrangidos pelo Plano. Isto, em termos de estrutura do mesmo, indica a preocupação de seus formuladores em dividir as mesorregiões e subáreas respeitando, na medida do possível, suas dinâmicas e heterogeneidades. Além disso, cada subárea tem um município considerado polo referência, identificados entre parênteses no **Quadro 01**.

Destaca-se como uma diferenciação entre o Plano BR-163 Sustentável e os demais Planos pensados para a Amazônia, a sua preocupação e reconhecimento da heterogeneidade da região amazônica. Do ponto de vista de sua caracterização da área, o mesmo reconhece esta heterogeneidade, tendo como ponto forte a busca de diagnosticar a realidade a partir da própria

história do lugar. Uma outra evidência foi o fato de que, ao fazer o diagnóstico a partir da heterogeneidade dos municípios e da região, as ações propostas para cada subárea e mesorregião foram definidas a partir das demandas locais.

O Plano BR-163 Sustentável é tido pelo governo “Como um conjunto de políticas estruturantes, [...] baseado na premissa de que é possível conciliar o crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.” (BRASIL, 2007b, p. 16-17), o que lhe deixa em comum acordo com o conceito de desenvolvimento sustentável, descrito no início deste Capítulo. Com isso, o Plano reconhece a relevância da questão ambiental e social em pé de igualdade com as questões referentes ao crescimento econômico.

Isso, vale lembrar, foi uma conquista da Sociedade Civil da área de abrangência do Plano que, ao colocar em cheque o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, trouxe a tona a discussão de qual desenvolvimento pensar para Amazônia. Buscando sempre a referência do que isso significa quando pensado para a Amazônia, onde tripé básico do desenvolvimento sustentável: eficiência econômica; justiça social e prudência ambiental, foi colocado como as bases do desenvolvimento para a Amazônia.

No Plano pode-se encontrar um extenso diagnóstico da região, de forma geral e por cada mesorregião e subáreas. Dentro dos aspectos gerais destacam-se: os aspectos naturais, históricos, situação fundiária, contexto demográfico, econômico e infraestrutura. No que se refere ao diagnóstico por mesorregiões e subáreas, cada uma é explanada a partir de sua realidade, trazendo informações sobre sua situação atual de forma mais resumida, onde se percebe um grande esforço em situar economicamente tais áreas.

Na sequência, e de comum acordo com o diagnóstico são apresentados dois cenários para a pavimentação da Cuiabá-Santarém: o primeiro, com baixa governança¹³³ e o segundo cenário com elevada governança. No primeiro cenário, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém traria benefícios sociais e econômicos, mas não solucionaria conflitos referentes à infraestrutura de transporte. O Estado teria uma presença mínima na região, o que aumentaria os conflitos, principalmente os relativos a situação fundiária e utilização desordenada dos recursos naturais, acarretando problemas socioambientais (BRASIL, 2007b).

No segundo cenário, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém aconteceria numa situação de planejamento integrado para o desenvolvimento local e regional. Com políticas direcionadas ao ordenamento territorial e ambiental, ao incentivo às atividades produtivas sustentáveis, à inclusão social e à logística de infraestrutura social e econômica. As condições de minimizar problemas relativos às questões socioambientais provocados pela pavimentação seriam maiores, criando gradativamente estruturas para o desenvolvimento local e regional (BRASIL, 2007b).

Com isso, possibilitaria a geração de emprego e renda, diminuição da pobreza e o uso sustentável dos recursos naturais. O segundo cenário, depende do fortalecimento das instituições públicas em todas as esferas de poder e da consolidação de mecanismos de gestão participativa das políticas públicas. Para o GTI este cenário é o que deve ser buscado para a efetivação do Plano. Contudo, após onze anos do lançamento do Plano, o que se tem é uma realidade mais próxima do primeiro cenário do que do segundo, ou seja, uma realidade mais próxima do ponto de partida, como se verá no **Capítulo IV**.

Como o escopo analítico deste trabalho vai até o fim do governo Lula serão poucas as informações pós 2010, apenas as fundamentais para subsidiar a discussão sobre seu processo de implementação. Desta feita, os cenários acima citados, estão longe de se tornarem realidade,

¹³³ No Plano, o termo governança foi definido como “[...] a presença de condições mínimas necessárias para garantir o Estado de Direito com implementação de políticas voltadas para o interesse público, ou seja, o desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade ambiental.” (BRASIL, 2007b, p. 67)

haja vista, ambos partem do princípio do asfaltamento da Rodovia. Contudo, ao serem pensados em nível de planejamento são importantes projeções do que esperar em termos de ação consolidada. Após a definição dos cenários, o Plano traz seus objetivos e diretrizes.

O objetivo geral do Plano BR-163 Sustentável está pautado na implementação, via governo federal, de um desenvolvimento local e regional baseado na valorização do patrimônio social, cultural, natural e na viabilização de atividades econômicas com dinamismo, inovação e uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2007b).

Os objetivos específicos são diminuir os impactos da pavimentação da Cuiabá-Santarém; criar condições para o desenvolvimento local e regional; aumentar a presença do Estado; estimular ações que estabeleçam o diálogo, a gestão compartilhada e a participação da sociedade no processo; favorecer a diversidade em todos os setores; estimular o ordenamento territorial, as atividades produtivas sustentáveis e a organização dos núcleos urbanos. Os objetivos, geral e específicos, devem ser perseguidos segundo o próprio Plano para que o mesmo seja implementado e atinja seus propósitos (BRASIL, 2007b).

As diretrizes gerais do Plano têm suas bases: i) no estímulo ao desenvolvimento com equidade; ii) na diminuição do desmatamento e do uso extensivo do solo; e, iii) no fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região. É interessante perceber nos objetivos e diretrizes a presença do discurso dos movimentos sociais e ambientais que buscaram junto ao Estado a elaboração deste Plano. E, portanto, bem mais próximo das necessidades locais regionais, um outro diferencial percebido em função dos demais Planos de Desenvolvimento pensados para a Amazônia.

Neste sentido, a concepção do Plano tornou-se coerente e mais próxima da realidade e dos problemas da região, sem abrir mão dos interesses macroeconômicos que inspiraram o governo federal à executar uma obra como o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. Portanto, o desafio de pensar a região a partir de seus interesses, de certa forma foi vencido, está no papel. Agora, o desafio maior de fazer com que objetivos diretrizes e ações, saiam do papel e se concretizem o segundo cenário esperado, como se verá no **Capítulo IV**, deixaram a desejar.

Definido os objetivos e diretrizes, o Plano BR-163 Sustentável apresenta suas estratégias cujo interesse era sair de um quadro do Cenário 1, que na concepção dos elaboradores do Plano era a realidade atual, para o Cenário 2. É para este cenário onde “[...] há equilíbrio nas relações entre os grandes agregados ambientais, socioeconômicos e políticos. [...] a exploração dos recursos naturais se processa de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável [...]” (BRASIL, 2007b, p. 71), que a região deve seguir com a implementação do Plano BR-163 Sustentável, segundo seus elaboradores.

O Plano busca enquadrar suas estratégias considerando-as um grande desafio que exige altos investimentos nas áreas de infraestrutura e ações de ordenamento territorial para que as suas áreas de influência tenham condições mínimas de crescimento. Com isso, a intenção é poder contar com uma população apta a se incluir e participar do processo de desenvolvimento que a implementação do Plano pode gerar. Para alcançar o cenário desejado e viabilizar as estratégias definidas para cada mesorregião, o Plano BR-163 Sustentável, organiza suas ações por eixos temáticos, seguindo as diretrizes do PAS e das propostas advindas da Carta de Santarém.

As mesorregiões e subáreas são as referências para a implementação das ações que foram estabelecidas, considerando “[...] as especificidades sociais, econômicas e ambientais de cada uma dessas porções territoriais” (BRASIL, 2007b, p. 73). Tal preocupação norteadora, como dito anteriormente, demonstra uma diferença de percepção acerca da região. Isto devido a mesma partir de uma ênfase territorial, com as diferenças locais reconhecidas no Plano como uma inovação na forma de planejar ações regionais, pautada na abordagem de desenvolvimento territorial, como demonstra a citação abaixo.

Esta visão inovadora adotada pelo Plano BR-163 Sustentável de organizar as suas ações por eixos temáticos e implementá-las em porções territoriais com identidade social, econômica e ambiental (mesorregiões e subáreas) constitui uma abordagem de desenvolvimento territorial moderna e que busca aumentar a qualidade da implementação de políticas públicas, rompendo com a lógica da implementação a partir de uma visão apenas setorial. [...] (BRASIL, 2007b, p. 73)

Neste sentido, o Plano BR-163 Sustentável se pauta metodologicamente em uma abordagem territorial sem, contudo, perder a dimensão regional do processo. Ao que tudo indica, tal visão está bastante relacionada com as interlocuções realizadas regionalmente. A partir do diálogo com a Sociedade Civil local, as especificidades territoriais puderam ser melhor visualizadas e contempladas enquanto ações estabelecidas via Plano pelo governo federal.

Desta forma, os eixos temáticos definidos são quatro: 1) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; 2) Infraestrutura para o Desenvolvimento; 3) Fomento as Atividades Produtivas Sustentáveis; e, 4) Inclusão Social e Cidadania. Cada um dos eixos estão norteados por objetivos e diretrizes gerais para implementação das estratégias de ações prioritárias, propostas no Plano. Além disso, o Plano delimita para cada eixo temático, diretrizes específicas, as principais linhas de ações e as ações prioritárias para cada mesorregião.

Os eixos temáticos se constituem numa extensa elaboração, com ações de médio e longo prazo visando processos de desenvolvimento regional sustentável na área de abrangência do Plano. O **QUADRO 02**, apresenta as diretrizes específicas definidas no Plano BR-163 Sustentável para cada eixo temático. Com isso, demonstra-se o caminho definido para o estabelecimento das ações dentro de um panorama mais geral.

Entende-se que, devido a amplitude das linhas de ações e ações prioritárias, apresentar os eixos temáticos e suas diretrizes específicas neste momento, torna-se um exemplo de como tais eixos se consolidaram como propostas norteadoras para a implementação do Plano.

Quadro 02: Eixos Temáticos e Diretrizes Específicas do Plano BR-163 Sustentável

EIXO DE ATUAÇÃO	DIRETRIZES ESPECÍFICAS
<p>EIXO 1: Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental</p>	<p>a) Implementar o planejamento do uso do território como base para um novo modelo de desenvolvimento local e regional, em bases sustentáveis.</p> <p>b) Implementar ações de ordenamento fundiário, voltadas para o esclarecimento dos direitos de acesso aos recursos naturais e a destinação de terras públicas, considerando o interesse público e as necessidades de mediação de interesses privados e conflitos sociais, evitando o desperdício de recursos naturais.</p> <p>c) Garantir os direitos de acesso à terra e outros recursos naturais entre comunidades indígenas, populações tradicionais e produtores familiares em situações de vulnerabilidade perante a ocupação desordenada do território.</p> <p>d) Implementar ações de prevenção e coibição de atividades ilícitas que tendem a se intensificar com a pavimentação da BR-163 [Cuiabá-Santarém], a exemplo da grilagem de terras públicas, especulação fundiária, conflitos socioambientais e a exploração ilegal dos recursos naturais.</p> <p>e) Priorizar medidas de ordenamento territorial baseadas na proteção e uso sustentável da floresta e de outros recursos naturais, em áreas onde ainda predomina a cobertura florestal, levando em consideração as necessidades de populações tradicionais e as atividades econômicas já estabelecidas com o fortalecimento da indústria de base florestal.</p> <p>f) Consolidar em bases sustentáveis as áreas de ocupação antiga na fronteira agropecuária, a exemplo do eixo da rodovia Transamazônica no Pará, promovendo o aumento de áreas já desmatadas e a recuperação de áreas degradadas, associada à proteção e ao uso sustentável nas áreas de florestas. (BRASIL, 2007b, p. 73)</p>
<p>EIXO 2: Infraestrutura para o Desenvolvimento</p>	<p>Consoante o diagnóstico sobre a infraestrutura, esta apresenta, em maior ou menor escala, uma acentuada debilidade em todos os seus segmentos (transportes, energia, comunicações e armazenamento) e em todas as mesorregiões e subáreas do Plano. Diante dessa situação a estratégia para o setor deve buscar superar esses gargalos que afetam todos os segmentos sociais, penalizando, inclusive, os grandes produtores agrícolas, mas que atingem, de forma ainda mais acentuada, os setores excluídos.</p> <p align="center">[...]</p> <p>O acesso à comunicação exerce um efeito seminal sobre a capacidade de organização cívica das populações rurais. A formação de redes de aprendizado e de exercício efetivo da cidadania é o vetor mais efetivo de desenvolvimento e inclusão, na medida que viabiliza o avanço tecnológico e a disseminação de assistência técnica. Enfim, não se trata apenas de mais infraestrutura, mas de um padrão mais inteligente e sustentável. Infraestrutura, na proposta do Plano, deixa de ser um vetor autônomo de crescimento com desordem e degradação ambiental, para ser um elemento de uma estratégia integradora e sustentável de desenvolvimento regional. O Plano BR-163 Sustentável pretende inaugurar uma nova geração de investimentos sustentáveis em infraestrutura, com destaque para a constituição de um sistema de transportes integrado em todos os seus segmentos. (BRASIL, 2007, p. 82)</p>

Continuação

EIXO 3: Fomento à Atividades Produtivas Sustentáveis	a) Fortalecer as cadeias produtivas e arranjos produtivos locais, possibilitando agregação de valor com geração de emprego e renda para as populações locais. b) Valorizar a floresta, para fins de manejo sustentável de produtos madeireiros e não-madeireiros, como componente da estratégia de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional do Plano e reconhecimento da diversidade sociocultural e ambiental no desenho das atividades econômicas. c) Estimular a maior produtividade de áreas já desmatadas e a recuperação de áreas degradadas, por meio de incentivos à agricultura ecológica, manejo de pastagens, sistemas agroflorestais e outras práticas sustentáveis. d) Apoiar e consolidar projetos de incentivo à produção agrícola sustentável e ao uso múltiplo da floresta por populações tradicionais e populações indígenas. (BRASIL, 2007b, p. 86)
EIXO 4: Inclusão Social e Cidadania	A estratégia de inclusão social e cidadania engloba difusão e aperfeiçoamento de políticas universais de educação, saúde e segurança pública, combate à pobreza, construção da cidadania, capacitação, auto-organização, desenvolvimento comunitário, entre outros aspectos. [...]. Para que isso ocorra, é preciso que as políticas públicas sejam dirigidas para esses segmentos [produtores familiares, povos indígenas, populações tradicionais, populações expulsas para as periferias das cidades]. A premissa dessa estratégia é que a alocação de recursos públicos escassos para essas comunidades pode iniciar uma reversão nas expectativas e contribuir para a diminuição e, mesmo, para a reversão dos fluxos migratórios campo/cidade. Mesmo as políticas sociais de cunho universal, como as de educação e saúde, podem e devem, na medida do possível, serem focalizadas para essas comunidades. No âmbito do Plano BR-163 Sustentável, as estratégias de implementação nas áreas de ordenamento territorial, infraestrutura e fomento às atividades produtivas têm impacto decisivo nos níveis de inclusão social e de cidadania. [...] As estratégias gerais de inclusão social referem-se a dois níveis: a) à dimensão específica da saúde, educação e segurança; e b) a dimensão transversal, associada ao conjunto de estratégias estabelecidas para cada tema, em que ressalta a integração com a produção sustentável para gerar emprego e renda [...]. (BRASIL, 2007b, p. 96-97)

FONTE: Brasil, 2007b.

Do **Quadro 02** cabe fazer algumas considerações pontuais, quanto a forma de definição das diretrizes específicas. No Eixo 1 – Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental e no Eixo 3 – Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, as diretrizes estão pontuadas e identificam a forma e as necessidades que devem ser levadas em conta na definição das linhas de ações e ações específicas para cada região. O Plano não define claramente o porquê dessa escolha, acredita-se que isso ocorre devido, ao mesmo estar levando em consideração demandas gerais e específicas das mesorregiões.

No caso do Eixo 2 – Infraestrutura para o Desenvolvimento, as diretrizes estão na forma de encaminhamentos gerais para todas as mesorregiões, não havendo uma justificativa descrita no Plano. Ao que tudo indica, sua disposição tem esse caráter devido ao reconhecimento que tanto as linhas de ação como as ações específicas são demandas e necessidades das mesorregiões como um todo. Isso fica claro se, por exemplo, for considerado uma das linhas de ações, o Sistema de Transporte, onde a principal ação é a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém e, portanto, “[...] envolvendo as três mesorregiões que compõe a área do Plano, [e] promoverá a efetiva integração de toda área ao mercado nacional [...]” (BRASIL, 2007b, p. 82).

Com relação ao Eixo 4 – Inclusão Social e Cidadania, acredita-se que a opção da não apresentação de diretrizes e sim de estratégias, linhas de ações e ações para as mesorregiões tem a mesma justificativa do Eixo 2. Contudo, no Eixo 4, o Plano traz um esclarecimento acerca da opção de organizá-lo por linhas de ações e ações prioritárias. Segundo Brasil (2007b, p. 98):

[...] optou-se por apresentar as ações prioritárias organizadas apenas por linhas de ação e não apresentá-las na escala das mesorregiões, portanto, de uma forma geral, as ações apresentadas a seguir adequam-se a toda área do Plano. Isso ocorre porque a maior parte da área de influência da BR-163 é marcada pela presença insuficiente, e em algumas regiões, pela ausência do governo, e como consequência, caracteriza-se por ser extremamente carente de políticas públicas de inclusão social e cidadania. Entre as mesorregiões, a central é a que apresenta maiores carências, seguida pela mesorregião norte. A mesorregião sul, por ser uma região mais urbanizada e mais desenvolvida economicamente, apresenta, relativamente, melhores condições de educação e saúde, demandando, entretanto, ações específicas destinadas aos segmentos socialmente excluídos, semelhantes às definidas para as demais mesorregiões. Demanda também medidas específicas direcionadas às comunidades indígenas.

Desta forma, entende-se que as especificidades tanto territoriais como de ações continuam prevalecendo. O Plano acabou por se estruturar a partir de como poderia ser possível implementar as ações propostas, via: políticas públicas existentes, diretrizes políticas de planejamento e propostas de políticas públicas definidas nos PPA’s (2004-2007 e 2008-20011), no PAS e, por fim, no PAC (2008-2011) do governo Lula. Demonstrando uma tentativa de integração das políticas públicas, tendo em vista as demandas da Sociedade Civil local identificadas no processo de elaboração do Plano, onde o principal documento norteador foi a Carta de Santarém.

Tais considerações são pertinentes para o entendimento de uma das avaliações que será apresentada no próximo Capítulo. Por hora, destaca-se, mais uma vez a inclusão das propostas advindas da região, constantes na Carta de Santarém (**ANEXO A**), no que se refere aos eixos e suas ações, demonstrando mais uma vez a carga regionalizada do Plano. Segundo McGrath, *et al.* (2010, p. 23): “[...] Na avaliação realizada pelos proponentes da Carta de Santarém, em torno de 80% das propostas do movimento socioambiental tinham sido incorporadas no Plano do Governo”.

Configurando-se como mais um diferencial do Plano enquanto documento mais próximo das expectativas locais do que das do governo, se compararmos com os Planos na Amazônia das décadas de 1970. Com isso, não dá para negar que, pelo menos até aqui o Plano

BR-163 Sustentável se diferenciou dos demais Planos na Amazônia, devido sua construção metodológica, a participação social e o reconhecimento das realidades locais. Um Plano com indícios de que problemas históricos seriam enfrentados e, a partir disso, mudanças em prol de um desenvolvimento regional sustentável poderiam acontecer.

Estes indícios, como se verá mais adiante, se pulverizam no ato de implementação, devido à complexidade de algumas ações, principalmente as relacionadas ao ordenamento territorial e gestão ambiental. É preciso ações mais que coordenadas, altos investimentos e a manutenção de uma continuidade política em termos das institucionalidades e das pessoas que ocupam os ministérios e as autarquias públicas para um planejamento do porte do Plano ser implementado. Desafios que na trajetória do governo Lula, não foram tão fáceis de equacionar, mesmo com a elucidação no Plano de uma proposta de gestão compartilhada entre Estado e Sociedade Civil.

Portanto, diante de todas as ações propostas e da complexidade de sua realização, haja vista as diversidades e os diversos atores locais envolvidos, o Plano finaliza com sua proposta de modelo de gestão. Um modelo que traz no seu bojo uma estrutura organizativa que contempla e incentiva a participação social efetiva de todos os envolvidos, tornando assim o principal desafio do Plano.

O modelo de gestão do Plano BR-163 Sustentável tem aspectos de gestão compartilhada, procura envolver e co-responsabilizar as diferentes esferas do governo, os diferentes órgãos públicos e as diferentes lideranças da sociedade na promoção do desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR-163. Procura viabilizar condições adequadas para a coordenação das ações, introduzindo instâncias de acompanhamento do Plano nos níveis normativo, estratégico, gerencial e operacional [...] (BRASIL, 2007b, p. 107)

Para tanto, sua disposição organizacional está assim constituída, segundo Brasil (2007b):

- 1) **Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional:** é a instância normativa do Plano, responsável pela elaboração das diretrizes para a efetivação do desenvolvimento regional e planejamento territorial.
- 2) **Conselho Gestor do Plano BR-163 Sustentável:** é o órgão máximo de monitoramento e implementação do Plano. Formado paritariamente por representantes do Comitê Gestor (Governo) e do Fórum Regional (Sociedade).
- 3) **Comitê Gestor do Plano BR-163 Sustentável:** é a instância responsável pelo gerenciamento do Plano, sendo sua função aprovar, direcionar e supervisionar a Gerência Regional do Plano na efetivação do Plano. Sua formação é a partir de representantes do GTI.
- 4) **Gerência Regional do Plano BR-163 Sustentável:** é o braço executivo do Comitê Gestor, que tem a função de gerenciar o Plano através de uma visão global, devendo ter gerência na região e em Brasília.
- 5) **Gerências Locais do Plano BR-163 Sustentável:** são gerências que serão instaladas em cada Mesorregião e ficarão encarregadas de coordenarem a implementação do Plano, em suas respectivas áreas, articularem as ações dos órgãos participantes e serem interlocutores entre governo e sociedade local, buscando implementar uma gestão compartilhada. Suas coordenações ficarão no encargo do governo federal, mas que deve ser proposta, discutida e aceita pelos demais integrantes.
- 6) **Fóruns Regional e Locais:** tais fóruns terão a responsabilidade de implementar a participação e o controle social, bem como ser um canal de interlocução das comunidades locais com as três esferas do governo. Devem ter o caráter representativo e plural. Terão a função de, a medida que o processo de execução

avança redefinir e elaborar objetivos, prioridades, metas e estratégias de desenvolvimento dos territórios integrados pela rodovia Cuiabá-Santarém. Portanto, serão espaços de negociações e discussões de reivindicações que deverão ser construídas nos Fóruns Locais e aprovadas no Fórum Regional.

Além das instâncias acima relacionadas, o Plano define a estruturação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação que assegure a transparência e a qualidade de execução das ações, pautado nos objetivos, metas, diretrizes e investimentos estabelecidos para o Plano. E, um Sistema de Informações a partir de uma base de dados georeferenciados com informações sobre: características biofísicas do território; dinâmicas de ocupação territorial; dinâmica de utilização dos recursos naturais; indicadores de desenvolvimento sustentável referentes aos objetivos e metas do Plano BR-163 Sustentável e informações sobre as atividades planejadas e indicadores de resultados do Plano. (BRASIL, 2007b)

Para que o Sistema de Informação seja efetivado, o Plano define que é necessário a articulação de instituições como: SIPAM, o IBAMA; o Gabinete de Segurança Institucional – GSI, o INPE, MMA, MDA, dentre outros que subsidiem o sistema com informações da área. Por fim, o Fortalecimento Institucional é apontado como fator decisivo para que a implementação do Plano seja efetivada. Esse fortalecimento deve se dar em todas as esferas do governo, a partir de parcerias e capacitações para os funcionários dos órgãos estaduais e municipais que atuam em ações como: segurança pública, assessoria técnica, gestão ambiental, saúde, educação, entre outros. (BRASIL, 2007b)

Dentre as ações e propostas definidas do Plano, seu o modelo de gestão foi o mais ignorado no processo de implementação. Não houve a constituição das instâncias descritas acima, comprometendo ainda mais seu processo de implementação. Salvo pós implementação do Plano os esforços do GTI da BR-163 em continuar garantindo a relação de diálogo entre Estado e Sociedade Civil.

Contudo, alguns autores explicam que a dificuldade de implementação desse modelo de gestão, está relacionada à centralização e dependência das instâncias governamentais. Outro fator colocado, foi a estrutura organizacional está dentro de uma lógica estanque, “[...] com competências específicas, que dificilmente conseguirão estabelecer um fluxo de informação de qualidade e constante, necessário no processo das políticas públicas” (OLIVEIRA, 2010, p. 129). Assim, segundo Oliveira (2010, p. 129):

[...] o modelo de gestão apresentou uma estrutura burocrática engessada, em que as esferas de tomada de decisão política encontravam-se muito distantes dos fóruns sociais regionais. Na leitura das lideranças, não seria possível cumprir as funções a eles delegadas nos fóruns, pois, pela estrutura do modelo, quando seus relatórios de avaliação e ajustes de implementação do plano chegassem ao alcance dos tomadores de decisão já seriam desatualizados. A função de avaliação também seria comprometida por esse distanciamento [...].

Portanto, a “mola mestra” da política organizacional do Plano não estava a contento das ações definidoras para um processo eficiente de implementação do mesmo. Outros aspectos acerca da gestão do Plano serão trabalhados no próximo Capítulo. Com esta descrição do documento do Plano BR-163 Sustentável é possível evidenciar que as propostas, objetivos, metas e organização foram previstas para implementação do mesmo.

Percebe-se, com a leitura do Plano, que o mesmo é descritivo no sentido de diagnosticar a sua área de abrangência, pontuar suas ações e estrutura organizacional. Contudo, quando o assunto é orçamento, o mesmo não apresenta nem os custos da pavimentação, nem das outras ações, bem como não indica claramente de onde tais recursos estão saindo ou sairão. Segundo Rocha (2006, p. 85):

De ordem operacional, o custo da obra está orçada em um valor estimado em mais de R\$ 1 bilhão. Segundo estimativas do DNIT, o custo por km seria de mais de R\$ 1 milhão por quilômetro considerando-se a espessura do asfalto, que deve ser construído com mais de 15 cm de espessura. Existem três argumentos técnicos para este custo: um está pautado na alta pluviosidade regional que provoca maior desgaste da rodovia. Outro para suportar o peso dos veículos transportadores de grande porte que irão trafegar pela rodovia e o último seria o grande número de construção de pontes e obras arte correntes que serão utilizadas para a transposição de cursos d'água existente ao longo da rodovia.

A citação acima tem como referência temporal o ano de 2006, início do processo de execução da obra e, portanto números apenas considerados aqui como parâmetros, haja vista a obra ainda não ter sido finalizada. Ainda segundo a autora citada, a obra da rodovia Cuiabá-Santarém era considerada prioritária, mas, sua alocação de recursos não foi suficiente para a execução da obra. E, talvez aí um indício para os constantes atrasos na efetivação da obra.

Como exemplo da questionável prioridade do governo em relação à pavimentação da BR-163, basta citar que o Ministério dos Transportes liberou R\$ 100 milhões para a reconstrução da rodovia BR-319 (Manaus-Porto Velho) contra somente R\$ 40 milhões para obras de recuperação na BR-163 [Cuiabá-Santarém] dos quais R\$ 20 milhões, na verdade, foram investidos na área do cruzamento entre a BR-163 e a rodovia Transamazônica (BR-230) no trecho Santarém-Rurópolis. (ROCHA, 2006, p. 86)

O exemplo acima foi só um indicativo do tratamento do governo federal com relação ao orçamento para o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém. No próximo capítulo informações atualizadas serão apresentadas, com o intuito de demonstrar e ajudar na análise acerca do que ficou do Plano. Portanto, do lançamento do Plano em Junho de 2006 até os dias atuais, vão onze anos e, percebe-se que o mesmo não foi efetivado na sua íntegra.

Como forma de finalizar este Capítulo retorna-se à sua questão título – O Plano BR-163 Sustentável: uma orientação de ação política de desenvolvimento regional sustentável? – para responder afirmativamente com algumas ressalvas. Sim, considera-se neste trabalho que sua versão final tem orientações para o desenvolvimento regional sustentável, mais condizentes com a realidade amazônica da região em questão. Um dos fatores fortalecedores desse processo foi os diálogos e discussões sobre o mesmo de “baixo para cima” onde os protagonistas Sociedade Civil – Estado, conseguiram delinear caminhos para um desenvolvimento regional sustentável para a Amazônia.

Contudo, a principal ressalva, dentre muitas, sobre o documento Plano BR-163 Sustentável é que, devido sua amplitude tanto de ações quanto territorial, só apontar “caminhos” em forma de ações políticas não é suficiente. Recursos financeiros, vontade política, continuidade dos diálogos com a Sociedade Civil e entre os membros do Estado, além de uma gestão, monitoramento e avaliação de sua implementação são fundamentais para sua concretização. E, não havendo tais ações de forma efetiva, ele passa a ser apenas um roteiro de intenções.

Dentro desta perspectiva, o ato de elaborar um Plano, tão relevante e inspirador, se perdeu no caminho. Assim sendo, pode-se perceber o retrocesso da ação ocorrida no início do processo de elaboração e finalização do mesmo. O próximo Capítulo, continuará a discussão sobre a trajetória do Plano pós sua elaboração, tendo como intenção, apresentar, além das descrições e discussões advindas de autores e documentos, a posição dos atores entrevistados no decorrer da pesquisa, sobre o que aconteceu com o mesmo e, quais considerações podem ser feitas a partir do referido Plano e sua relação com processos de desenvolvimento na Amazônia.

CAPÍTULO IV

DA RETÓRICA DO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL À AÇÃO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA

O último Capítulo, continuar-se-á a discussão sobre o Plano BR-163 Sustentável, discorrendo sobre o processo de implementação do Plano e as condições da rodovia Cuiabá-Santarém, a partir de autores, documentos e entrevistados. No que se refere ao Plano BR-163 Sustentável, o recorte temporal será o governo Lula até 2011 (início do governo Dilma Rousseff), as ações descritas serão principalmente as referentes à relação Estado e Sociedade Civil e, não ultrapassarão este período. Ano este que se está colocando como o fim do Plano BR-163 Sustentável enquanto política para a região e, as causas desse processo estarão sendo descritas nas seções e subseções que seguem.

No que se refere a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, fez-se um exercício de externalizar sua situação até os dias atuais, sem contudo, aprofundar nos processos desencadeadores, via governo federal, de seu asfaltamento, não finalizado. Mas, de definir como a mesma se encontra através de informações a partir de fontes de seus principais interessados, os setores econômicos do Mato Grosso. Isso torna-se importante como fonte balizadora dos relatos que virão dos entrevistados deste estudo e, para referendar a discussão sobre o desenvolvimento na região.

Sobre o Plano BR-163 Sustentável, enfatiza-se que o mesmo emerge como uma tentativa de construção de um processo político-participativo, em prol do desenvolvimento regional sustentável, para uma dada região da Amazônia. É essa relação será discutida dentro do ponto de vista de sua implementação, iniciada a partir da construção de um Plano representativo das demandas e realidades da população local. Um Plano cuja diferença com os demais pensados para a região se deu pela forte presença da Sociedade Civil regional, em seu processo de elaboração, como visto no **Capítulo III**.

Esse processo, como se verá, na primeira seção deste Capítulo, não conseguiu se sustentar. Para tanto, a primeira seção trará uma descrição a partir de autores e documentos referentes à esse período, pós-elaboração e ações voltadas para a implementação do Plano até meados de 2011. A segunda seção trará os três momentos da pesquisa: 1º) uma sondagem do processo de construção do Plano BR-163 Sustentável; 2º) a decisão de conhecer “a trilha da estrada” paraense; e, 3º) buscar ouvir os atores locais da Sociedade Civil da região sobre o Plano depois de uma década do seu lançamento.

Com isso, espera-se demonstrar os anseios, expectativas e decepções acerca do Plano BR-163 Sustentável e de seus avanços e retrocessos, enquanto um processo desencadeado via ações deflagradas através da relação Estado – Sociedade Civil. Desta forma, o **Capítulo IV** está dividido em duas seções de descrição e análise acerca da implementação do objeto de estudo, tendo por base autores, documentos e entrevistas realizadas. Ao fechar a discussão com os entrevistados tem-se como objetivo abrir caminho para uma “Conclusão Inconclusiva” onde a tônica volta a ser os processos de desenvolvimento na Amazônia.

4.1 Da Implementação, Ações do Plano BR-163 Sustentável (2006-2011) e as Condições Atuais da Rodovia Cuiabá-Santarém

Como dito no **Capítulo III**, o Plano BR-163 Sustentável foi lançado em 5 de junho de 2006, após ampla discussão entre Estado e Sociedade Civil da região amazônica. A partir de seu lançamento a expectativa era a sua implementação, a cargo do governo federal, via GTI. Nesta subseção, resgata-se da implementação às ações desenvolvidas a partir ou “em nome” do Plano BR-163 Sustentável como fruto ainda, desta articulação que resistiu até meados de 2011.

Para tanto, segue uma compilação de ações via governo e movimentos sociais que desencadearam políticas, ações e avaliações acerca do Plano BR-163 Sustentável. Ficará evidente que o período de implementação do Plano será seu momento de inflexão descendente, principalmente no que se refere a relação Estado e Sociedade Civil e as ações para além da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Uma das primeiras ações, precisamente dois meses após o lançamento do Plano BR-163 Sustentável foi a criação do Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano da BR-163 – PROFOR 163, em setembro de 2006. Elaborado via Sociedade Civil organizada dos estados do Pará e Mato Grosso e, solicitado pelo CONDESSA ao governo federal, o PROFOR 163 se origina financeiramente de uma parceria entre MMA, PPG-7, via Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais - RFT e Banco Mundial. Segundo CONDESSA (2008a, p. 04-05):

O objetivo do PROFOR 163 é “apoiar o trabalho do CondeSSa para fortalecer a participação da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e da população local na concepção, execução, monitoramento e avaliação do Plano BR-163 Sustentável, bem como das políticas públicas a serem implantadas na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém”.

Desta forma, cabia ao CONDESSA a coordenação geral do Projeto tendo por responsabilidade o “[...] planejamento, definição de componentes e avaliação da execução [...]” (CONDESSA, 2008a, p. 05). O PROFOR 163, via CONDESSA foi organizado através de 04 (quatro) componentes de trabalho: i) Formação de Capital Humano e Social; ii) Desenvolvimento da Estratégia de Comunicação; iii) Interlocação e Mediação de Conflitos; e iv) Gestão e Monitoramento Participativo (CONDESSA, 2008a). Como visto no **Capítulo III**, o CONDESSA era composto por instituições socioambientais atuantes na região de abrangência do Plano BR-163 Sustentável.

Dentro do CONDESSA, o GTA ficou responsável pela Secretaria Executiva e, portanto, a administração do PROFOR 163, em que os componentes acima citados foram realizados a partir de cinco 05 (cinco) polos: 02 (dois) em Mato Grosso – Cuiabá e adjacências; Nortão do Mato Grosso; e, 03 (três) no Pará – Itaituba e adjacências; Transamazônica/Xingu; Baixo Amazonas. Nesses polos, as ações locais ficaram na responsabilidade de “[...] Redes Regionais formadas por coletivos de organizações e movimentos sociais do CONDESSA BR-163, que contam com o apoio das coordenações regionais” (CONDESSA, 2008a, p. 05).

Suas ações ocorreram por meio de oficinas, reuniões de mobilizações, um encontro e um seminário, com vistas a atender as demandas dos cinco polos acima citados. O PROFOR 163, foi um projeto, portanto, de apoio aos movimentos socioambientais da região da rodovia Cuiabá-Santarém, nos estados do Pará e Mato Grosso. Suas ações iniciaram-se nos polos, no primeiro semestre de 2007, com uma série de oficinas e reuniões cujos temas eram: “*Políticas Públicas, Direitos Humanos, Meio Ambiente*”; “*Modelos de Desenvolvimento Econômico: Alternativas e Comunicação*”; e, “*Mobilizações das Lideranças para Avaliação das Ações Prioritárias do Plano*” (OPAN, 2008; MENDES, 2010).

Segundo CONDESSA (2008a, p. 05): “Um dos principais enfoques foi a análise da situação de implementação de ações prioritárias do Plano BR-163 Sustentável e de políticas públicas afins”. Com esses componentes e enfoques, o Projeto tinha como meta principal a capacitação das lideranças e participantes dos movimentos socioambientais da região, com vistas à prepara-los para a implementação, monitoramento e avaliação do Plano BR-163 Sustentável. A intenção foi continuar a articulação Estado e Sociedade Civil, empoderando esta última para que através dos atores sociais mais engajados, a divulgação e reivindicação da implementação do Plano fosse disseminada para o restante da Sociedade local (OPAN, 2008; MENDES, 2010; FERREIRA, 2010a).

Antes de iniciar as Oficinas do PROFOR 163/CONDESSA, nos polos Pará e Mato Grosso cabe o destaque para duas ações: a primeira, organizada pelo IPAM, em Brasília/DF, que pode ser considerado o início do processo de monitoramento e avaliação da implementação do Plano BR-163 Sustentável. Tal evento foi um Seminário, realizado nos dias 6 a 8 de março de 2007, intitulado “*BR-163: caminhos e descaminhos em busca da sustentabilidade*”¹³⁴. Nesse Seminário, no que se refere ao Plano BR-163 Sustentável, buscou-se manter vivo o diálogo com o governo federal, no momento em que o governo Lula, entrava em seu segundo mandato (SANTOS, 2007).

Segundo Ferreira (2010a), o relatório de Seminário “*BR-163: caminhos e descaminhos em busca da sustentabilidade*” reconheceu a importância histórica do Plano BR-163 Sustentável, fruto de um processo participativo de elaboração que contou com esforços do Estado e da Sociedade Civil local. Ao mesmo tempo, desse reconhecimento, o relatório apontava para uma preocupação com as mudanças de rotas que o segundo mandato do governo Lula dava indícios a partir das propostas apresentadas via PAC 1. Havia sinais de recuo com relação ao Plano BR-163 Sustentável continuar sendo o planejamento a ser seguido em prol de ações com mais governança e sustentabilidade na região.

Através do Seminário e seu relatório, apresentava-se os primeiros indícios de preocupações, com relação as articulações governamentais para tocar as ações definidas no Plano BR-163 Sustentável. O governo Lula, começava a dar evidências de uma opção para políticas de crescimento econômico, voltadas para investimentos em grandes projetos infraestruturais, via PAC 1. Contudo, neste momento, segundo Ferreira (2010a, p. 92):

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

Com isso, evidencia-se uma segunda preocupação e, ao mesmo tempo, intenção de fazer com que o Plano BR-163 Sustentável saísse do papel, dando assim, continuidade às mobilizações sociais, agora na fase de implementação do mesmo. A segunda ação que serve de exemplo, foi o ato de protesto em frente ao Palácio do Planalto, no dia 05 de junho de 2007, um ano após o lançamento do Plano BR-163 Sustentável. Tal ato chamado pelo CONDESSA, através de suas entidades, teve como intuito, marcar o primeiro ano do Plano, com direito a bolo e palhaços, como mostra a **Foto 27** (CONDESSA, 2008a; FERREIRA, 2010a).

¹³⁴ Este Seminário, segundo Santos (2007), contou com o apoio da União Europeia e de parceiros como o Projeto Diálogos, PROFOR 163; WHRC; *United States Agency for International Development* – USAID; Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA; CEFT-BAM; e, FÓRUM BR-163.



Foto 27: Protesto em frente ao Palácio do Planalto como marco do primeiro ano do Plano BR-163 Sustentável

Fonte: Acervo ISA, 2007 *apud* Ferreira, 2010a.

Os manifestantes não chegaram de mãos vazias, segundo CONDESSA (2008a, p. 05, grifo do autor) “[...] foi protocolado na Presidência da República e nos ministérios envolvidos o documento *Um Ano de Plano BR-163 Sustentável*”. O documento caracterizava-se como uma primeira avaliação, via oficinas realizadas pelo PROFOR 163/CONDESSA, junto aos polos, sobre os avanços e debilidades do Plano BR-163 Sustentável. Do ponto de vista dos movimentos, representados pelo PROFOR 163/CONDESSA, o CONDESSA (2008a, p. 06-07, grifo do autor), resume assim tal avaliação:

Enquanto o documento reconhecia o esforço do Governo Federal, em especial dos ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Integração Nacional (MI), em ações, consultas e produtos na fase preparatória do Plano da BR-163 Sustentável, foi criticada a não continuidade do diálogo entre sociedade civil e governo após as consultas públicas. Foi apresentada também uma análise real da ausência de ações governamentais na região para garantir a efetividade do Plano BR-163 Sustentável, tais como:

- A falta de planejamento operacional detalhado, com metas, cronograma e orçamento, de ações essenciais previstas no Plano, relacionadas a impactos socioambientais da pavimentação da BR-163, muitas das quais deveriam servir como “gatilhos” para o avanço desta obra;
- A inexistência de um sistema de monitoramento do Plano da BR-163, associado a um sistema de informações que permitisse a divulgação de ações governamentais, com transparência e controle social;
- A persistência de políticas contraditórias na região, em relação aos objetivos do Plano BR-163 Sustentável, destacando-se a política agrícola e grandes obras de infraestrutura no âmbito do recém-lançado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em particular, o Condessa questionou a falta de implantação do **modelo de gestão** do Plano, conforme previsto na versão final do Plano [...]. Foi observado que havia vários meses que a minuta do decreto sobre a criação formal do Plano BR-163 Sustentável e institucionalização de seu modelo de gestão estava parado na Casa Civil da Presidência da República.

A partir da citação acima, percebe-se, um ano após o lançamento do Plano BR-163 Sustentável, ainda havia uma forte atuação da Sociedade Civil organizada, via CONDESSA, onde o caráter de mobilização pautava-se pela cobrança da implementação do Plano via governo federal. Cobrança essa que, para Ferreira (2010a, p. 94) “[...] segundo informações da

coordenação do CONDESSA nunca foi respondida formalmente pelo Governo Federal”. Destaca-se, portanto, a questão da fragilidade das relações Estado e Sociedade Civil e do Plano em função da falta de cronograma, orçamento e sistema monitoramento previstos, que não se concretizaram.

O resultado, no período em questão, foi o governo federal deixar no escuro os grupos sociais que visavam acompanhar o processo de implementação do Plano. Além disso, o PAC 1, como dito anteriormente, enquanto um programa infraestrutural que visava o crescimento econômico começava a ser colocado pelo governo como ação prioritária, fazendo frente ao discurso ideológico de “desenvolvimento regional sustentável”.

Esse programa [PAC] acabou por se sobrepujar a outras iniciativas de planejamento estratégico e territorialização de políticas públicas a exemplo do Plano BR-163 Sustentável. Este Plano gestado a partir de uma lógica de transversalidade da questão ambiental e a participação da sociedade no processo de tomada de decisão da implementação de obras de infraestrutura na região amazônica, acabou perdendo parte da referência que possuía na agenda do Executivo Federal a partir do lançamento do PAC. (FERREIRA, 2010a, p. 90)

Pode-se dizer que, o PAC 1 passa ser considerado o programa referência do governo federal, no que se refere a política de planejamento do crescimento nacional baseadas em ações e investimentos em infraestrutura. Tal lógica, retorna a uma dinâmica de fortalecimento de políticas por grandes eixos de investimentos nacionais contrapondo-se às políticas de cunho regionais, como o Plano BR-163 Sustentável. Esta contraposição é que começou a ser vista com preocupação e, até ameaça ao Plano BR-163 Sustentável que, como dito na citação, foi construído dentro de um marco participativo, mas, a partir de sua implementação, tal marco começava a correr risco.

Tal risco vinha segundo a avaliação do CONDESSA (2008a), por um lado da não efetividade do modelo de gestão proposto para a implementação do Plano com viés participativo. E, de outro, pensando dentro do contexto de um ano, a não realização “[...] de um conjunto de iniciativas, para a redução dos impactos socioambientais do asfaltamento e duplicação da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)” (CONDESSA, 2008a, p. 06).

O resultado dessa movimentação liderada pelo CONDESSA, foi a ação do governo em assinar o Decreto Presidencial Nº 6.290 de 06 de dezembro de 2007, ou seja, seis meses depois da manifestação do Palácio do Planalto. Tal Decreto, instituiu o Plano BR-163 Sustentável como parte da PNDR, estabelecendo um Comitê Executivo do Plano, composto por representantes da Casa Civil, 08 (oito) Ministérios¹³⁵, 01 (um) representante de cada Estado da área de abrangência do Plano e 03 (três) representantes municipais da referida área e definidos nos estados do Pará, Mato Grosso e Amazonas (BRASIL, 2007c).

Ao Comitê Executivo do Plano BR-163 Sustentável caberia as proposições, articulações, coordenações do andamento do Plano e encaminhamentos acerca de orçamento e prestação de contas à Controladoria-Geral e Tribunal de Contas da União. Além do Comitê Executivo, o Decreto também instituiu o Fórum do Plano BR-163 Sustentável com vistas em auxiliar o monitoramento da implementação do Plano. Seria integrado por 15 (quinze) membros do Comitê Executivo e 15 (quinze) membros da sociedade local. Estes últimos estariam assim definidos:

¹³⁵ Segundo o Decreto 6.290/2007, o representante da Casa Civil que assumirá a coordenação do Comitê e, os oito Ministérios definidos para compor o Comitê são: MI (ocupará a secretaria executiva); MMA; MDA; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Ministério da Defesa – MD; e, Ministério da Justiça – MJ (BRASIL, 2007c).

I - quatro representantes das entidades empresariais e sindicais patronais dos setores de indústria e comércio, agropecuário, florestal e minerário, sendo um representante de cada um desses setores;

II - quatro representantes das entidades sindicais dos trabalhadores, sendo no mínimo um representante das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos e um representante das entidades sindicais dos trabalhadores rurais;

III - três representantes de entidades da sociedade civil com atuação junto a movimentos sociais ou ambientais, atuantes na área de abrangência do Plano;

IV - dois representantes das associações de povos indígenas e de comunidades quilombolas situados na área de abrangência do Plano; e

V - dois representantes das instituições de ensino e pesquisa atuantes na área de abrangência do Plano. (BRASIL, 2007c, p. 03)

É interessante perceber que o Decreto Nº 6.290/2007, propõe um modelo de gestão para o Plano de forma simplificada, se comparado com a proposição contida no Plano BR-163 Sustentável. De 06 (seis) instâncias definidas no Plano, o Decreto reconhece 03 (três): a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comitê Executivo do Plano¹³⁶; e, Fórum Regional do Plano BR-163 Sustentável. Portanto, enxugando o modelo de gestão e tornando o mesmo, centralizado nas instâncias governamentais (federal, estadual e municipal) e nas entidades da Sociedade Civil, deixando de lado, os elos relacionados a organização da participação da sociedade, previstos no Plano BR-163 Sustentável.

O CONDESSA (2008a, p. 07-08, grifo do autor) faz considerações avaliativas sobre o Decreto Nº 6.290/2007, enfatizando os pontos abaixo:

- Segundo o artigo 2º do decreto, o **Comitê Executivo** tem a finalidade de “acompanhar a implementação das decisões a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional” referentes ao Plano BR-163 Sustentável. Apesar de suas atribuições relevantes desta câmara, trata-se de uma instância política composta por ministros e outras autoridades, presidida pelo Chefe da Casa Civil, que ainda não assumiu um caráter efetivo, tendo se reunido apenas uma vez desde sua criação em julho de 2003.
- Foi previsto que o **Comitê Executivo** seria instalado em até 30 dias, e que seu regimento interno seria preparado em até 60 dias, a partir da data de assinatura do decreto, o que não ocorreu até o momento [outubro de 2008].
- Em contraste com as afirmações do documento base do Plano BR-163 Sustentável sobre as funções estratégicas do **Fórum Regional**, o Decreto nº 6.290/2007 apresenta afirmações genéricas sobre o papel do Fórum como “instância de discussão e auxílio no seu monitoramento” (Art. 3º);
- Foi previsto que o **Fórum do Plano BR-163 Sustentável** seria instalado até 60 dias, a partir da data de publicação do Decreto, o que não ocorreu até o momento [outubro de 2008].
- Em contraste com as previsões do documento base, o Decreto nº 6.290/2007 afirma genericamente que “o Plano BR-163 Sustentável poderá prever estruturas de coordenação gerencial regional e instâncias regionais de discussão da sua implementação” (Art. 10, ênfase nossa). Até a presente data, nenhuma medida concreta foi tomada nesse sentido. Tampouco foram tomadas medidas relacionadas à criação de fóruns locais, ou de articulação com instâncias existentes na região, a exemplo dos conselhos dos territórios da cidadania.

Confirmando assim, as considerações de que Decreto e Plano, quanto a gestão não estão em sintonia. Além disso, mesmo enxugando e concentrando as ações de gestão no Comitê Executivo e no Fórum do Plano BR-163 Sustentável, os mesmos demoraram a ser constituídos, havendo registro, como se verá mais adiante, da atuação do Comitê Executivo e do Fórum

¹³⁶ No Plano BR-163 Sustentável, intitulado de Comitê Gestor do Plano BR-163 Sustentável, sendo tal Comitê o substituto do GTI.

somente em 2009. Um dado interessante, ainda referente a 2008 e, reconhecido pelo CONDESSA (2008a), como um tímido aceno do governo federal com relação ao Plano BR-163 Sustentável, foi sua incorporação no PAS.

[...] o documento base do **Plano Amazônia Sustentável – PAS**, lançado no Palácio do Planalto em maio de 2008, cita nominalmente o Plano BR-163 Sustentável como exemplo do “processo de territorialização da Amazônia para fins de implementação de políticas de desenvolvimento regional sustentável, no âmbito do PAS”. Até o momento, o coordenador do PAS, Ministro Mangabeira Unger, ainda não se manifestou sobre o futuro do Plano BR-163 Sustentável. (CONDESSA, 2008a, p. 08, grifo do autor)

O PAS, apresentado no **Capítulo III** e como dito acima, lançado em maio de 2008, acabou por culminar com toda essa movimentação em defesa do Plano BR-163 Sustentável. A inclusão deste no PAS foi vista como uma ação indefinida frente a uma paralisia e lentidão do processo de implementação do Plano BR-163 Sustentável. Vale enfatizar que, tanto o PAS como o Plano BR-163 Sustentável, estavam sendo ameaçados, como bem colocado pelo CONDESSA (2008a), em termos de ações e discurso sobre desenvolvimento, pelo PAC 1.

Tais questões retornarão mais adiante, e, voltando para 2008 o PROFOR 163/CONDESSA continuaram realizando oficinas, nos 05 (cinco) polos definidos nos estados do Pará e Mato Grosso, acrescentando neste momento a parceria com o Projeto Diálogos¹³⁷. Dentro do escopo de mais uma rodada de oficinas, o eixo central continuou sendo discussões e análises sobre a implementação das ações e políticas tidas como prioritárias para a região. A sistematização dessas oficinas foram apresentadas, em forma de relatório, no Seminário Final das ações do PROFOR 163, organizado pelo CONDESSA.

O Seminário “*Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas*”¹³⁸, realizado no auditório da Universidade Estadual do Pará – UEPA, campus Santarém/PA, nos dias 30 e 31 de outubro de 2008, trazia como objetivos do evento:

- Fortalecer a mobilização social em torno da efetivação do Plano BR-163 Sustentável, contribuindo para a consolidação do monitoramento e avaliação de ações prioritárias e políticas afins, por parte dos movimentos socioambientais.
- Dar visibilidade à problemática de execução do plano, retomando e fortalecendo o diálogo entre sociedade civil organizada, órgãos governamentais e outros atores relevantes sobre avanços, entraves, oportunidades e desafios.

¹³⁷ O Projeto Diálogos – Construindo Consenso no Acesso aos Recursos Naturais da Amazônia Brasileira – teve início em 2005 com financiamento da Comunidade Europeia. Tiveram à frente desse Projeto, como entidades executoras, um consórcio de 05 (cinco) organizações que atuam nas temáticas desenvolvimento e meio ambiente: WWF-Brasil; ICV; IPAM; CDS/UNB; e, o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônoma para o Desenvolvimento – CIRAD. O Projeto realizado na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém baseava-se em três eixos: 1) o ordenamento territorial; 2) gestão florestal; e, 3) criação e fortalecimento dos espaços de negociação entre comunidades locais, setor privado e governos. O mesmo teve seu encerramento em 2009 com a realização do Seminário “Desenvolvimento Territorial: minimização de impactos e promoção do desenvolvimento sustentável na região da BR-163” e o lançamento, em 2010 de três livros – dois de artigos acadêmicos e um de entrevistas – sobre a região de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém (BARROS, 2009; OLIVEIRA, *et al.*, 2010).

¹³⁸ Para constar, participei desse evento e, o mesmo foi considerado como marco da decisão de estudar o Plano BR-163 Sustentável, pois o que me impressionou naquele momento foi a presença de vários atores sociais tanto do Estado do Pará, como do Mato Grosso, reivindicando as ações do Plano BR-163 Sustentável e questionando a representação do governo federal presente sobre o porquê da lentidão do processo. Isso me fez pensar, naquele momento que estava presenciando a construção de uma política de desenvolvimento regional para a Amazônia de “baixo para cima” e, portanto, acompanha-la e estuda-la poderia ser o caminho que estava buscando para uma nova proposta de trabalho de doutoramento.

- Estabelecer uma agenda de compromissos em torno da efetivação do Plano BR-163 Sustentável, sustentadas em parcerias entre governo e sociedade civil, com responsabilidades e prazos claramente definidos. (OPAN, 2008, p. 49)

Além do CONDESSA como realizador do evento, fizeram parte da organização o GTA; ISA; IPAM; FVPP; FETAGRI-PA; FORMAD; STTR-Lucas do Rio Verde/MT; FÓRUM BR-163/PA; WWF-Brasil; e, o CEFT-BAM, sendo este último, responsável pelos encaminhamentos locais. Segundo Operação Amazônia Nativa – OPAN (2008), tal evento registrou a participação de mais de 250 (duzentas e cinquenta) pessoas, dos vários movimentos sociais¹³⁹ e representantes de governo (federal¹⁴⁰, estadual e municipal) dos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso, como visto nas **Fotos 28 e 29**. Este Seminário foi proposto, num momento em que, segundo o CONDESSA (2008a) a execução do Plano BR-163 Sustentável encontrava-se num ponto crucial de sua efetivação.



Foto 28: Mesa do Seminário “Plano BR-163 Sustentável” onde se vê a Prefeita de Santarém e a governadora do estado do Pará, na época

Fonte: Site <http://www.blogquartopoder.com.br/2008/10/seminrio-discute-viabilidade-de.html>, acesso em 17/05/2017.



Foto 29: Plenária do Seminário “Plano BR-163 Sustentável”

Fonte: Site <http://agenciafb.blogspot.com.br/2008/10/br-163-tema-de-seminrio-em-santarm.html>, acesso em: 17/05/2017.

¹³⁹ Segundo OPAN (2008, p. 49) os participantes advindos da Sociedade Civil local são “[...] oriundos de entidades representativas de lideranças de agricultores familiares, trabalhadores rurais, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, pescadores, comunidades indígenas, professores ambientalistas, universidades e entidades de defesa dos direitos humanos. [...]”.

¹⁴⁰ Em nível de governo federal, o evento contou com representantes da Casa Civil, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do MMA, MI e MDA (OLIVEIRA, 2010).

Foi nítido, neste Seminário, a preocupação, por parte dos movimentos socioambientais, à frente do processo de construção do Plano, com a demora da implementação do mesmo, via governo federal. Tal preocupação, inclusive, foi o que fortaleceu toda a mobilização para o evento, incentivando as representações e participantes de movimentos sociais a comparecerem, com o intuito de cobrar do governo federal as ações prometidas. O Plano estava correndo riscos e, portanto, era preciso rearticular os diálogos entre Estado e Sociedade Civil em prol de sua execução (OLIVEIRA 2010).

Caso contrário, a “[...] iniciativa pioneira de desenvolvimento sustentável e democrático na Amazônia [...]” estaria fadada ao “desmoronamento, com a persistência de um modelo convencional de (sub)desenvolvimento, marcado pela concentração de riquezas, a exclusão social e a degradação ambiental” (CONDESSA, 2008b, p. 05). Tais preocupações, tinham por base, o reconhecimento dos grupos dos movimentos sociais, quanto a lentidão e quase paralisia das ações definidas para a implementação do Plano BR-163 Sustentável. Segundo Oliveira (2010, p. 71):

Durante o evento, a sociedade foi impiedosa com os representantes governamentais que, novamente, davam respostas evasivas e descomprometidas à sociedade, continuavam a fazer promessas. Para obter algum ganho neste encontro, o CONDESSA elaborou uma agenda de compromissos que versava especialmente sobre a implementação urgente do modelo de gestão e um sistema de monitoramento sobre as políticas e ações governamentais executadas na região. Os representantes do governo não tiveram alternativa, assinaram essa agenda de compromissos e se responsabilizaram a implementar o fórum social e o modelo de gestão do plano até janeiro de 2009.

Os debates para se chegar a esse compromisso do governo, foram calorosos e intensos de cobranças da Sociedade Civil organizada, que tinha por trás toda uma discussão realizada nas Oficinas do PROFOR 163/CONDESSA, sistematizadas e publicizadas no Seminário através de um relatório intitulado: “*Relatório Síntese dos Resultados de Oficinas Preparatórias*”. Neste Relatório, estão descritos, resumidamente, o resultado das discussões com relação:

[...] aos avanços, entraves, indefinições, desafios e expectativas na implementação do Plano BR-163 Sustentável em seus quatro eixos temáticos: Ordenamento Territorial e Gestão Territorial, Infraestrutura para o Desenvolvimento, Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis e Inclusão Social e Cidadania, tendo como enfoque ações prioritárias para o Condessa. Em seguida, o relatório apresenta considerações sobre o sistema de gestão do Plano. Ao final de cada seção, são apresentadas propostas de encaminhamento. (CONDESSA, 2008b, p. 03)

De forma geral, o Relatório das Oficinas PROFOR 163/CONDESSA, chama a atenção para o fato de que, após dois anos do lançamento do Plano BR-163 Sustentável muito pouco se avançou na sua implementação. Caiu no esquecimento das esferas que seriam responsáveis de sua implementação, via governo federal, engessando as ações tanto de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, quanto das demais ações definidas para se alcançar o desenvolvimento regional sustentável. A não efetivação da gestão do Plano, bem como a falta de informação sobre as ações do governo federal, com relação a sua implementação, foram tidas como principais entraves para o monitoramento via Sociedade Civil, dos mesmos.

Um dos principais sinais de lentidão e mesmo paralisia na implementação do Plano da BR-163 é a falta de efetividade de fóruns previstos como espaços de diálogo entre a sociedade civil e governo sobre temas estratégicos. Além disso, persistem indefinições sobre outros aspectos essenciais de seu modelo de gestão, como um planejamento operacional que explicita metas, responsabilidades institucionais,

disponibilidade de recursos financeiros e cronogramas de execução. Uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Condessa na realização das oficinas preparatórias para o seminário em Santarém foi justamente a falta de informações sistematizadas sobre a implementação do Plano, como resultado da inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação. (CONDESSA, 2008b, p. 04)

A citação acima, confirma as preocupações com a gestão do Plano, a debilidade do diálogo entre Estado – Sociedade Civil e a não condução do Plano BR-163 Sustentável conforme definido em sua elaboração. Esse exercício de reconhecimento das debilidades da gestão do Plano, foi considerado como fundamental para que de fato as propostas de ações, via eixos temáticos, fossem realizadas, caso contrário, o mesmo estaria fadado ao esquecimento. No momento do Seminário, o sentimento era de que a Sociedade Civil local estava fazendo sua parte no que se refere a rearticulação do movimento em prol do Plano.

Mais ainda, a sensação que pairava no Seminário era de que, sem esse processo de rearticulação e cobrança iria se:

[...] continuar assistindo uma falta de dinamismo, dispersão de energias e embates entre propostas inovadoras do Plano e os velhos modelos de ocupação da fronteira amazônica e crescimento econômico, que têm resultado ao longo das últimas décadas somente em concentração das riquezas, violência e exclusão social, com a destruição do patrimônio ambiental que é a base da vida para as atuais e futuras gerações. (OPAN, 2008, p. 50)

Esta sensação tem base, como dito acima, na não efetividade do Plano BR-163 Sustentável, deixando a desejar no que se refere às políticas de desenvolvimento regional sustentável, em prol das comunidades locais. Neste sentido, amarrar uma agenda mínima de ações visando prioritariamente a implementação da gestão do Plano, foi a estratégia dos organizadores do Seminário, para forçar o comprometimento dos representantes do governo federal. Segundo Ferreira (2010a, p. 96):

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

Ou seja, a lentidão nas ações acabou por provocar, novamente, uma inércia tanto por parte do governo federal, quanto por parte da Sociedade Civil local. Inércia essa quebrada pelo governo federal em 31 de março de 2009 com a primeira reunião de trabalho e, portanto, a efetivação do Fórum de Gestão do Plano BR-163 Sustentável. Segundo Ferreira (2010a), nessa reunião foi elaborada uma agenda de encontros do Fórum, com base nas ações a serem efetivadas na área de abrangência do Plano.

A consolidação do Fórum de Gestão, bem como sua programação de atividades, foi o caminho encontrado pelo governo federal, de restabelecer o diálogo com a Sociedade Civil

local e implementar algumas ações na área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável. Em Ferreira (2010a), existe o registro de 07 (sete) reuniões realizadas pelo Fórum, entre os anos 2009 e 2010, sendo a primeira em Brasília e as outras em cidades dos estados do Pará e Mato Grosso. Esta autora elenca os pontos de discussões realizados nestas reuniões:

Durante as mesmas, segundo os registros do MI foram discutidas as seguintes questões: a) pavimentação, recuperação e manutenção da rodovia BR-163 no trecho Cuiabá–Santarém; b) identificação de ações prioritárias do Plano BR-163 Sustentável; c) organização das instâncias locais de implementação do Plano; d) processo de regularização fundiária na área do Plano (o “Terra Legal”); e) realização da Operação Arcoverde; f) zoneamento ecológico-econômicos dos estados do Pará e Mato Grosso; g) financiamento de atividades econômicas sustentáveis; h) licenciamento ambiental dos projetos de assentamento no Oeste do Pará; i) políticas públicas de infraestrutura e logística nas comunidades rurais e assentamentos de reforma agrária; j) consolidação das unidades de conservação; k) regularização das terras indígenas; l) perspectivas da mineração e atividade garimpeira; m) recuperação de áreas degradadas; n) projetos de aproveitamento hidrelétrico dos rios Tapajós e Teles Pires e possibilidades de aproveitamento hidroviário nos rios supramencionados [...] (FERREIRA, 2010a, p. 108-109)

Fora estas sete reuniões citadas por Ferreira (2010a), foi encontrado o registro de que seria realizada uma oitava reunião do Fórum, em 07 de dezembro de 2010, em Belém/PA, onde a programação definia os pontos abaixo para a discussão:

1) Ações do PPCDAM na região; 2) Ações do Terra Legal na região; 3) Licenciamento dos PA's do Inbra na região; 4) ZEE do Oeste do Pará; 5) Distrito Florestal Sustentável da BR 163; 6) Consolidação dos Unidades de Conservação; 7) Pavimentação da BR-163 e da BR-242; 8) Hidrovia Teles-Pires – Tapajós; 9) Ampliação dos Portos de Santarém e Miritituba; 10) Complexo Hidrelétrico de Teles Pires/Tapajós; 11) Linha de Transmissão da Calha Norte do Amazonas; 12) Edição de um novo Decreto renovando o mandato do Fórum Regional; e, 13) PDS Brasília - Distrito de Castelo dos Sonhos, Altamira/PA. (COELHO, 2010)

Contudo, esta última reunião do Fórum só há registro de que a mesma iria acontecer, não sendo encontrada nenhuma referência de síntese da reunião, como tem das outras 07 (sete) reuniões. Foi interessante perceber, via essas sínteses de reuniões do Fórum, que as mesmas acabavam tendo um caráter de relatar e indicar os passos seguintes onde os pontos acima eram descritos como ações do Plano BR-163 Sustentável. Desta forma, percebe-se que as mesmas tinham caráter informativo acerca das execuções de ações pontuais que estavam ocorrendo na área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável.

O único registro de instância de gestão do Plano BR-163 Sustentável foram as reuniões do Fórum de Gestão do Plano, demonstrando que a fragilidade em termos de gestão continuava, pois o modelo preconizado no Plano foi desconsiderado. Tal desconsideração acabou por inviabilizar uma maior efetividade de participação e monitoramento do Plano, via Sociedade Civil e, até mesmo, via governo federal. Se tinha listas como as citadas acima, de várias ações em execução na região, mas, sem monitoramento objetivo de suas conclusões e repercussões, dificultando assim qualquer processo avaliativo de sua contribuição para o desenvolvimento regional sustentável.

Uma ação institucional importante de destacar ocorrida entre 2009-2013 foi o **Projeto BR-163 – Floresta, Desenvolvimento e Participação**. O Projeto BR-163, foi uma iniciativa do MMA, com recursos¹⁴¹ da União Europeia e apoio técnico e gestão financeira da FAO. O Projeto BR-163, buscava viabilizar parte dos compromissos propostos no Plano BR-163

¹⁴¹ Segundo Gebrim (2013, p. 01): “Durante quatro anos foram investidos 5,7 milhões de euros (equivalente à R\$ 16,98 milhões) da Comunidade Europeia e mais R\$ 2,8 milhões do governo brasileiro [...]”.

Sustentável, que estavam sob a responsabilidade do MMA, partindo do tripé: valorização da floresta em pé; cadeias produtivas sustentáveis e participação das comunidades locais.

Para tanto, o Projeto BR-163 Sustentável, atuou a partir de três componentes¹⁴²:

❖ **Componente I – Manejo das Florestas Públicas no DFS BR-163:**

O Componente I foi executado pelo SBF e ICMBio, tendo como responsabilidade, facilitar o acesso ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas, apoiando o processo de concessões florestais via FLONAS¹⁴³. Para tanto, buscou auxiliar na elaboração de estudos para subsidiar os Planos de Manejo das FLONAS enquanto instrumento de gestão.

Desta forma, os recursos do Projeto BR-163 viabilizaram apoio na elaboração dos pré-editais e editais de concessão, reuniões dos conselhos consultivos das FLONA's, audiências públicas, equipamentos, cursos, apoio a assistência técnica e extensão rural. Constam, em informativos do Projeto BR-163, como FLONA's contempladas dentro deste componente: Amana, Altamira, Saracá-Taquera, Crepori, Itaituba I e II, Jamanxim e Trairão. Além dos executores SBF e ICMBio, outras parcerias institucionais foram realizadas tais como: UFOPA, Universidade Federal Rural do Pará – UFRA e a Escola de Educação Tecnológica do Pará – EETEPA.

❖ **Componente II – Apoio às Iniciativas de Produção Sustentável:**

Este componente visava fortalecer as cadeias produtivas que estivessem de acordo com os pilares da sustentabilidade: promover a inclusão social, gerar retorno econômico e conservar o ambiente da região. O executor desse componente foi o Departamento de Zoneamento Territorial – DZT, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – SEDRS, do MMA. A intenção desse Componente foi de ajudar na abertura de mercados e na ampliação de novas oportunidades de negócios, com vistas a incentivar sistemas de produção dentro do contexto da segurança alimentar, para suprir as demandas locais.

O Componente II, esteve presente em toda a área de abrangência do Plano BR-163 do estado paraense, atuando nos polos: Tapajós e BR-163; Baixo Amazonas; e, Transamazônica e Xingu. Contou com diversos parceiros, dentre os quais destacam-se: a Consultoria e Serviço Florestal – CONSFLOR da UFOPA; o Instituto de Estudos Integrados Cidadão da Amazônia – INEA e o IPAM. Através do Componente II, o Projeto BR-163 proporcionou a realização de estudos visando fomentar a gestão de projetos, como a instalação de sistemas produtivos sustentáveis, identificando o cacau, a mandioca, a banana e o cupuaçu, como culturas importantes para a região.

Além desses produtos, o Componente II atuou na capacitação através de cursos e oficinas técnicas, visando temas como: fomento e comercialização de produção sustentável. Dentro de suas ações efetivadas destacam-se:

- 1) A promoção do II Ciclo de Debates Estratégicos das Cadeias Produtivas do Oeste Paraense em 2010. Tal evento teve a participação de representantes de vários setores como agricultores, assentados, quilombolas, associações, cooperativas e prefeituras. Realizado em 03 (três) seminários locais e 01 (um) regional, o mesmo foi bastante participativo, contando no seminário regional, realizado em Santarém/PA, com mais

¹⁴² As informações descritas nos três componentes foram retiradas das seguintes fontes: Blog Projeto BR-163 (2017), materiais informativos e informações gerais fruto de visita à sede do Projeto BR-163, em Santarém – PA, no ano de 2013, onde entrevistei o Coordenador Regional do Projeto.

¹⁴³ Segundo o Blog Projeto BR-163 (2017, p. 01): “A concessão florestal é um instrumento de gestão das florestas públicas, que permite a exploração desde que de forma sustentável, com a adoção de uma série de cuidados mediante o pagamento ao governo.”

de 600 (seiscentas) pessoas. Teve como fim, ouvir as demandas e projetar ações para 2011.

- 2) O lançamento de 08 (oito) editais de trabalhos, com vistas a financiar projetos na região que atendessem os objetivos do Componente II. Dentro do levantamento feito, identificou-se 05 (cinco) projetos aprovados pelo IPAM, dentro das seguintes temáticas: integração de criação de animais e agricultura na floresta (dois projetos); cadeias produtivas da banana e açaí; marca e mercado para banana, mandioca, óleos de andiroba e cupuaçu; e, merenda escolar reforçada com produtos regionais. E, um projeto aprovado pelo INEA, relacionado a práticas produtivas ligadas ao extrativismo e aos produtos da sociobiodiversidade, tendo por base o aproveitamento do potencial das espécies medicinais (óleo de copaíba, leite de amapá, andiroba), associados a produção agrícola, beneficiamento do látex da seringa e à produção do couro vegetal¹⁴⁴.

❖ Componente III – Fortalecimento da Sociedade Civil dos Movimentos Sociais:

Este Componente foi coordenado pelo GTA com o acompanhamento do Departamento de Articulação de Ações na Amazônia – DAAM do MMA. Seus objetivos estavam voltados para a qualificação as lideranças, organizações e movimentos sociais, visando a participação na implementação do Plano BR-163 Sustentável, o fortalecimento da comunicação das comunidades e com a constituição de uma base de dados e um centro de informações socioambientais. Buscando atender tais objetivos, o GTA e as entidades parceiras dentro dos polos da região, realizaram diversos encontros, capacitações, oficinas e cursos de aperfeiçoamentos.

Dentre suas ações destacam-se: o Seminário de Rádios Comunitárias do Oeste do Pará (2011); Capacitação sobre Monitoramento de Projetos (2011); Oficina sobre Gestão Administrativa e Financeira de Entidades; e, os Seminários de Avaliação do Componente III, ocorridos nos anos 2011 e 2012. Vale ressaltar que os Seminários de Avaliação do Componente III, tiveram sempre em pauta a avaliação da condução do Plano BR-163 Sustentável, buscando refletir sobre o andamento do mesmo. No último Seminário Avaliativo do GTA¹⁴⁵, ocorrido em 29 de março de 2012, em Santarém/PA, uma retrospectiva do Plano BR-163 foi realizada, buscando situar suas ações e, contextualizá-lo.

Este evento, portanto, visou também servir de espaço para a discussão, com as lideranças dos movimentos sociais presentes, acerca do processo de diálogo reiniciado em 2011, com o governo federal. Relembrando que em 2011, durante atividades realizadas ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém e em Brasília/DF, foi buscado a retomada das discussões governo federal e Sociedade Civil, no que diz respeito a gestão e implementação do Plano BR-163 Sustentável. Dentro dessas ações, destaca-se o “Encontro Avaliação e Tomada de Rumos”, onde o GTA apresentou um relatório de avaliação da implementação do Plano BR-163 Sustentável, que será descrito abaixo.

Além desse Encontro, foi dado informe sobre uma das últimas tentativas de diálogo com o governo federal sobre essa questão, ocorrida em 19 de janeiro de 2012, em Brasília/DF. Nesta reunião, com caráter de audiência, o GTA e as entidades dos movimentos sociais presentes, puderam apresentar o referido relatório avaliativo, agora com a presença de membros do governo federal. A partir dos resultados do mesmo, questionar sobre o não cumprimento das metas do Plano e da falta de retorno à Sociedade Civil local acerca das suas ações, como por

¹⁴⁴ O couro vegetal é fabricado a partir do látex da seringa. Na região sua produção encontra-se na comunidade do Maguari, na FLONA Tapajós, situada em Belterra/PA. A partir dele se confecciona diversos produtos como: brinquedos, bolsas, roupas, sandálias, etc.

¹⁴⁵ Foi um dos eventos em que estava presente.

exemplo, questionar a da informação de que 75% das metas de regularização fundiária, não haviam sido implantadas (SINIMBU; ALENCAR, 2012).

Vale destacar que, na referida reunião com o governo federal, segundo Sinimbu e Alencar (2012), novamente foi apresentado para o governo um documento com definições de metas consideradas prioritárias do Plano BR-163 Sustentável. Neste sentido, mostrando que a Sociedade Civil da região ainda buscava atualizar e referendar as metas definidas no Plano, como uma demanda local, tendo por base 09 (nove) ações por executar: regularização fundiária e efetivação do Programa Terra Legal; regularização e consolidação dos assentamentos rurais na região; implantação dos Planos de Manejo; criação e consolidação das RESEX's e FLONA's; assistência técnica e pedagógica a projetos educacionais desenvolvidos na região; desburocratização da legalização das Rádios Comunitárias; impulsionamento do Programa Luz para todos; fornecimento de infraestrutura e prestação de serviços como a construção de agências do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS em todos os municípios da região e; retomada e fortalecimento da política de desenvolvimento territorial (SINIMBU; ALENCAR, 2012).

Na oportunidade, o governo federal, representado pelo Secretário Nacional da Casa Civil, reconheceu a importância do diálogo Sociedade Civil e governo federal, justificando o não cumprimento das ações do Plano BR-163 Sustentável devido a “problemas de descontinuidade” (SINIMBU; ALENCAR, 2012). E, neste ponto aparece uma questão bem interessante que ocorreu com o Plano BR-163 Sustentável, o freio na sua execução iniciou com o PAC 1 e intensifica-se com a mudança de governo Lula – Dilma. Sempre que o governo era questionado, a justificativa que se tinha era essa: “problemas de descontinuidade”.

Algo preocupante, se considerar que tal mudança de governo, se processa com representantes do mesmo partido. Porém, há de convir que os mesmos são de um só partido, mas, suas plataformas e gestão política, principalmente no que se refere as perspectivas de crescimento e desenvolvimento econômico, acabaram por se distanciar e diferenciar. O resultado disso para o Plano BR-163 Sustentável, é o que está sendo descrito até aqui: a não continuidade das ações definidas no Plano, acarretando novamente para a região amazônica, a sensação de mais um Plano que fica, literalmente, “na beira da estrada”.

Desta audiência com o governo federal, resultou a “promessa” de uma nova audiência em 12 de abril de 2012, para que fossem apresentados os encaminhamentos acerca das demandas, via ministérios federais. Voltando ao Seminário Avaliativo do GTA, essa audiência, como dito acima, foi relatada, e, como tal reunião com o governo federal seria posterior ao evento, a coordenação do mesmo, propôs discussões que ampliassem as demandas levantadas. O que no evento foi realizado, a partir de grupos de trabalhos, tendo como referência, as nove ações acima citadas.

O Seminário Avaliativo do GTA, portanto, foi um momento em que os presentes, externaram preocupações com relação ao andamento Plano BR-163 Sustentável, fazendo um balanço de ações e buscando levantar novamente proposições e demandas. Isso aconteceu e, foi compilado em um documento, para ser entregue ao governo federal, na audiência de abril/2012. A partir da pesquisa de campo e, dos levantamentos via documentos e notícias, não foi possível conseguir uma evidência de que tal reunião aconteceu e, como a mesma foge do escopo temporal da pesquisa fica aqui apenas como indicação.

Na verdade, o próprio Seminário Avaliativo do GTA foi uma ação avaliativa das atividades de 2011, referentes ao Componente III do Projeto BR-163 Sustentável, como dito acima. Portanto, tal evento para esta pesquisa se constitui como última ação registrada na busca reivindicatória do Plano BR-163 Sustentável, num contexto de ação envolvendo Sociedade Civil e Estado. Isso não significa que tais ações se esgotaram, mas, a partir de levantamentos, pode se perceber que as mesmas se pulverizaram, dando lugar a outras formas de ações políticas na região, por parte do governo federal.

Tais ações fogem ao escopo desta pesquisa e, portanto, poderão vir a ser temas de estudos posteriores. Adianta-se apenas, que, de concreto apenas o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém permaneceu em curso, sem contudo chegar a sua conclusão. É importante deixar evidenciado que, o mesmo continua não mais como uma obra do Plano BR-163 Sustentável, mas, como uma obra herdada do PAC 1 para o PAC 2.

Em termos de avaliações das ações realizadas pelo Plano BR-163 Sustentável encontrou-se como registro de um processo avaliativo dois produtos: um artigo científico de 2008, dois anos depois do lançamento, concentrando sua avaliação no sudoeste paraense¹⁴⁶. E, um segundo em forma de documento, realizado em 2011, cinco anos depois do Plano, onde o GTA, como indicado acima, faz um levantamento da execução das ações do Plano, partindo das mesorregiões. Os dois trabalhos partem dos eixos temáticos contidos no Plano e, o último buscou enfatizar os subgrupos de ações, estabelecidos em cada eixo do Plano BR-163 Sustentável.

É importante destacar que o artigo citado acima, está contemplando municípios e distrito colocados neste trabalho, como área de abrangência de estudo, à exceção de Jacareacanga. Trazer de forma resumida as colocações avaliativas do artigo de Silva, *et al.* (2008), torna-se relevante por um lado pelo período – início da implementação do Plano – e, por outro, pela área de abrangência do mesmo. No contexto avaliativo de Silva, *et al.* (2008) destaca-se, através dos eixos temáticos do Plano, as seguintes observações dos autores:

1) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental:

No período e região em questão, para esse eixo Silva, *et al.* (2008) destacou como uma das primeiras ações efetivadas, a criação em 2005 de 05 (cinco) ALAP's abrangendo uma área de 8,2 milhões de hectares de terras públicas federais. Fruto da Lei Nº 11.132/2005 que, conjuntamente com a criação das ALAP's criou o Grupo de Trabalho Técnico, dentro da Comissão Executiva do PPCDAM. Tais ações, via Lei, tiveram como finalidade, definir a melhor forma de destinação para essas áreas, entre UC's, assentamentos rurais, atividades mineradoras, agropecuárias, etc.

Outra ação concluída nesse período, foi o ZEE BR-163 definida, como uma ação orientadora para o ordenamento territorial, sendo em 2006. Segundo Silva, *et al.* (2008, p. 186), o ZEE se consolidou como um importante instrumento e seus dados:

[...] foram essenciais na indicação de Áreas de Conservação de uso sustentável e de Proteção Integral, nas Áreas de Expansão (assentamentos agrários), Áreas de Consolidação (Produção Agrícola e Agropecuária Intensiva), bem como Áreas de Recuperação (com uso inadequado as suas reais aptidões).

A criação de áreas protegidas, portanto, foi uma ação considerada, como dito anteriormente, como uma das mais importantes ações via ALAP's. No sudoeste paraense, entre 2005 e 2006 foi criado um Mosaico de UC's, abrangendo um todo de 6,8 milhões de hectares, ampliando as áreas de UC's na região, pois entre 2004 e 2005, outro Mosaico de UC's foi criado no limite leste da área em questão, com 5,4 milhões de hectares. Vale ressaltar que tais Mosaicos de UC's tiveram como objetivo: “[...] fomentar a produção florestal madeireira em bases sustentáveis, ordenar as atividades garimpeiras e assegurar a preservação do meio ambiente.”

¹⁴⁶ Segundo os autores dessa avaliação, Silva, *et al.* (2008, p. 184): “A presente avaliação foi realizada com base nos objetivos e metas estabelecidas no Plano, nas ações efetivamente implementadas e nos resultados alcançados [...] na sua porção mais impactada, o sudoeste paraense.” Portanto, “A avaliação [...] compreende os municípios de Novo Progresso, Itaituba, Trairão e Jacareacanga e o Distrito de Castelo dos Sonhos, pertencente ao município de Altamira. Trata-se de uma extensa área de mais de 217 mil km² escassamente ocupada por 204 mil habitantes [...], mas que vem apresentando uma expressiva taxa de crescimento [...]” (SILVA, *et al.*, p. 185).

(SILVA, *et al.*, p. 186). As UC's criadas nessa região foram listadas por Silva, *et al.* (2008, p. 186-187):

As unidades de conservação (UCs) 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 Amaná (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 unidades de proteção integral somam 1,9 milhão 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). [...].

No limite leste da área em análise, [...], consistindo na criação de duas unidades de conservação de uso sustentável em novembro de 2004, a Reserva Extrativista Verde para Sempre (1.288 mil hectares) e a Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrízio (736 mil hectares). [...] Foram criadas também, duas unidades de conservação de proteção integral, em fevereiro de 2005, a Estação Ecológica da Terra do Meio (3.373 mil hectares) e o Parque Nacional da Serra do Pardo (445 mil hectares), com o objetivo de neutralizar as ações predatórias ao ambiente em terras públicas.

É importante frisar que, na área de abrangência definida para este estudo, as UC's citadas são as identificadas como criadas durante a elaboração e pós-elaboração do Plano BR-163 Sustentável para toda a área. O resultado da criação do Mosaico de UC's se refletiu na diminuição de áreas desmatadas. Segundo Silva, *et al.* (2008, p. 187):

A proposta de criação das UCs modificou significativamente a estrutura fundiária no território, já que elas foram criadas com a finalidade de frear o alto índice de desmatamento, a atividade madeireira ilegal, a grilagem de terras públicas, entre outras. Neste sentido, pode-se afirmar que a ação apresentou resultados positivos, embora pecuaristas, madeireiros e produtores de grãos argumentem que a criação das mesmas tenha provocado o engessamento da economia da região.

Segundo dados do PRODES, o desmatamento na região sudoeste paraense apresentou uma queda acentuada a partir de 2005, e deve ser visto como o resultado das estratégias adotadas no âmbito do Plano BR-163 Sustentável [...].

Segundo dados de Silva, *et al.* (2008), na região avaliada, entre 2005 e 2006 o desmatamento foi de 17.227 hectares sem o município de Altamira¹⁴⁷ e, com este município, tal número amplia para 24.678 hectares. Um índice com uma diminuição bastante expressiva se for levado em conta o período de 2001 à 2005 onde as variações de desmatamento, por exemplo, sem o município de Altamira ou entre: 42.026 ha (2001/2002); 60.152 ha (2002/2003); 122.784 ha (2003/2004); e, 42.711 ha (2004/2005) (SILVA, *et al.*, 2008).

Os autores citados destacam, que esses números reduzidos de desmatamento tem a ver tanto com as ações do Plano, como com as ações propostas pelo PPCDAM, no âmbito da região amazônica como um todo. Do ponto de vista das ações acima citadas resultarem em diminuição do desmatamento na Amazônia, os autores alertam que, em setembro de 2007 monitoramentos realizados pelo Sistema de Alerta de Desmatamento – SAD do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON mostram uma “[...] desobediência a legislação florestal, evidenciada na ocorrência de desmatamento em áreas protegidas. [...]” (SILVA, *et al.*, 2008, p. 188).

Contudo, no que diz respeito às UC's, o desmatamento nas mesmas diminuem drasticamente entre setembro e outubro de 2007:

¹⁴⁷ Aqui está sendo considerado o município de Altamira como um todo, sendo que tanto nos estudos dos autores em questão, como no estudo ora desenvolvido, de Altamira se considera apenas o distrito Castelo dos Sonhos.

Em setembro de 2007 a maioria (73%) do desmatamento ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse. A perda de floresta em Áreas Protegidas foi significativa alcançando 18,4% nas Unidades de Conservação e outros 2,4% nas Terras Indígenas enquanto nos Assentamentos de Reforma Agrária totalizou 5,5%. No mês de outubro a maioria (86%) do desmatamento também ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse. Cresceu a participação relativa do desmatamento nos Assentamentos de Reforma Agrária atingindo 11,3% do total. Por outro lado, houve uma redução drástica na proporção do desmatamento nas Unidades de Conservação (apenas 2,7% do total). Não foram detectados desmatamento nas Terras Indígenas. (SOUZA JR., 2007, p. 01)

Dentro deste contexto geral, os municípios de Altamira, Novo Progresso, Itaituba e Jacareacanga situam-se, nesse período, setembro a outubro de 2007, como o quarto (11,9 ha), quinto (11,7 ha), sexto (8,8 ha), e, sétimo (5,1 ha), lugares de oito municípios que mais desmataram no estado do Pará. Isto demonstra que os municípios do estudo avaliativo, nesse período foram os últimos do ranking de desmatamento, mas, estavam na lista dos municípios que mais desmatam. Além disso, os dados refletem o baixo índice de desmatamento no período da avaliação dos autores com relação as ações do Plano (SOUZA JR., 2007; SILVA, *et al.*, 2008). Por fim, acerca deste item, áreas protegidas, os autores em questão fazem ponderações acerca de problemas ainda sem soluções como as sobreposições de UC's com terras de assentamentos e propriedade rurais, a exemplo do Parque Nacional da Amazônia, em Itaituba/PA.

Quanto a regularização fundiária, os autores destacam a criação da SR 30/E do INCRA, em Santarém/PA, como positiva, no que diz respeito, a tornar as ações desta instituição mais ágeis na região. Tal instituição, mesmo próxima, pois antes da SR 30/E só havia superintendência em Belém/PA, ainda deixa a desejar nas ações contra grilagem e na lentidão da regularização de terras. Em termos de projetos de assentamentos, os autores chamam atenção de que houve criação dos mesmos, pela SR 30/E em número recorde (SILVA, *et al.*, 2008).

Contudo, vários problemas técnicos e ações duvidosas, acabaram por anular a criação de alguns assentamentos, via Ministério Público. Isso demonstrou que tal ação tornou-se um problema à ser enfrentado pelos assentados e movimentos rurais. Problemas que perduram até hoje em alguns casos, demonstrando a fragilidade e a negatividade das ações do SR 30/E.

2) Infraestrutura para o Desenvolvimento:

Neste item, a questão principal foi a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, a pavimentação de trechos da rodovia Transamazônica que cortam a rodovia Cuiabá-Santarém, as melhorias nas vicinais e oferta de energia elétrica. A avaliação feita por Silva, *et al.* (2008, p. 190) para esse eixo mostram que, em termos da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém:

Indefinições em relação ao modelo de financiamento da obra e atrasos no processo de licenciamento ambiental concorreram para um expressivo atraso no cronograma do projeto, de forma que, ao final de 2007, apenas pequenos trechos da rodovia encontravam-se em obras de pavimentação (um trecho de 20km entre Santarém e Rurópolis, o trecho de 55km entre Guarantã do Norte e a fronteira MT/PA e algumas pontes de madeira sendo substituídas por pontes de concreto).

Segundo os autores acima, o governo federal estava trabalhando com a meta de até 2010 para finalizar a pavimentação desta Rodovia. Contudo, o resultado deste atraso e indefinições corroboraram para que outras ações do Plano ficassem comprometidas, em especial, as relacionadas à fomento das atividades produtivas. Com relação à rodovia Transamazônica, os autores destacam:

A BR-230 conhecida como Transamazônica atravessa a área do Plano no sentido leste-oeste [...]. O trecho de 115km entre Campo Verde (Quilômetro Trinta) e Rurópolis, coincidente com o traçado da BR-163, tem pavimentação prevista, assim como o trecho de 32km entre Campo Verde e Miritituba, defronte à Itaituba e local de futuro porto no rio Tapajós. [...]. (SILVA, *et al.*, 2008, p. 190)

Ou seja, até 2007, este trecho, importantíssimo para que tal Rodovia se torne acessível na região, ainda não havia sido asfaltado. No que se refere às estradas vicinais, de responsabilidade dos municípios e do INCRA, no período em questão muito pouco foi feito, resultando, segundo os autores, em perdas para as atividades econômicas, devido à dificuldade de se acessar a região. Sem as vicinais e as Rodovias asfaltadas, tais atividades econômicas e de trafegabilidade inviabilizam o ir e vir de produção e de pessoas na região (SILVA, *et al.*, p. 2008).

Por fim, nesse eixo, a questão da oferta de energia elétrica foi colocada como uma importante demanda haja vista a carência na região. No texto de Silva, *et al.* (2008), os autores apenas destacam a perspectiva da necessidade de aumentar tal oferta, como prerrogativa para o atendimento e aplicação dos setores econômicos da região, a exemplo do madeireiro e agroindustrial. Contudo, a ampliação da oferta de energia elétrica, na região, é de extrema importância para os assentamentos, agricultores familiares e população em geral, se considerarmos alcançar melhoria na qualidade de vida.

3) Fomento à Atividades Produtivas:

Em termos desse eixo, os autores destacam a ampliação e agregação de valor à produção regional e a consideração das cadeias produtivas. Com relação ao primeiro, Silva, *et al.* (2008) colocam que, no período analisado, 2002-2005o PIB do sudoeste paraense, houve um aumento de 2002 para 2005 de 58,95%. Este aumento, destaca os autores, foi um pouco maior que o PIB estadual que, no mesmo período, foi de 52,58%.

Como se está seguindo a trajetória temporal dos autores Silva, *et al.* (2008), faz-se bom aventar que, tal período, encontra-se no momento de finalização da elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Como dito no **Capítulo III**, o governo iniciava várias ações em decorrência das reivindicações da Sociedade Civil da região e, o crescimento do PIB da região, pode estar ligado às referidas ações, mas, principalmente às expectativas dos setores econômicos existentes com relação à pavimentação da Rodovia. Isso se reflete, segundo os autores, nas taxas de crescimento das principais atividades econômicas da região sudoeste paraense que, no período de 2002-2006 cresceram consideravelmente, com destaque para a pecuária e madeira (SILVA, *et al.*, 2008).

4) Inclusão Social e Cidadania:

Segundo Silva, *et al.* (2008, p. 193):

Os resultados alcançados nessa esfera não são absolutamente animadores, e decorrem, sobretudo, do fraco resultado obtido no item anterior. Contrariando ainda, uma das principais diretrizes do Plano BR-163 Sustentável, que é a elevação da qualidade de vida da população nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social, cultura e gênero. Portanto, mesmo não havendo disponíveis indicadores sociais atualizados, é possível concluir que a região apresenta indicadores sociais dos mais precários do país.

A partir da citação acima, pode-se intuir que o aumento produtivo da região, não está sendo revertido para ações políticas que viabilizem melhorias da incursão social e cidadania dentro dos municípios. Pelo lado do governo estadual e federal, tais ações estavam aquém das

expectativas auferidas tanto pela Sociedade Civil quanto pelo que estava definido no Plano. Um exemplo claro de que, dois anos o lançamento do Plano, as suas ações não estavam sendo articuladas de forma coesa, evidenciando-se ações mais em um eixo do que em outro.

Tal constatação pode estar relacionada, como enfatizam os autores Silva, *et al.* (2008), ao não funcionamento da proposta de gestão do Plano. Os eixos temáticos foram pensados como plataformas onde ações são complementares e dependentes umas das outras. Com isso, a necessidade de controle e monitoramento das ações do Plano, através de uma gestão eficiente torna-se fundamental para que o mesmo fosse implementado.

Segundo Silva, *et al.* (2008, p. 194):

Por fim, embora o Plano tenha sido lançado em 5 de junho de 2006, ou seja, há dois anos, um dos principais entraves a sua implementação é a não instituição do Comitê e do Conselho Gestor. Isto significa que Ministérios e representantes dos governos estaduais e municipais ainda tomam decisões de forma independente e desarticulada, fato que contribui para uma perda na eficácia da atuação governamental.

Sem isso, as ações acabaram tornando-se pulverizadas, desconexas e gerando assim a sensação de não ação em prol do desenvolvimento regional sustentável. Assim, uma primeira avaliação do Plano, com base nos autores Silva, *et al.* (2008) demonstra que o início da implementação do mesmo se deu de forma à responder as demandas imediatas da região, sem um controle ou gestão eficiente. Tal forma de agir do governo federal, como discutido acima, fez a Sociedade Civil buscar intervir e reanimar o diálogo com o governo federal, na tentativa de cobrar uma gestão e ações mais eficientes na área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável.

Portanto, o resumo avaliativo do Plano BR-163 Sustentável, apresentado para o sudoeste paraense por Silva, *et al.* (2008) é um exemplo e, ao mesmo tempo, a confirmação de que os atores sociais da região precisavam agir. E agiram para retomar o diálogo e cobrar ações do governo federal. Isso, do ponto de vista discutido até aqui, se deu através de reuniões, eventos e ativação do Fórum de Gestão entre os anos 2008-2009 e das solicitações via lideranças dos movimentos sociais da região, a partir deste período e descrito anteriormente.

Tais ações, desencadearam mais articulações e, uma perspectiva de retomada da implementação do Plano que, acabou não se consolidando. Assim sendo, em termos de avaliação, o documento elaborado sob a coordenação do GTA, finalizado em 2011, foi um dos últimos produtos, via Sociedade Civil para o governo federal. Será considerado aqui, conforme seu título um “*Levantamento das Ações Estratégicas Executadas no Âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém*”.

Tornando-se, assim, um exercício descritivo, feito cinco anos depois do lançamento do Plano, buscando com isso, chamar a atenção do governo federal para a retomada do processo de implementação do Plano BR-163 Sustentável. Seu objetivo, descrito abaixo demonstra a intenção do GTA:

[...] contribuir para que o governo, em todos os níveis e esferas, possa se voltar ao cumprimento desse importante plano estratégico de desenvolvimento para a área de influência da BR-163. O GTA com o relatório pretende incentivar a sociedade para atuar na defesa dos seus interesses, exercendo o seu papel cidadão como protagonista em todas as linhas de ação do Plano BR-163 Sustentável e como previsto no Componente III do Projeto BR-163 – FAO/MMA/GTA, realizando a cobrança da aplicação das Políticas Públicas necessárias para a Área de Influência da Rodovia BR-163 [Cuiabá-Santarém]. (BATISTA, 2011, p. 02)

Tal relatório, portanto, foi fruto de um trabalho de consultoria, contratada pelo GTA e assinado pelo consultor Pedro César Batista, considerado como uma ação prevista no Projeto

BR-163. O GTA via esse levantamento, como um instrumento balizador das reivindicações dos Movimentos Sociais e da tentativa de reativar o diálogo com o governo federal. Pelo lado do governo, o relatório serviria como informativo das ações do Plano e, a partir dele cobrar um posicionamento quanto as ações ainda em execução ou por executar.

Ou seja, o Relatório serviria de indicativo para a retomada do Plano e, de suas ações mais emergenciais para a região, ainda não implementadas. Desta forma, em termos de procedimentos metodológicos:

O relatório foi embasado em informações colhidas em órgãos do Governo Federal, dos Governos Estaduais, do Pará e do Mato Grosso; Prefeituras Municipais, e Organizações da Sociedade Civil. Realizou-se busca por meio da rede de computadores, conseguindo reunir teses de mestrado, doutorado e inúmeros documentos que analisam as ações governamentais na região objeto de pesquisa. Cada ação foi pesquisada sob três aspectos: a) ações executadas; b) ações que estão em execução e 3) ações que não foram executadas.

As ações executadas são todas as que foram implementadas e realizadas; as ações em execução são aquelas que estão sendo realizadas, sejam por um agente público ou pela sociedade civil ou ainda em conjunto pelos setores envolvidos; e as últimas, aquelas ações que não tiveram nenhuma implementação conforme previsto pelo Plano BR-163 Sustentável. (BATISTA, 2011, p. 02)

O caminho percorrido para identificar as ações a serem pesquisadas pelo Relatório Avaliativo do GTA foi o estabelecido a partir do Plano BR-163 Sustentável. Para tanto, foi levado em consideração a sua área de abrangência (**Quadro 01**) e os eixos temáticos (**Quadro 02**) que foram apresentados no **Capítulo III, seção 3.3**. Para o caso da área de abrangência, levou em consideração as mesorregiões Norte, Central e Sul, onde, cada eixo temático foi trabalhado a partir das linhas específicas contidas no Plano, e apresentadas no **Quadro 03**.

Quadro 03: Eixos Temáticos e Linhas Específicas de Ações

EIXOS TEMÁTICOS	LINHAS ESPECÍFICAS DE AÇÕES
Eixo 1: Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental	1) Planejamento Territorial; 2) Ordenamento Fundiário; 3) Criação e Consolidação de Unidades de Conservação; 4) Regularização e Proteção de Terras Indígenas; 5) Pacto Sociais para o Manejo de Recursos Naturais; 6) Monitoramento e Controle Ambiental.
Eixo 2: Infraestrutura para o Desenvolvimento	1) Sistema de Transportes; 2) Sistema Energético; 3) Sistema de Comunicações; 4) Sistema de Armazenagem.
Eixo 3: Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis	1) Cadeias Produtivas e Arranjos Produtivos Locais; 2) Fortalecimento da Produção Familiar; 3) Uso Sustentável da Floresta; 4) Economia Solidária; 5) Turismo Ecológico; 6) Pesquisa e Tecnologia; 7) Crédito; 8) Assistência Técnica; 9) Sustentabilidade da Produção Mineral.

Eixo 4: Inclusão Social e Cidadania	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inclusão Social; 2) Ações na Área de Segurança Pública; 3) Ações na Área de Saúde; 4) Ações na Área da Educação; 5) Ações na Área do Desenvolvimento Agrário; 6) Ações na Área do Trabalho; 7) Ações na Área do Desenvolvimento e Combate à Fome; 8) Ações para Comunidades Indígenas.
--	--

Fonte: BATISTA, 2011.

Para cada Eixo Temático e Linhas Específicas do **Quadro 03** foram elencadas as ações prioritárias identificadas no Plano BR-163 Sustentável. Vale lembrar, como descrito na **seção 3.3**, os Eixos 2 e 4 tem suas linhas e ações definidas para todas as mesorregiões. Ou seja, as ações foram estabelecidas, enquanto uma demanda da área de abrangência do Plano como um todo, diferentemente dos Eixos 1 e 3 onde as ações foram definidos por mesorregiões e, portanto, o Relatório do GTA seguiu a mesma disposição contida no Plano BR-163 Sustentável.

Os resultados apresentados no Relatório GTA, levaram em conta, as informações sobre o andamento das ações prioritárias nas mesorregiões. Tais informações foram descritas e contabilizadas com indicativos de como estas foram executadas, em que nível estavam as ações em execução e a partir de quais parâmetros ou informações foram estabelecidas que uma ação não fora executada. Segundo o Relatório GTA, de um total de 228 (duzentas e vinte oito) ações previstas, computadas e identificadas a partir do **Quadro 04** e **Gráfico 02**, 43% das ações foram executadas, 39% não foram executadas e 18% estão em execução.

Quadro 04: Ações do Plano BR-163 Sustentável Executadas, Em Execução e Não Executadas

TOTAL DAS AÇÕES PREVISTAS NO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL		PERCENTUAL (%)
Total de Ações (Quant.)	228	100
Executadas	99	43%
Em Execução	41	18%
Não Executadas	88	39%

Fonte: BATISTA, 2011.

Gráfico 02: Totalização de todas as Ações Previstas no Plano BR-163 Sustentável



Fonte: BATISTA, 2011.

A partir destes dados, o GTA concluiu o relatório avaliativo evidenciando que 39% de ações não executadas e 18% de ações em execução é um resultado preocupante. Isso se levar-

se em conta, por exemplo que, dentre as ações não executadas estão incluídas ações vitais para que os resultados de ações executadas, tenham realmente o efeito esperado. Um exemplo, são as ações pertinentes a regularização fundiária e, até mesmo, a conclusão da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém.

Desta forma, o GTA finaliza o relatório dizendo que, com tais resultados:

[...] percebe a necessidade da retomada dos trabalhos por parte do Governo Federal, especialmente no final do ano, quando as chuvas castigam as comunidades residentes ao longo da BR-163 [Cuiabá-Santarém]. O isolamento em vários pontos da região deixa centenas de pessoas à mercê de doenças, da incomunicabilidade, da violência que em todas as suas formas se abate sobre a população.

Verificamos ainda que desde dezembro de 2010, logo após a eleição presidencial, o Comitê Gestor do Plano BR-163 encontra-se desmobilizado. Muitos integrantes saíram e até o momento não foram substituídos, o que provoca maior lentidão para a realização de ações previstas. [...].

Ressalta-se ainda que a Rede GTA vem trabalhando para fortalecer as organizações da sociedade civil, pois somente assim será possível haver uma relação de respeito entre as autoridades públicas e a população. [...]. (BATISTA, 2011, p. 87)

Externalizando as preocupações gerais acima, percebe-se a consonância com o descrito anteriormente, com relação à interrupção tanto do diálogo Estado – Sociedade Civil, como dos trabalhos com relação à gestão do Plano. Confirma-se com isso, que as ações por parte dos movimentos socioambientais, organizados em prol do Plano, se dá entre os anos 2011 e 2012, como uma tentativa de retomar o diálogo, agora com uma nova gestão federal. Nestes termos, o relatório finaliza dizendo que o mesmo será instrumento de debate com todas as organizações sociais e instituições interessadas, tornando-se uma referência para discussão, divulgação e cobrança quanto a implementação das ações do Plano BR-163 Sustentável (BATISTA, 2011).

Com vistas a fazer um exercício de identificação, a partir do Relatório Avaliativo do GTA, quanto as ações executadas, em execução e não executadas para as mesorregiões Norte e Central, onde situam o trecho paraense destacado neste estudo, chegou-se aos resultados apresentados no **Quadro 05** e **Gráfico 03** que seguem:

Quadro 05: Ações do Plano BR-163 Sustentável Executadas, Em Execução e Não Executadas nas Mesorregiões Norte e Centro

TOTAL DAS AÇÕES PREVISTAS NO PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL MESORREGIÕES NORTE E CENTRO		PERCENTUAL (%)
Total de Ações (Quant.)	199	100
Executadas	80	40%
Em Execução	36	18%
Não Executadas	83	42%

Fonte: BATISTA, 2011.

Gráfico 03: Totalização das ações previstas no Plano BR-163 Sustentável para as mesorregiões Norte e Central



Fonte: BATISTA, 2011.

Por serem as duas mesorregiões as mais extensas (ver **Quadro 01**) e onde está o maior número de áreas não asfaltadas da rodovia Cuiabá-Santarém, e, portanto a recebedora dos principais impactos, as ações previstas no Plano acabaram por se concentrar nestas mesorregiões. Considerando os números acima – **Quadro 05** e **Gráfico 03** – percebe-se uma proximidade com os resultados do **Quadro 04** e **Gráfico 02**. Desta forma, considera-se que as preocupações e ressalvas do GTA cabem para as mesorregiões Norte e Central.

Ao apresentar as avaliações realizadas por Silva, *et al.* (2008) e Batista (2011), teve-se o intuito de exemplificar, via pesquisas e documentos do período, como ficaram os processos referentes à implementação do Plano BR-163 Sustentável. Percebe-se que 2011/2012, marcam o período onde o governo federal, deixa de ter o Plano BR-163 Sustentável como instrumento para efetivação de ações na região. Neste momento, início do governo da presidenta Dilma Rousseff, as linhas mestras das ações políticas foram estabelecidas pelo PAC 2 (2011-2014) e pelo PPA (2012-2015), denominado de “Plano Mais Brasil”¹⁴⁸.

Portanto, o contexto descrito sinaliza uma mudança de rota política e, no que se refere ao Plano BR-163 Sustentável, enquanto um plano de desenvolvimento regional, este perde força para objetivos voltados para o crescimento econômico nacional. A partir do governo Dilma há uma desestabilização dos processos de articulações sociais referentes à condução do Plano BR-163 Sustentável. Como dito anteriormente, apenas o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém parece estar mantido, agora como uma ação de investimento via o PAC 2 e, dentro de uma dinâmica, onde volta-se a dar ênfase para grandes projetos/investimentos na Amazônia.

Assim, é possível intuir que, a partir do governo Dilma, as ações via Plano BR-163 Sustentável se encerram e dão lugar a uma nova condução das ações políticas que não reconhecem o Plano como eixo norteador. Dentro desse contexto, cabe ainda para esta subseção apresentar, como ficou o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, tendo em vista ser essa ação o início de todos os processos descritos até o presente momento.

O asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, como visto anteriormente, desencadeou todo o processo de discussão, elaboração e tentativa de implementação do Plano BR-163 Sustentável. Dentro do contexto do governo Lula, tal asfaltamento foi considerado como necessário tanto pelo governo, como pelos setores econômicos internacionais, nacionais e regionais e pela Sociedade Civil local. Neste governo, o mesmo foi reconhecido como uma ação a ser inserida em vários planos e programas: PPA’s (2004-2007 e 2008-20011); PAC (2008-2011); PAS; Plano BR-163 Sustentável.

¹⁴⁸ O PAC 2 e o Plano Mais Brasil, fogem do escopo temporal deste trabalho e são citados apenas como referência das mudanças que ocorreram a partir do governo Dilma. Mudanças essas colocadas neste estudo, como o momento em que o Plano BR-163 Sustentável é substituído por esse programa e Plano como instrumento balizador das ações políticas na área de abrangência da rodovia Cuiabá Santarém.

A grande preocupação com relação a obra de asfaltamento desta Rodovia, desde o início de sua retomada na pauta de ações do governo federal, foi a degradação ambiental e os impactos socioeconômicos que a mesma viria causar. Para tanto, o PAS e o Plano BR-163 Sustentável foram elaborados com o intuito, principalmente o último, de ir além do asfaltamento da Rodovia, como apresentado até aqui. Tanto o PAS como o Plano BR-163 Sustentável, visavam garantir ações que estivessem relacionadas não só às demandas de infraestruturas do setor econômico, mas, também ações corretivas, preventivas, de proteção socioambiental da qual a região necessita.

Com isso, justifica-se o resgate de sua pavimentação como forma de demonstrar: 1ª) dentro de todo o escopo descrito e discutido neste estudo, acerca do seu objeto – o Plano BR-163 Sustentável – o que ficou foi o asfaltamento da Rodovia; 2ª) isto posto, fortalece a Tese de que as ações pensadas para a região, que ficam, são as de interesses nacionais e dos setores econômicos tidos prioritários para o crescimento do país; e, 3ª) o reforço de que entra Plano e sai Plano, o desenvolvimento da região amazônica pauta-se por interesses advindos de “cima para baixo”, desencadeando processos na Amazônia e não “para a” Amazônia.

Portanto, este é o caso da rodovia Cuiabá-Santarém. O irônico é que, devido à todos os altos e baixos da política econômica nacional, muitas vezes, nem as prioridades para o crescimento econômico são executadas satisfatoriamente. Este é o caso da rodovia Cuiabá-Santarém, como se apresentará no fechamento desta seção.

Partindo do Plano BR-163 Sustentável, com relação ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém:

A partir de 2006 estão previstas as seguintes ações: a) pavimentar o trecho entre Guarantã do Norte e a fronteira MT/PA (53 km); b) pavimentar o trecho entre a fronteira MT/PA e Campo Verde, no entroncamento com a BR-230 (687 km menos 25 km já pavimentados); c) pavimentar o trecho entre Campo Verde e Rurópolis (112 km); d) pavimentar o ramal entre Campo Verde e Miritituba (33 km); e) restaurar o trecho já pavimentado entre Guarantã do Norte e Nova Mutum (469 km); e) pavimentar (125 km) e restaurar (88 km) o trecho entre Rurópolis e Santarém; d) corrigir pontos críticos e realizar manutenção e conservação de rotina no trecho Nova Mutum a Santarém, com recursos da União. No biênio 2006-2007 está prevista a instalação de três postos da Polícia Rodoviária Federal nas cidades de Novo Progresso, Guarantã do Norte e Itaituba, além de uma delegacia, provavelmente, em Novo Progresso. (BRASIL, 2007b, p. 83)

A citação acima é a proposta contida no Plano BR-163 Sustentável quanto a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém. Percebe-se que estão contemplados todos os trechos dessa Rodovia que ainda não tinham recebido asfalto. Tal processo, proposto em 2006, só começa a ser executado em 2008, através dos recursos do PAC 1 (2008-2011).

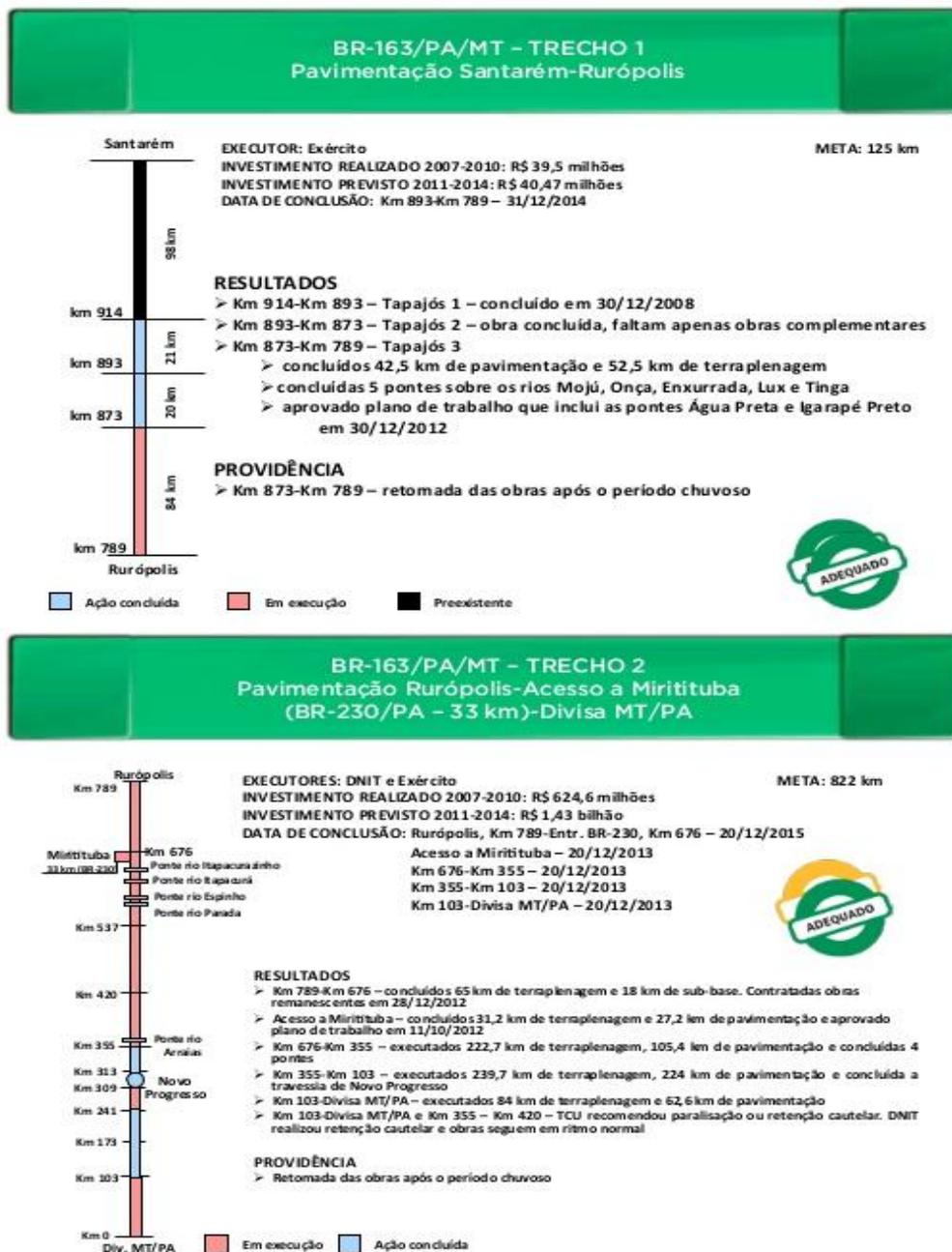
Três trechos foram definidos longo da rodovia Cuiabá-Santarém para as obras de restauração e pavimentação. Nesse momento, a obra foi “[...] prevista para ser concluída no quarto trimestre de 2011, com investimentos de R\$ 955 milhões até 2010 e de R\$ 460 milhões após esse ano [...]” (CORREA; RAMOS, 2010, p. 465), tendo diferentes órgãos executores para os três trechos definidos pelo PAC 1 (2008-2011). Os valores acima somados chegam a uma previsão de investimentos da ordem de R\$ 1,4 bilhões.

Correa e Ramos (2010), Costa (2012) e Brasil (2013) são as fontes usadas para apresentar situação dos trechos da rodovia Cuiabá-Santarém a serem pavimentados, via informações do governo federal até o ano de 2013.

Trecho 1 – Rurópolis-Santarém, havia antes do início da pavimentação 98 Km de Rodovia pavimentadas no município de Santarém/PA, tendo como meta do PAC 1 o asfaltamento de 125 Km: órgão executor é o Exército (8º BEC), os investimentos previstos para 2007-2010 foram de R\$ 88 milhões, pós- 2010 de R\$ 60 milhões. Segundo os dados obtidos através do 6º Balanço do PAC 2 em Brasil (2013), os investimentos realizados em 2007-2010

foram de R\$ 39,5 milhões, tendo como previsão orçamentária R\$ 40,47 milhões para o período 2011-2014. Em Brasil (2013), constam que desse trecho foram concluídos 41 Km de pavimentação, sendo que a previsão da conclusão dos 84 Km restantes, estava para 2014, como visto no detalhamento da **Figura 09**.

Figura 09: Pavimentação rodovia Cuiabá-Santarém – Trechos 1 e 2



Trecho 2 – Divisa Mato Grosso-Pará até Rurópolis e acesso ao distrito de Miritituba, localizado na rodovia Transamazônica e a rodovia Cuiabá-Santarém, estavam previstos 822 Km para serem pavimentados: órgãos executores são o DNIT e o Exército, os investimentos previstos para 2007-2010 foram de R\$ 607 milhões. Segundo Brasil (2013) para este período foram gastos R\$ 624,6 milhões. Considerando apenas os quilômetros indicados como pavimentados, dos 822 Km previstos foram realizados o asfaltamento de 272,8 Km, restando, 549,2 Km. Além disso, foram realizados serviços de terraplenagem em 642,6 Km, implantação de 04 (quatro) pontes de concreto e a conclusão da travessia em Novo Progresso. A previsão de investimentos para o período 2011-2014 foi de R\$ 1,43 bilhões, e sua conclusão projetada para 2013, como visto na **Figura 09**, acima. Uma última ressalva com relação a este trecho é o indicativo de paralização dos trabalhos no Km 103 – Divisa Mato Grosso/Pará e Km 355 – Km 420 em função de prestações de contas junto ao Tribunal de Contas da União – TCU que, através de medida cautelar solicitada pelo DNIT, as obras seguiram normalmente, segundo Brasil (2013).

Trecho 3 – Guarantã do Norte/MT até a divisa com o estado do Pará, englobando a travessia urbana de Guarantã. Estavam previstos 53 Km para serem pavimentados: os executores eram Prefeitura de Guarantã/MT e Exército, os investimentos previstos e realizados para período de 2007-2010 foram de R\$88,7 milhões, tendo como previsão de investimentos para o 2011-2014 de R\$ 34, 5 milhões. Segundo Brasil (2013) o referido trecho divisa Mato Grosso – Pará em Guarantã do Norte foi concluído em 20 de dezembro de 2011 e a travessia urbana de Guarantã do Norte, concluído em 30 de maio de 2012.

De acordo com os dados obtidos em Brasil (2013), no período descrito acima, referente ao ano 2012, 62% das obras de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém estavam concluídas. Dentro deste contexto, vale destacar segundo Costa (2012) que a primeira projeção de conclusão do asfaltamento da Rodovia, estimada pelo governo federal, foi o ano 2011. Contudo, o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém é uma obra complexa onde uma série de fatores econômicos, políticos, sociais e ambientais pesam para a sua não conclusão até os dias de hoje. Segundo Costa (2012, p. 97): “[...] devido à complexidade da obra, diante de vários desafios socioambientais, inúmeras pontes, diferentes frentes de trabalho, a variedade de parcerias e o imenso investimento, esclarece os inúmeros desafios que essa grande obra deverá vencer. [...]”.

Isso repercute até os dias atuais, tanto no que se refere à lentidão na sua execução, quanto aos interesses que estão por traz, principalmente quando o que está em pauta são os setores econômicos regionais, nacionais e internacionais. Com a perda da força das articulações Sociedade Civil local – Estado, quanto a implementação do Plano BR-163 Sustentável, a partir de 2011/2012, ganham novamente evidência na região, os movimentos em prol da conclusão do asfaltamento da Rodovia liderados pelos setores agropecuário, industriais e comercial evidenciam na região com.

Um exemplo disso é o Movimento Pró-Logística, que vem desde agosto de 2009, articulando entidades dos setores agropecuário, industrial e comercial do estado do Mato Grosso. Presidido pela Associação dos Produtores de Soja e Milho do Mato Grosso – APROSOJA, seu objetivo é articular a organização, consolidação e manutenção da infraestrutura logística do país e do estado do Mato Grosso (APROSOJA, 2017). Esse movimento que cruza a fronteira do estado do Mato Grosso ganha adeptos e parceiros na região do Pará por onde passa a rodovia Cuiabá-Santarém, via as prefeituras municipais, associações comerciais e empresarias e sindicatos rurais, a exemplo da ACES e do Sindicato Rural de Santarém – SIRSAN.

No contexto do Movimento Pró-Logística, a conclusão da rodovia Cuiabá-Santarém está inserida como uma de suas reivindicações, considerada como uma das obras prioritárias e estratégicas em termos de logística para o escoamento. Como forma de atender seu objetivo dentro da Rodovia, uma de suas ações de destaque é a denominada “Estradeiro”. O “Estradeiro”

parte da formação de caravanas, com o intuito de percorrer as rodovias, verificando *in locu* a situação das mesmas.

Registros obtidos na APROSOJA (2017), indicam que no terceiro ano desse movimento, em 2012, a caravana percorreu a rodovia Cuiabá-Santarém. Deste período em diante, a rodovia Cuiabá-Santarém é foco de caravanas do “Estradeiro”, sendo as últimas ocorridas nos períodos de 01 a 04 de dezembro de 2016 e 04 a 11 de abril de 2017. Com o intuito de verificar as condições de trafegabilidade, divulgar, cobrar e realizar reuniões, eventos avaliativos das situações encontradas, tais caravanas, no que se refere a rodovia Cuiabá-Santarém, tem sempre o foco na cobrança da conclusão com qualidade da pavimentação da referida Rodovia.

Os últimos informes da rodovia Cuiabá-Santarém, via “Estradeiro” foram otimistas, quanto a situação da rodovia Cuiabá-Santarém, com destaque para o referente a visita no final de 2016:

As condições de trafegabilidade da BR-163 de Sinop até Santarém, no Pará, melhoraram, se comparadas ao primeiro semestre deste ano. A avaliação foi possível devido ao Estradeiro realizado pela Associação dos Produtores de Soja e Milho de Mato Grosso (APROSOJA) e o Movimento Pró-Logística de Mato Grosso, entre os dias 1º e 04 de dezembro.

No trajeto, a comitiva avaliou trechos pavimentados e não pavimentados. Dos cerca de 1.300 quilômetros percorridos, apenas três trechos encontram-se sem asfalto. “Entre Novo Progresso na BR-163 e a BR-230, na Vila do 30, dois trechos com o total de 90 km. E um entre esta Vila e Rurópolis com 82 km. Ainda assim, é possível dizer que estão bons e não devem afetar o escoamento de grãos”, explica o coordenador da Comissão de Logística da APROSOJA, Antônio Galvan. (ASCOM APROSOJA, 2016, p. 01)

Contudo, em termos de trafegabilidade não foi o que se concretizou quando do início do inverno amazônico, de janeiro a março de 2017, os trajetos sem asfalto acabaram por virar notícia na mídia regional e nacional, devido as péssimas condições de tráfego, principalmente nos trechos sem asfalto entre os municípios de Novo Progresso e Trairão, vide **Foto 30**. Resultando em prejuízo para o setor agroindustrial onde a mídia e os afetados diretos, questionavam-se quanto aos prejuízos em termos de custos logísticos. Assim, uma obra que desde o início da tomada de decisão por concluir, era colocada como uma ação estratégica para a redução dos custos logísticos do principal setor exportador do país, acaba se tornando, devido sua não conclusão, um problema econômico e político.



Foto 30: Atoleiros e Engarrafamentos na Rodovia Cuiabá-Santarém, 2017

Fonte: Site <http://olivire.com.br/agro-negocios/br-163-se-transforma-em-atoleiro-e-interrompe-escoamento-de-graos/1198> 02/03/2017, acesso em: 02/03/2017.

A rodovia Cuiabá-Santarém encontra-se inacabada, até os dias atuais, oscilando entre trechos trafegáveis e intrafegáveis no inverno e, melhorando, em termos de acessibilidade no verão amazônico. O resultado dessa situação é a dificuldade em equacionar o principal objetivo para esta Rodovia, definido pelo governo federal e setores agroindustriais, de ser o corredor logístico da agroindústria nacional. Com destaque, para a agroindústria mato-grossense, que só vem crescendo e despontando como a principal nacional e internacionalmente, a partir de suas safras recordes de produção de grãos.

Com esta exaustiva e não conclusiva descrição constata-se que o Plano BR-163 Sustentável em um determinado momento histórico foi considerado o instrumento norteador de ações políticas tanto para o governo federal como para a Sociedade Civil da sua área de abrangência. Ações políticas pactuadas através de uma intensa articulação da Sociedade Civil local que se fez ouvir pelo governo federal e, em muitos momentos, direcionou, via lideranças dos movimentos socioambientais, os rumos do processo. Neste sentido, se reconhece o diferencial do Plano BR-163 Sustentável, em relação à outras políticas de desenvolvimento na Amazônia, que foram descritas ao longo deste trabalho.

Fazer esse exercício, possibilitou a percepção de que processos de desenvolvimento para a Amazônia são possíveis, diferentemente do que pensam alguns gestores públicos que planejam ações para a região de “cima para baixo” e, em seus gabinetes. A Sociedade Civil da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém se empoderou, está mais apta aos diálogos, às situações de cobrança e reivindicações. Além disso, está mais apta a definir localmente qual desenvolvimento a região precisa.

Contudo, como em toda relação se precisa que os dois lados estejam articulados e conectados e, mais uma vez, o lado fraco desse processo, foi o governo federal devido sua descontinuidade e mudança de interesses com relação ao processo de crescimento nacional. É impressionante constatar que, ainda hoje na Amazônia, a história se repete e daí a importância de resgatá-la. Ou seja, projetos, programas e planos deixados à “beira do caminho”, inacabados e imediatamente substituídos.

Esse processo, acaba sendo pernicioso e nefasto para a viabilização do desenvolvimento da região amazônica. No caso da não implementação da totalidade do Plano BR-163 Sustentável, por um lado, percebeu-se que, este desencadeou frustrações e enfraquecimento dos movimentos socioambientais na região. Por outro lado, a não condução para a finalização de uma proposta onde uma parte da região amazônica estava sendo considerada, tendo em vista suas heterogeneidades, demandas e, conflitos, acabou gerando a sensação de mais uma ação do governo inacabada.

Mesmo que, algumas ações executadas, tinham grande relevância, acabaram-se perdendo ao longo do caminho, em função de outras não realizadas como a regularização fundiária, apontada tanto pelos estudiosos aqui trabalhados, como pela Sociedade Civil local, o principal gargalo da região. Assim, com o Plano BR-163 Sustentável finda-se, uma tentativa concreta de um planejamento estratégico e participativo, cuja perspectiva era que o mesmo fosse para além dos “grandes projetos infraestruturais”. Seus resultados estão registrados e, como se verá na próxima seção, são lembrados como avanços.

Mas, o impacto com a não implementação e a fragmentação da relação Estado – Sociedade Civil, por tudo que foi descrito até aqui, muito grande e acaba dando lugar, para a identificação de mais retrocessos que avanços, haja vista as ações não implementadas repercutirem na região, desencadeando antigos e novos problemas. Problemas antigos que prevalecem, dentre outros, como o ordenamento territorial, conflito de terras e desmatamento. E, dentre os novos problemas, destaca-se o aumento do tráfego na Rodovia, gerando acidentes, violência e outras mazelas sociais nas cidades ao longo da mesma.

Com essas ponderações, finaliza-se esta seção mas, não a discussão e, na próxima seção tais discussões continuarão na perspectiva dos atores entrevistados e do diário da campo da

pesquisadora. A ênfase, contudo, será para os avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável e da realidade da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém.

4.2 Na Trilha da Estrada: avanços, retrocessos e a realidade deixada pós-Plano BR-163 Sustentável

Esta seção, apresenta a discussão dos avanços, retrocessos e realidade deixada pós-Plano BR-163 Sustentável, a partir da opinião de atores locais, entrevistados em três momentos diferentes do processo de pesquisa, entre 2011 e 2016. Com isso, espera-se fortalecer as descrições sobre o Plano BR-163 Sustentável, feitas até aqui, com a introdução dos atores entrevistados e as percepções acerca da realidade deixada pós-Plano BR-163 Sustentável. Tal realidade, relatada a partir do terceiro momento da pesquisa e fruto da experiência de percorrer a Rodovia de Santarém a Castelo dos Sonhos.

As entrevistas descritas foram realizadas em momentos e objetivos diferentes, onde o intuito foi sempre um: ouvir atores locais indicados como pessoas que participaram do processo de discussão, elaboração e tentativa de implementação do Plano BR-163 Sustentável. Três foram os momentos onde se pode ouvir os atores locais, num total de 38 (trinta e oito) entrevistas.

Em função de ter-se garantido o anonimato dos entrevistados, as entrevistas aparecem enumeradas da primeira até trigésima oitava, sem nenhum indicativo de quem seja. Contudo, para facilitar o leitor a identificação de qual setor ou organização vem o discurso/opinião dos entrevistados, segue abaixo o **Quadro 06**, indicando o número da entrevista por setor/organização da qual faz parte o entrevistado.

Quadro 06: Setores ou Organizações/Número de Entrevistas

Instituições Governamentais: federais, estaduais e municipais	Movimentos Sociais	ONG's	Sindicatos e Federações
04;05; 08; 10; 11; 15; 16; 17; 20; 21.	01; 02; 03; 14; 22; 23; 24; 25; 26; 33.	09; 27; 28; 34.	06; 07; 12; 13; 18; 19; 29; 30; 31; 32; 35; 36; 37; 38.

Fonte: a autora.

1) Primeiro Momento: o resgate

Este momento se concentrou nos municípios de Santarém, Belterra e Rurópolis. Foram 21 (vinte e uma) entrevistas, coletadas no âmbito do Projeto “As Dimensões do Desenvolvimento Sustentável: um estudo a partir do Plano BR-163 Sustentável”, concluído em 2013. Foi um projeto de pesquisa cadastrado no Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica – PIBIC, da UFOPA, instituição de atuação profissional da autora deste estudo.

O Projeto teve duas etapas de execução: a primeira etapa¹⁴⁹, realizada no período de setembro/2011 a agosto/2012, intitulada de “Reconhecimento e análise das ações dos atores sociais que participam do processo de implantação do Plano BR-163 Sustentável nos municípios de Santarém, Mojuí dos Campos/PA¹⁵⁰ e Belterra/PA”; e, a segunda etapa, realizada

¹⁴⁹ A primeira etapa da pesquisa contou com a participação de dois bolsistas PIBIC, Dandis Pimentel e Bruna Vieira que atuaram no processo de coleta, transcrição e análise dos resultados da mesma.

¹⁵⁰ No decorrer da análise das entrevistas o destaque é para Santarém e Belterra por que Mojuí na época das entrevistas ainda estava em seu processo de municipalização e, portanto estava sobre a tutela do governo de Santarém.

no período de setembro/2012 a julho/2013, cujo tema foi “Análise relacional dos Eixos Temáticos propostos no Plano BR-163 Sustentável e as dimensões do desenvolvimento sustentável para os municípios de Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra”.

Para fins desta subseção, destaca-se que tais entrevistas foram realizadas na primeira etapa de execução do Projeto PIBIC. As entrevistas foram feitas através de um Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1 (**ANEXO B**). Esclarece-se que no período da pesquisa PIBIC, houve a oportunidade de se ter contato com 03 (três) atores sociais atuantes em nas áreas de Itaituba, Trairão e Rurópolis¹⁵¹.

Foram os primeiros atores entrevistados a partir do Roteiro acima citado, aplicado como uma espécie de teste pois, naquele período, o Projeto PIBIC não contemplava o município de Rurópolis. Tais entrevistas foram incluídas às 18 (dezoito) entrevistas computadas nos resultados do Projeto PIBIC, devido a pertinência dos atores sociais entrevistados em Rurópolis, no que se refere à participação no processo de elaboração do Plano. As entrevistas foram coletadas, junto a atores locais reconhecidos ou auto-reconhecidos como pessoas atuantes na elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Os atores sociais entrevistados atuam em instituições governamentais, não governamentais ou em instituições representativas dos movimentos sociais. O Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1, aplicado nesse momento, tem duas partes, a primeira contendo dados gerais dos entrevistados e, a segunda, 16 (dezesesseis) questões abertas sobre o Plano BR-163 Sustentável que procuravam evidenciar:

- 1) A participação dos atores entrevistados, institucional e pessoal, no processo de elaboração e execução do Plano;
- 2) A diferença do Plano BR-163 Sustentável em relação a outras políticas para a Amazônia e, se este a partir do processo de execução irá gerar desenvolvimento sustentável para os municípios;
- 3) A participação do governo federal e dos movimentos sociais no processo de elaboração e execução do Plano;
- 4) Se as metas, objetivos e diretrizes do Plano estão sendo implementadas para Santarém, Belterra e Rurópolis;
- 5) A identificação dos eixos temáticos que avançaram, os retrocessos e o que falta para a conclusão do Plano BR-163 Sustentável; e,
- 6) Os benefícios e/ou malefícios que a rodovia asfaltada pode gerar, bem como as proposições para que o Plano viesse influenciar positivamente na região.

O Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1, tinha por objetivo buscar informações sobre o processo de construção e elaboração do Plano BR-163, além de uma sondagem acerca da percepção dos entrevistados quanto a rodovia Cuiabá-Santarém. Traçando um breve perfil dos 21 (vinte e um) entrevistados, 05 (cinco) foram do sexo feminino, 16 (dezesesseis) do sexo masculino, entre 28 (vinte e oito) a 64 (secenta e quatro) anos, que vivem na área dos municípios de Santarém, Belterra e Rurópolis. Em termos de instituições de atuação, os entrevistados, no momento da entrevista: 02 (dois) estavam vinculados a instituições governamentais federais, 01 (um) à ONG's, 05 (cinco) à sindicatos, 05 (cinco) à movimentos sociais, 02 (dois) à instituições municipais, 06 (seis) estaduais, sendo que nas estaduais os entrevistados atuam em 03 (três) instituições.

Os atores locais entrevistados, em sua maioria, reconheceram a participação de suas instituições no processo de elaboração do Plano, quando as mesmas foram convidadas a participar de reuniões, seminários, oficinas e audiências públicas. A exceção, foram 02 (duas)

¹⁵¹ A oportunidade foi o “Encontro FMS CONSTRUINDO A PLATAFORMA NO POLO DA BR-163”, promovido pelo FÓRUM BR-163 e o GTA, ocorrido em 28 a 29 de novembro de 2011, em que participei como palestrante e coordenadora de grupo de trabalho.

instituições, uma representante do movimento social de Santarém/PA, em que o entrevistado a colocou como apenas prestadora de serviços para os trabalhadores do campo. Outra, uma instituição federal, também atuante em Santarém/PA, que estava iniciando suas atividades na região naquele período, mas, como o entrevistado da mesma colocou, estava aberta para participar a partir daquele momento¹⁵².

Destaca-se alguns trechos de falas dos entrevistados sobre o início da participação das instituições no processo de discussão do Plano BR-163 Sustentável:

Nós estamos praticamente desde que iniciou aqui, eu acredito que a doze anos praticamente mais ou menos, vai fazer doze anos. Então, a gente sempre teve participando nas palestras, nos seminários, nos Simpósios sobre a BR-163 Sustentável, [...] há uma espécie de rodízio, mas sempre nós somos convidados, sempre estamos participando e, na medida do possível, dando nossas informações técnicas, a nossa posição e algumas ideias também. (ENTREVISTA 08; 20/06/2012)

Olha a BR-163, na verdade, essa luta do Movimento Social ela vem a muitos anos. Mas, aproximadamente, ela se travou mais a partir de 2004 para cá. No sentido de que quando o governo Lula assume, o governo, no final de 2003 para 2004 começou o debate já com um cara do governo aqui na região, o movimento já tinha um debate, mas se encaixou naquele momento. E, nesse período, no dia 04 de março de 2004, teve um grande debate aqui no Hotel que hoje chamam de Barrudada. No dia 04 de março de 2004 teve um grande encontro que eles chamaram de “Encontro de Santarém” e, estava presente naquele momento a Ministra Marina da Silva, estava o Ciro Gomes, entre outras figuras do governo federal e, estava nós do Movimento Social. [...] Naquele dia saiu uma carta chamada Carta de Santarém, que colocava diversas propostas para que acontecesse o desenvolvimento na região. Aquela Carta te dava subsídio e até para o próprio governo. [...] Aproximadamente, a partir de 2004 que se travou melhor o debate sobre a BR-163. Mas, esse movimento dos trabalhadores aqui na região já havia muito antes, só acelerou a partir do momento que o governo Lula entrou, chamou a sociedade para o debate e a gente já entrou no processo. E, de lá pra cá veio todo esse debate e até o dia de hoje. (ENTREVISTA 13; 04/07/2012)

As colocações dos entrevistados acima são um exemplo do reconhecimento das articulações locais terem iniciado antes do governo Lula, intensificando-se durante seu primeiro mandato. Seminários, oficinas e audiências públicas são os mecanismos descritos como usuais para as discussões entre Estado – Sociedade Civil. Suas instituições, na medida do possível, participaram desses eventos e, contribuíram no processo de elaboração do Plano, a partir dos eventos ocorridos na cidade de origem, locais próximos e até mesmo em Brasília/DF.

Os entrevistados avaliaram a sua participação e de sua entidade, de forma positiva, reconhecendo os espaços como importantes para discussões e deliberações. Mas, segundo eles, atualmente, esses espaços e até mesmo algumas entidades, perderam força no processo pós elaboração do Plano. Reconheceram, quanto ao item participação, este só ocorreu de forma intensa e articulada no período de elaboração da política e início da implementação do mesmo.

Depois do lançamento do Plano em 2006, os entrevistados acreditam que a questão da participação e implementação do Plano foi deixada, paulatinamente, de lado pelo governo federal, desarticulando os outros atores sociais, como se percebe com as falas abaixo:

O Plano BR-163, ele deixou muito a desejar no sentido da implantação, porque foi um processo que veio dos movimentos populares, do anseio da população em que fosse efetivadas as políticas públicas aqui na região e o governo pegou isso da população e transformou num plano, Plano BR-163 e, que até agora essas políticas públicas não vem sendo efetivadas. (ENTREVISTA 02; 28/11/2011)

¹⁵² A importância de ouvir este entrevistado é que o mesmo, vem de outras instituições e acompanhou o processo de elaboração do Plano.

O Plano BR-163 Sustentável é uma Política construída a partir da luta e envolvimento dos movimentos sociais da Região na aplicação de uma política governamental para a Região da BR-163, na qual essa execução aconteceu de forma catastrófica para a Região, uma vez que, essa política governamental atendeu apenas os interesses e anseios de grandes empresas, sendo que várias metas não saíram do papel e ainda está nos esboços do Plano BR-163 Sustentável. (ENTREVISTA 03; 27/11/2011)

Evidentemente que a experiência de elaborar um Plano, como o Plano BR-163 Sustentável, por si só a elaboração não resolve o problema; porque hoje a avaliação que o Movimento faz, que boa parte do Plano elaborado, que é um Plano bom, boa parte do Plano se não a grande parte das ações voltadas ao atendimento das necessidades da população elas não foram atendidas. A ideia de pensar um Plano é boa, o problema está na implementação, que o Governo tem muito pouco assumido a parte de execução daquelas ações que efetivamente respondem as necessidades das populações mais atingidas pelas grandes obras. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

A partir das respostas acima, é importante perceber o reconhecimento de que, o início do processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, foi participativo na medida em que o governo federal, após pressões dos movimentos sociais da região, se dispôs a discutir com os envolvidos. Estava em pauta, nesse período, uma proposta alternativa de execução da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, em função das preocupações quanto ao impacto que essa obra poderia vir a causar nas cidades cortadas por esta Rodovia. Isso condiz com as descrições feitas nas subseções anteriores e aponta para a confirmação da existência de um ponto de inflexão, ocorrido antes e durante a elaboração do Plano.

O grande diferencial percebido foi o sentimento de proximidade do Estado com a região, causando assim, a sensação de que estava em curso uma experiência de discussão de projeto de desenvolvimento para uma parte da região amazônica, de “baixo para cima”. Ao mesmo tempo, ampliava as articulações e organizações locais dando aos atores sociais a oportunidade de expressar suas demandas e inserí-las no Plano. Em termos de governo municipal (Santarém, Belterra e Rurópolis) houve unanimidade em afirmar que os governos municipais participaram principalmente do início do processo.

A participação dos municípios deveria ser mais ampla no processo participativo, através da realização de consultas públicas, com o objetivo de acolher propostas e sugestões dos diversos segmentos sociais e instâncias interessadas (entidades representativas do empresariado e dos trabalhadores, da sociedade civil, etc.), buscando através do diálogo e da negociação, a costura de acordos socialmente legítimos. (ENTREVISTA 11; 20/06/2012)

Olha estes três municípios participaram ativamente mais Belterra e Santarém porque Mojuí ainda era reconhecido como distrito de Santarém até um tempo, hoje não passou a ser município a partir desse ano, mas eu diria que teve uma participação muito importante do movimento social [...]. (ENTREVISTA 13; 04/07/2012)

[...] Os governos locais, eu diria que eles foram um pouco mais a reboque dos movimentos sociais naquele momento, os governos locais, as instituições públicas, prefeituras elas não tinham, e ainda é muito residual o referencial de planejamento também participativo de política pública. A relação com o governo federal é muito aquela relação de chegar com o projeto, de pedir uma coisa aqui, outra lá, mas de uma forma fragmentada, a busca do recurso, a captação do recurso, é um pouco essa visão. [...] (ENTREVISTA 21; 28/07/2012)

Ao longo do processo e, de uma forma geral, essa participação foi sendo desmobilizada pelo governo federal, em virtude de um lado, da diminuição das discussões e, por outro a pouca inserção política dos governos municipais de cobrar as ações e metas definidas no Plano. Mais um item demonstrativo e comprobatório da segunda premissa desta pesquisa, no que se refere

ao processo de implementação. O governo federal – responsável imediato e articulador da política – contribuiu para a desarticulação dos atores sociais locais, no momento em que não operacionalizou o modelo de gestão participativo, proposto no Plano.

Este fato, como se viu em seções anteriores, aconteceu entre o fim do governo Lula e início do governo Dilma, acabando por dificultar o monitoramento da implementação da política como um todo. E, no que se refere ao governo federal, os entrevistados o reconhecem como o executor e finalizador do Plano BR-163-Sustentável. No processo de elaboração do mesmo, sua inserção na região foi efetiva, diminuindo ao longo do tempo, definido para a implementação do Plano.

O mesmo estava aberto ao diálogo com os atores locais, se fazendo representar nos eventos até com presença de ministros, como descrito anteriormente. Porém, mais uma vez há o reconhecimento, por parte dos atores entrevistados, de que depois da elaboração do Plano, essa relação diminuiu de intensidade. Comprovando assim o descrito em seções anteriores tendo por base estudos e documentos realizados sobre esse período.

O Governo na época esteve muito aberto a dialogar com a sociedade e foi muito receptivo as propostas que os movimentos elaboraram, contemplou boa parte das demandas que foram discutidas pelos movimentos sociais no documento final. [...] Mas o grande problema veio depois, quando o Governo quase não cumpriu a agenda que estava proposta no Plano pra ser implementada. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

Portanto, movimentos sociais e governo federal, estadual e municipal em alguma medida se fizeram presente no processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável. O governo federal responsável pela execução do Plano, os movimentos sociais como os articuladores iniciais e participantes no processo de elaboração e os governos municipais e estaduais como participantes que se faziam representar nas discussões, mas com uma ação limitada. Mais uma questão que reafirma a elaboração do Plano como um momento importante para a região de abrangência, causando uma expectativa acerca da inserção do governo federal na região.

O reconhecimento da não condução do Plano, como o mesmo foi discutido e colocado no papel, acabou por gerar, segundo os entrevistados, descrença local, e desmobilização, onde a principal reação foi, no que se refere os movimento sociais, buscarem outras lutas. A lentidão da conclusão do asfaltamento, da não implementação, em sua totalidade, das ações referentes a questões sociais, ambientais e fundiárias, dentre outras, causou a sensação de que era preciso buscar outras formas de lutas, deixando de lado o Plano, como se verá mais adiante.

A maioria dos entrevistados, ao se questionar quanto a diferença entre o Plano BR-163 Sustentável e outros Planos elaborados para a Amazônia e região em estudo, se posicionaram dizendo que “sim”, o Plano BR-163 Sustentável se diferencia dos outros Planos. Comprovando assim as discussões das seções anteriores, via autores levantados sobre o Plano, pois estes, mesmo em meio às críticas, também reconhecem a elaboração do Plano como um diferencial. A maioria dos entrevistados identificam que a diferença está no processo de participação dos atores sociais locais durante a elaboração do Plano.

Essa diferença se deu através do diálogo entre Estado – Sociedade Civil, possibilitando a indicação das demandas das populações tradicionais e dos grupos sociais locais. O resultado foi a inserção no Plano de ações pertinentes à melhoria da qualidade de vida, a partir de uma melhor eficiência econômica, justiça social e prudência ambiental, dimensões do desenvolvimento sustentável. Além disso, como apresentado no **Capítulo III**, um fator importante foi a própria estrutura do documento que, dentre outras, reconhece as particularidades amazônicas, como se percebe nas falas abaixo.

No que ele se diferencia? A forte interlocução com a linha socioambiental e também o fato dele ter sido construído de forma à considerar a opinião da sociedade civil. (ENTREVISTA 04; 18/04/2012)

[...] A diferença que ele tem das outras atividades realizadas na Amazônia, é que é um plano que foi construído com a participação da sociedade de uma forma geral, participação de atores de governo, federal, estadual e municipais, alguns municipais. Essa proposta que nós temos no Plano BR-163 ela é uma das propostas mais sustentáveis que nós temos diante de todas as atividades que já foram executadas aqui na Amazônia, e principalmente no Baixo Amazonas [...]. (ENTREVISTA 06; 19/06/2012)

A condução da elaboração do Plano, via participação, fez com que se desenhasse uma nova forma de elaborar política mas, que só ficou no processo de elaboração do Plano. Contudo, houve entrevistados, uma minoria, que acham não haver diferença entre os planos anteriores e o Plano BR-163 Sustentável e se colocam numa posição de descrença e discordância quanto a execução das ações e condução do mesmo.

Eu acho que ele não se diferencia desses monte de planos que já veio para Amazônia. A minha posição é o seguinte: o pessoal vem fazer planos para Amazônia, arrancam a matéria-prima, vão embora e não deixam nem relatórios, nem a conclusão das decisões que foram tomadas, das informações que tiveram e, continua a mesma coisa. Então, esses planos vem não para população, mas eles vem para enriquecer quem já está mais rico, são para os empresários, madeireiros, os plantadores de cereais. De coisas assim, então, nesse sentido eu sou muito crítica, ele é como... portanto o que começou em 64 e até hoje o asfalto da BR-163 está aí. E o que de fato veio para as comunidades envolvidas na coisa, os vários municípios não diferencia nada, você não diferencia nada. Embora no plano esteja dito algumas coisas, mas na prática eles não chegam [...]. (ENTREVISTA 05; 19/06/2012)

Não vejo nenhuma diferença! Na verdade, não vejo nenhuma diferença para melhor. O que há é um monte de ONG discutindo isso com um discurso ambientalista, mas está tudo voltado pra uma perspectiva de desenvolvimento. [...] (ENTREVISTA 14; 18/04/2012)

Os entrevistados reconhecem no processo inicial de participação e diálogo entre Estado e Sociedade Civil, a origem de um documento – o Plano BR-163 Sustentável – bem escrito, saindo do modelo macro e, de “cima para baixo” de elaboração de planos para a Amazônia. Os mesmos acreditam que se o Plano fosse seguido, as chances de erros seriam menores, aumentando as precisões de acertos nas execuções das ações. Há uma unanimidade em reconhecer que, enquanto política pública, o documento expressa as realidades e demandas da região, como se percebe nas falas abaixo.

A ideia do Plano é de gerar desenvolvimento, a ideia de que você a partir de um Plano desse você ouvindo todos os interessados você consegue pensar em ações em todos os sentidos, ações que venham prevenir a região para os impactos que as obras vão fazer; e ações que vão, digamos assim, convergir, para os interesses de todos os atores envolvidos. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

O que eu acho que o Plano da BR-163 ele tá bem feito, no momento que ele foi discutido por etapas. Ele foi discutido em diversas etapas, desde as demandas espontâneas das comunidades; os conselhos técnicos que foram montados, as discussões acho que foi muito localizado e isso é muito bom. Até então, muitos programas do Governo eram discutidos de forma macro, e os resultados nunca foram bons. E ele não, ele tá sendo discutido muito de perto, com as comunidades, com os municípios e, eu acho que ele favorece muito, você acaba errando menos, tendo uma precisão melhor nas ações, nas demandas. Eu acho também que tem muitos órgãos que estão participando, principalmente as universidades, com muita experiência principalmente na área agrícola. (ENTREVISTA 17; 23/07/2012)

No momento que se questionou acerca do processo de execução do Plano e, se este vai gerar desenvolvimento sustentável para a região (Questão 04), no que se refere a execução do Plano, houve uma pulverização nas respostas entre está acontecendo, não está acontecendo e está acontecendo mas de forma não eficiente. Com relação as duas últimas respostas, percebeu-se que alguns dos entrevistados demonstravam expectativas negativas quanto a gerar desenvolvimento sustentável por conta da lentidão do processo de execução e falta de monitoramento do que estava sendo executado a partir do Plano. Os entrevistados afirmam que apenas o asfaltamento da Rodovia caminha em ritmo acelerado.

Segundo os entrevistados, o Plano, em sua fase de execução, está dando prioridade ao asfaltamento, deixando para trás as ações que possibilitariam as populações da região terem contrapartidas positivas desse processo e, o destaque foi para os eixos temáticos descritos no **Quadro 03**. O que fortalece a premissa deste estudo, acerca da não implementação do Plano em sua totalidade. Até o momento que o mesmo estava como referência de ação política, sua condução não estava seguindo os objetivos definidos para o desenvolvimento sustentável regional, a não ser o infraestrutural – o asfaltamento da Rodovia.

Isso repercute nos atores locais que tinham como expectativa o asfaltamento da Rodovia, conjuntamente com políticas públicas capazes de minimizar problemas como ordenamento territorial, gestão ambiental e inclusão social. No momento que tais expectativas não se concretizam a contento, passa-se a questionar a eficiência do Plano em gerar desenvolvimento sustentável para a região. Item perguntado na quarta questão do Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1, onde as respostas também se pulverizaram com uma leve maioria para aqueles que disseram não acreditar que o Plano vai gerar desenvolvimento sustentável para a região.

As falas dos entrevistados abaixo são alguns exemplos do descrito acima:

Não. Porque o Plano BR-163 Sustentável continua apenas no papel. Seus ideais de coletividade, participação e desenvolvimento sustentável não estão sendo levados em consideração pelo Governo, sendo este, ainda uma utopia para os movimentos sociais da Região que o construíram de forma participativa, almejando o desenvolvimento sustentável da Região e das populações que moram na Região. (ENTREVISTA 03; 27/11/2011)

O Plano BR-163 Sustentável a gente avalia como sendo bem ambicioso, porque o desafio dele é superar gargalos que tem um histórico enorme, é como se fosse um novelo de nós, com vários nós que há muito tempo tá dando trabalho pra desenrolar. Essa é a nossa visão. Mas, que de fato resultados positivos foram alcançados. A questão é, tem muitos problemas? Existem! Houveram avanços ou passos positivos, a gente caminhou por um horizonte positivo, sim ou não? Sim! A gente já pode ficar satisfeito com o que a gente alcançou? Não! Porque são como eu falei, a gente tem que ter uma análise histórica do contexto histórico da região [...]. (ENTREVISTA 04; 18/04/2012)

Eu avalio o Plano como eu já disse, um debate que traz bastante sustentabilidade. Agora, por que que ele vai gerar benefícios para região? Porque ele vai estar executando atividades adequadas à realidade amazônica. Não são ações debatidas em Brasília e implementadas aqui na região. Nunca deu certo isso. E nós precisávamos ter um pouco mais da atenção do Governo com relação a essas atividades, porque aqui tem um debate muito consistente e essa consistência traz sustentabilidade para nossa região. (ENTREVISTA 06; 19/06/2012)

[...] A gente sabe que tem muita coisa legal, assim planejada e tal, mas a gente não vê a execução disso; porque tem duas questões, a ambiental e a questão fundiária, essas duas questões não tem andando e eu acho que aí que a gente fica nessa ansiedade. (ENTREVISTA 17; 23/07/2012)

[...] Então, se o Plano fosse executado como ele foi pensado, e talvez hoje com adequações de metodologias, de formas de operacionalização porque mudam as políticas públicas também de um governo pra outro e tudo, ajustes de metodologias, de integração, de políticas públicas, certamente ele seria um diferencial em relação ao tudo que nós vimos de planejamento e desenvolvimento regional no Brasil. Porém, essa lentidão e a desarticulação das políticas dissolvem o plano, o plano não aparece sendo executado como um corpus de planejamento. (ENTREVISTA 21; 28/07/2012)

Tanto a primeira parte da resposta como a segunda demonstram que os entrevistados estão bem divididos. Mas, foi possível observar uma tendência à descrença com relação a execução do Plano e, conseqüentemente, com o fato do mesmo gerar desenvolvimento sustentável na região. Tais posições reforçam o entendimento que, a partir de 2011, o Plano enquanto ação política, perde força tanto dentro do governo federal, como para os grupos que o reivindicavam enquanto uma política de desenvolvimento sustentável para a região.

Um outro dado que reforça o dito acima relaciona-se com o questionamento sobre a execução das metas, ações, objetivos e diretrizes do Plano BR-163 Sustentável na região, pois as respostas se concentraram nas afirmações “**não** estão sendo executadas” ou estão sendo “**parcialmente** executadas”. Apenas uma minoria considerou que as metas, ações, diretrizes e objetivos do Plano estivessem sendo executadas. Com o Plano lançado e formatado, a execução por parte do governo federal não estava sendo realizada à contento dos atores locais entrevistados.

Mesmo os entrevistados que disseram que alguma ação foi implementada, a mesma se dá de forma parcial. Percebeu-se pelas respostas que, as ações realizadas que ficaram como referência, foram as executadas no momento em que o Plano vinha sendo elaborado e, estão inclusive descritas no documento do mesmo como ações implementadas. Como exemplo foi destacado numa das entrevistas, a criação da SR30/E, em maio de 2005, com sede no município de Santarém/PA.

As falas abaixo exemplificam as respostas acerca da execução de metas/ações do Plano:

Eu digo que 99% não. No que a gente vê e tem conhecimento do Plano o principal objetivo era a ordenação fundiária, o ordenamento territorial e a questão da regularização das propriedades e isso não vem acontecendo. Então, o maior gargalo aqui da região é a regularização fundiária. O agricultor não pode trabalhar com custeio, com financiamento porque em primeiro lugar vem a questão da documentação. (ENTREVISTA 02; 28/11/2011)

É, muito pouco! Eu acho que a grande ação talvez do Plano, que tenha respondido minimamente as demandas apresentadas, foi a criação da Superintendência do INCRA, a SR-30 aqui, que era uma reivindicação. Uma vez que essa região dependia da superintendência de Belém. Eu acho que a criação da SR-30 no sentido de você colocar uma estrutura de regularização fundiária mais próxima dessa região, uma vez que ela é uma região extremamente abandonada e ainda é muito abandonada, esse esforço ele previa dar a resposta há uma necessidade profunda que a região tem de fazer regularização. O grande problema é que somente a implantação de uma Superintendência não resolve o problema, essa Superintendência ela precisa ser dotada de infraestrutura física, de infraestrutura humana, de recursos financeiros para que ela possa responder a demanda de regularização, de ordenamento fundiário que a região tá demandando. [...] Então, o Plano da BR-163 Sustentável não respondeu nessa região a expectativa, pelo menos na minha avaliação, relacionada a questão da produção familiar no que se refere a regularização fundiária e ambiental dessas áreas. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

Olha eu acredito que sim, não é aquilo que a gente está querendo vê, mas a gente vê muito movimento e a gente já vê um resultado bom, a queda no desmatamento, as pessoas já estão com medo da fiscalização do próprio IBAMA, do ICMBio, do próprio Sistema Florestal Brasileiro, do Ministério do Meio Ambiente, da polícia federal,

então, a gente já vê que alguma coisa já está sendo implantada, os resultados são poucos ainda, mas como eu disse, a médio prazo, com certeza, a gente vai colher melhores frutos desse esforço conjunto que o governo vem fazendo. Eu acredito nisso. (ENTREVISTA 08; 20/06/2012)

Ainda com relação as metas/ações do Plano, foi perguntado aos entrevistados se os mesmos achavam que medidas socioeconômicas e ambientais ali contidas estavam sendo implantadas na região pesquisada. A maioria dos entrevistados disseram **não** e, os que disseram **sim**, acrescentavam que o ritmo era lento e de forma desarticulada para as necessidades da região. A maioria dos entrevistados são categóricos em dizer que, enquanto não se resolver as questões fundiárias, os municípios cortados pela rodovia Cuiabá-Santarém, sofrerão com os problemas socioeconômicos e ambientais.

Eu acho que não, se pensar nos Movimentos Sociais, se pensar nos agricultores familiares, eu diria não. (ENTREVISTA 12; 28/06/2012)

Não. Não estão. [...] Então, isso é para dar um exemplo que, do ponto de vista socioeconômico, não consigo avaliar que o Plano respondeu há alguma necessidade, pelo menos na minha avaliação relacionada a agricultura familiar. Continua pendente as demandas relacionadas a assistência técnica, continua pendente toda demanda relacionada a regularização fundiária e ambiental dos assentamentos. [...] Então, eu não vejo nenhum avanço do Plano no que se refere as respostas aos problemas socioambientais que já haviam naquela região. A região permanece com os mesmos problemas que estavam antes. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

Sim. Existem políticas do Ministério do Meio Ambiente que elas estão sendo pautadas, por exemplo, a política de apoio a produção da sociobiodiversidade e outras políticas ligadas ao setor florestal, as conseqüências florestais. Aqui a área é prioritária. [...] (ENTREVISTA 04; 18/04/2012)

Tão sendo efetivadas, mas de forma dissociadas, não estão integradas. Os órgãos não tão indo junto pra desenvolver todos os eixos ao mesmo tempo, a insustentabilidade na realidade é a integração. Fica desarticulado. (ENTREVISTA 15; 23/07/2012)

O que se percebe é que os entrevistados, no período das entrevistas começavam a deixar de acreditar no Plano BR-163 Sustentável como uma política executável, a partir de suas metas, objetivos e diretrizes. Isso por um lado, enfraquece a política como uma ação capaz de promover o desenvolvimento sustentável e, por outro perde força como um processo que tinha por base a participação. E, desta forma, a política e seu instrumento orientador, o Plano, perdem credibilidade no âmbito da sociedade civil organizada.

Essa questão e a impressão dos entrevistados, é mais um ponto que vem de encontro com a segunda e terceira premissa deste estudo e, com tudo apresentado até aqui, principalmente, no **Capítulo III e IV**. O fato de pós elaboração do Plano o governo federal diminuir os processos de articulação e diálogo com os atores locais, desmobilizou a relação, enfraquecendo o Plano, enquanto uma ação política de planejamento estratégico. Além disso, essa desarticulação, acabou influenciando no processo de gestão Plano, ocasionando a descrença quanto a implementação de suas ações em prol do desenvolvimento sustentável.

Uma das principais conseqüências, desse processo foi, a desmobilização dos atores para continuar reivindicando o Plano BR-163 Sustentável como política de desenvolvimento para a região. Dentro desta perspectiva, percebe-se que, em termos de diálogo Estado – Sociedade Civil, a descontinuidade da política, bem como a fragmentação desta relação, desacreditou o Plano quanto ação. O que ficou, em relação à todo o processo, foi o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, que, mesmo inacabado, é algo dado para os entrevistados.

Ao serem perguntados se o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém poderia acontecer ou está acontecendo com o mínimo de impacto possível, um pouco mais da metade dos entrevistados reconhecem que a obra está acontecendo ou pode vir acontecer. Mas, entre esses a maioria acham que há impactos, ou seja, a obra de asfaltamento pode ou está acontecendo com impactos sociais, econômicos e ambientais. Apenas um pequeno grupo acha que a obra pode ou está acontecendo com o mínimo de impacto possível.

Houve uma minoria que respondeu que a obra não está e nem vai acontecer sem impactos. As falas dos entrevistados abaixo exemplificam estas posições:

O asfaltamento está acontecendo, já uma grande parte da BR-163 o asfaltamento está acontecendo. Agora, com o mínimo de impacto, isso é praticamente impossível. Porque o impacto é grande, o impacto é social, o impacto é econômico, o impacto é ambiental, principalmente. (ENTREVISTA 06; 19/06/2012)

Eu acredito que com força de vontade, com governança, isso pode acontecer porque os impactos, sim, podem ser minimizados no sentido de que venha política pra assegurar a permanência do agricultor lá no seu espaço produzindo e tendo o auto sustento pra ele e pra sua família. (ENTREVISTA 02; 28/11/2011)

Não. Os impactos são inúmeros para as populações que moram na BR, pois o patrimônio sociocultural e natural não foi levado em consideração na obra, só no Plano BR- 163 Sustentável, ou seja, no papel, na viabilização do Plano pouco foi aplicado na prática. (ENTREVISTA 03; 27/11/2011)

O resultado e as falas dos entrevistados acima são um indicativo da crença de que, mesmo lento, o asfaltamento da Rodovia sairá, mas, com impacto. De um modo geral, as falas indicam que os impactos sociais, econômicos e ambientais vão acontecer ou estão acontecendo em função da mesma ser uma grande obra, que mexe com a estrutura e organização local. Mesmo os que acreditam que o asfaltamento da Rodovia está ou pode acontecer com pouco impacto, disseram só ser possível se mantiver o diálogo estabelecido no início da implementação do Plano.

Para os entrevistados, se não houver ações fiscalizadoras, políticas públicas voltadas a melhoria da infraestrutura, saúde, educação, acesso ao crédito e, se não resolver as questões fundiárias e ambientais da região, os impactos existirão. O Plano foi lançado em 2006 e todas as datas definidas para a conclusão da obra não foram cumpridas e, isso por si só, acarreta transtornos e impactos para uma região que, a décadas, almeja tal asfaltamento. São inúmeros “se” para prever e dar conta e, como se verá mais adiante, continuam, pois a obra ainda não está concluída, acarretando velhos e novos impactos.

Quando questionados sobre os eixos temáticos (i. Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; ii. Fomento a Atividades Produtivas; iii. Infraestrutura para o Desenvolvimento; iv. Inclusão Social e Cidadania), definidos no Plano e apresentados no **Capítulo III**, houve o reconhecimento, de um a dois eixos temáticos terem avançado na região pesquisada. No caso dos eixos temáticos elencados, os mais citados foram os dois primeiros: Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental e Infraestrutura para o Desenvolvimento. As falas abaixo exemplificam tal fato:

[...] Em termos mais amplos sim, o ordenamento territorial teve um impacto mais amplo nas áreas que não tinha uma ocupação consolidada. Santarém, Mojuí e Belterra tinham uma ocupação consolidada. Gestão Ambiental mesma coisa, os instrumentos de gestão que foram criados para áreas não consolidadas tiveram impactos positivo muito importante, todas as unidades de conservação hoje têm conselhos gestores, que sociedade e governo decidem os rumos de tudo que vai acontecer ali. Aqui nós temos a Floresta Nacional do Tapajós, que ela é a unidade de conservação mais avançada do

Brasil em termos de gestão, também de uso de seus recursos, então era uma situação anterior ao Plano. (ENTREVISTA 21; 28/07/2012)

Eu diria que esses itens elencados aí, eles não conseguiram ainda sair do papel. Se tivessem saído do papel, com certeza os impactos seriam mais positivos, a gente não via tanta reclamação, nós teríamos hoje, voltando lá para BR-163, nós teríamos uma BR-163 com acostamento, tudo organizado, não estaria acontecendo a quantidade de acidentes que acontecem com vítimas fatais. Então, quando se trata de ordenamento territorial, se trata de uma série de elementos que tornam então um ordenamento; são itens que vão ordenando, que vai coordenando as ações e chega a um determinado resultado positivo. Então, eu acredito que a questão de ordenamento territorial, ele precisa ser mexido em muitas coisas ainda para que ele realmente exista de fato. (ENTREVISTA 12; 28/06/2012)

Uma curiosidade ao analisar as entrevistas, de uma forma geral, é que o eixo temático Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental aparece em algumas falas como algo que vem sendo trabalhado e, em outras como algo que emperra todo o processo de condução do Plano. Em alguma medida, isso se explica por um lado, porque parte dos entrevistados reconheceram como realizadas as ações desenvolvidas no momento da elaboração do Plano, como: controle do desmatamento no início das discussões; criação da SR-30/E do INCRA; algumas regularizações de terras e assentamentos; criações de Mosaicos de UC's e reestruturação de algumas UC's existentes, como visto no decorrer deste estudo. Mas, por outro lado, essas ações deveriam ser contínuas e avançar em toda área de abrangência do Plano, o que não vem acontecendo, ao contrário, muitas dessas ações pararam de acontecer ou estão sendo repensadas como é o caso das áreas de UC's.

[...] Porque de qualquer forma se fosse priorizado pelo menos a questão desse ordenamento fundiário, fosse colocado em prática isso aqui, pra mim era um avanço que a gente já teria. Era um avanço muito grande que a gente ia ter nessa questão do ordenamento fundiário. Porque isso aqui é que leva muitos conflitos, é onde muitas famílias que saem de lá porque não aguenta mais e vem para periferia da cidade colocando em risco seus filhos, suas filhas se tornando prostitutas, seus filhos se tornando marginal por droga, porque não tem condição de se sustentar dentro de uma grande cidade. Então, isso aqui são os retrocessos, porque se esse ordenamento, pelo menos esse ordenamento fundiário, essa questão fundiária fosse uma coisa que fosse olhado com mais carinho e, força e realmente colocado em prática para dar condições de vida para essas pessoas que lá moram, eu tinha certeza absoluta que as coisas iam muito bem. (ENTREVISTA 07; 20/06/2012)

A falta de regularização fundiária, por outro lado, é um problema histórico na região e traz como consequência, o fato das ações socioeconômicas e ambientais se tornarem lentas, principalmente, nos municípios onde as questões fundiárias não se resolveram e geram conflitos pela posse de terra. Isto acaba propiciando uma falta de controle e acarreta conflitos tanto ambientais como sociais na região como um todo. Torna-se evidente, portanto, que uma política do porte do Plano BR-163 Sustentável, para se tornar efetiva e executável de forma eficiente, na região amazônica, necessita que esses problemas históricos sejam enfrentados e sanados.

Em duas perguntas realizadas na sequência, quanto os retrocessos e o que está faltando no processo de execução do Plano, alguns dos entrevistados deram mais de uma resposta. Porém, a maioria das respostas acerca desses dois temas, girou em torno da não execução, execução lenta e baixa atuação do governo federal no sentido de colocar em prática o que foi delineado no Plano. É nítido, a partir das entrevistas, a preocupação com relação à conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e, se os municípios estarão preparados para essa realidade, rodovia asfaltada.

Para os entrevistados, se o asfaltamento da Rodovia não vier de fato seguido das políticas públicas que beneficiem a população local, pautadas no Plano pelos eixos temáticos,

apenas se verá a repetição da história de mais um enclave regional dentro da Amazônia. O Plano BR-163 Sustentável, foi uma política que, no seu início parecia ser um momento de mudanças de concepção no fazer política, no que se refere às políticas anteriores para esta região. E, mais uma vez, o que se viu foi um planejamento que não foi totalmente concluído, acabando por desencadear mais retrocessos do que avanços.

Na minha avaliação, acho que houve entre a mudança do governo Lula para o governo Dilma, faltou dar continuidade. Acho que o governo Dilma tem assumido muito pouco o compromisso de implementação do Plano BR-163 Sustentável, a partir das demandas relacionadas particularmente em relação ao setor da produção familiar na região. Eu acho que em relação a infraestrutura de outras grandes obras na região, o Governo tem respondido, ele não deu segmento a implementação do Plano BR-163, como havia sido assumido o compromisso ainda no Governo Lula. Então, eu acho que houve uma descontinuidade, na minha avaliação, no que se refere a implementação do Plano, e isso causou um prejuízo muito grande na região que abriu mão para que a BR fosse asfaltada, na condição de que outras necessidades pudessem ser respondidas a partir desse asfaltamento e, o asfaltamento está acontecido e as outras necessidades não foram respondidas. (ENTREVISTA 09; 20/06/2012)

A fala acima, é um exemplo do que foi colocado sobre a não execução do Plano e a falta de compromisso do governo federal com relação a isso. Reafirmando a indicação feita nas discussões anteriores. Um aspecto que está sendo levado em consideração, como indicativo desta não execução, citado anteriormente, é o fato da mudança de rota ocorrida do governo Lula para o governo Dilma.

Mudança de rota, cujas prioridades, em termos de ação política, voltaram-se muito mais para os projetos econômicos e de infraestruturas desenhados para a região, fortalecendo os interesses macro em detrimento do micro. O resultado premente foi a desarticulação do processo participativo, construído no início da elaboração do Plano BR-163 Sustentável. A citação acima é um exemplo dos vários depoimentos que levam em consideração o processo de transição dos governos do Lula para o governo Dilma, como uma forte causa de descontinuidade política e desarticulação das ações que vinham sendo realizadas em conjunto com a Sociedade Civil, em função do Plano BR-163 Sustentável.

Ao serem perguntados se, havendo a conclusão do Plano e a rodovia Cuiabá-Santarém asfaltada, quais seriam os benefícios e os malefícios à área de abrangência do Plano, várias foram as respostas. O destaque para os benefícios foram: escoamento da produção e de pessoas; geração de emprego e renda; desenvolvimento; e, acesso ao governo. E, quanto aos malefícios, destacaram-se: violência com aumento da prostituição, criminalidade e acidentes; aumento populacional desordenado a partir das migrações; e, inchaço das periferias das cidades.

Olha se sabe que o progresso ele tem um preço alto. Então, com a rodovia pronta, asfaltada, toda sinalizada é claro que o fluxo de pessoas indo e vindo vai ser muito grande. E aí, vai aumentar marginalidade, vai facilitar pro transporte de drogas pelo meio e tal, Santarém é um porto muito desenvolvido está em contato com as grandes capitais. Então, isso vai incentivar muito essas práticas, esse é um dos malefícios. Agora, que vai trazer muitos benefícios, vai, com certeza, nós temos uma carência muito grande de produtos manufaturados de fora que precisam vim pra cá, vai baratear os custos com certeza pela estrada, o escoamento da nossa produção, do Centro Oeste pra cá, vai gerar divisas também, nosso comércio vai gerar mais recurso, mais dinheiro, então isso é um grande benefício com certeza. (ENTREVISTA 20; 26/07/2012)

Fica evidente que os entrevistados se preocupam com os resultados do Plano. Estão cientes que o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém gera oportunidades e riscos socioeconômicos. E, além disso reconhecem os riscos ambientais e culturais que, em alguma

medida a região vem sofrendo, pois processos como migração, especulação fundiária e retirada de floresta começam a ser percebidos.

Por outro lado, os entrevistados reconhecem com o asfaltamento, a possibilidade da rodovia Cuiabá-Santarém se tornar uma nova via de escoamento de produção e ligação com o restante das regiões brasileiras, tirando do isolamento uma grande região que há décadas anseia por isso. E, assim, mais uma vez fica nítido a preocupação de até que ponto os municípios estão preparados para as mudanças advindas deste processo? Ao que tudo indica essa preparação, atualmente, é quase nula, levando a considerar o asfaltamento da Rodovia um enclave que os setores econômicos agroindustriais mato-grossense serão os principais beneficiados.

Por fim, foi perguntado aos entrevistados o que eles mudariam ou proporiam como uma ação/meta para que o Plano beneficiasse positivamente a sua região/área de influência, a maioria, identificou a proposição da regularização fundiária. Em segundo lugar, ficou a indicação que o Plano precisava ser executado, ou seja, tais entrevistados acreditam que as ações contidas no Plano, se executadas iriam trazer benefícios para a região. Uma minoria de entrevistados, elencam outras proposições como: investimento em educação e assistência técnica; asfaltamento das vicinais e planejamento dos municípios.

É, colocar ele em prática; colocar o Plano em prática. E, levasse em consideração realmente tudo isso que foi falado, principalmente a questão Ordenamento Fundiário, a questão dentro desse ordenamento fundiário, fosse colocado realmente a questão das políticas públicas; que botassem elas para funcionar, como questão de saúde, educação que a gente sabe que tanto precisa nesse nosso meio rural. E levasse em consideração todas as nossas vicinais, que dá acesso para os nossos produtores, exatamente escoar sua produção e vice-versa. Então, se isso fosse colocado em prática para as pessoas que estão aí, eu acredito que melhoraria muito essa questão. (ENTREVISTA 07; 20/06/2012)

A fala acima, de uma forma geral, exemplifica os anseios dos entrevistados e a percepção de que a elaboração do Plano gerou uma proposta capaz de beneficiar a área de abrangência do mesmo. Mas, a grande questão está no fato da implementação ter se dado de forma dispersa, lenta, centralizada e distante dos atores locais que ajudaram a formulá-la. Em linhas gerais, essa descontinuidade com relação a implementação do Plano, gerou descrença por parte dos atores locais e, os entrevistados apresentados são um termômetro disso.

Ao mesmo tempo, a não execução do Plano, acabou por implicar no não cumprimento dos objetivos, metas e diretrizes estabelecidos para o desenvolvimento sustentável, acarretando implicações para a região que precisam ser apuradas e qualificadas. O resgate feito até aqui acerca da história da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, planos de desenvolvimento para a Amazônia e o Plano BR-163 Sustentável, são recortes de processos de tentativas de desenvolvimento, que não se esgotaram na região, se diferenciam e, ao mesmo tempo deixaram legados muitas vezes negativos mas, também moldaram o que a região tem hoje de positivo. Cabendo assim intensificar estudos e análises sobre o mesmo.

2) Segundo Momento: pesquisa exploratória – avançando para além de Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra:

O segundo momento, está sendo denominado de pesquisa exploratória, devido ter ocorrido a partir de uma oportunidade de passar três dias em Itaituba/PA, no período de 07 a 09 de janeiro de 2015, onde visitei dois distritos: Miritituba e Campo Verde. Na oportunidade pude ouvir (05) cinco atores sociais, (02) duas mulheres e (05) cinco homens, atuantes nos movimentos sociais, associações e organizações da mesorregião Central, subárea do Baixo e Médio Tapajós, onde situa Itaituba e a subárea do Vale do Jamanxim. Como a intenção era uma

visita exploratória onde o principal interesse foi avaliar a ampliação da área de busca dos atores, o roteiro usado foi enxuto e com caráter de sondagem a partir dos seguintes pontos:

- 1) Processo de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém;
- 2) Metas e o Plano BR-163 Sustentável; e,
- 3) Relação governo federal, município e os movimentos sociais.

Tais pontos tinham como objetivo perceber como naquela região, os processos desencadeados a partir da decisão de asfaltar a Rodovia, elaborar e implementar o Plano BR-163 Sustentável, estavam sendo vistos em um período que o mesmo havia perdido força. Dos cinco entrevistados, apenas um havia chegado para região depois dos processos de discussões para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável¹⁵³. Em linhas gerais, quando se perguntou com relação ao processo de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, os (05) cinco entrevistados foram unânimes em reconhecer que, das ações do Plano era a única que continuava sendo executada.

O interessante das falas dos entrevistados sobre esta questão, foi perceber que o processo de asfaltamento continuava acontecendo não mais em função do Plano BR-163 Sustentável, mas de outros interesses e processos que estavam acontecendo na região. Tais como instalações de portos, hidrelétricas e a rodovia Cuiabá-Santarém como mais um empreendimento a ser finalizado para servir de rota de escoamento. Ou seja, tudo o que as articulações que desencadearam o processo de elaboração do Plano BR-163 Sustentável queriam evitar.

A região de Itaituba/PA, devido a esses novos empreendimentos, com destaque a implantação dos portos de transbordo de grãos no distrito de Miritituba¹⁵⁴, começava nesse período, 2015 a se tornar visada pelas empresas interessadas em investir nesses terminais portuários privados. O que não está passando despercebido pelos movimentos sociais que atuam na região, incorporando tal ação como uma das pautas prioritárias de atuação. Contudo, como tal movimento ainda é muito recente, cheio de especulação e pouca informação, as ações são dificultadas, ficando apenas as preocupações acerca dos impactos futuros para a região.

Dentro deste contexto, a rodovia Cuiabá-Santarém nesse perímetro passa a ser primordial, haja vista o escoamento dos grãos de Mato Grosso até Miritituba ser feito por esta. E, mais uma preocupação passa a se tornar realidade, a Rodovia passa a ter como principal objetivo ser rota de escoamento, onde a predominância e prioridade é para o tráfego de carretas, acirrando ainda mais os impactos negativos. Impactos estes como especulação fundiária, acidentes, violência e prostituição, principalmente nas áreas cortadas por esta Rodovia.

Então, do Plano da BR-163, o asfaltamento era uma das prioridades [...]. O Plano está parado, parece que ele foi assim esquecido [...] e não é mais prioridade para a região da BR-163 [...]. Então, o Plano ele está parado e o asfaltamento ele vem, ele chega agora, com um interesse maior de estender, devido a soja, devido a todos esses interesses que estão vindo aqui pra região. A gente não tem muita informação sobre como é que está o asfaltamento [...]. O que a gente sabe é que ele vai ser concluído brevemente, porque agora há um interesse maior. Agora tem um interesse maior, tem empresas aqui na região, tem alto capital internacional, então, a BR-163 agora ela vai ser uma rodovia privada, então, entende-se que, por conta do agronegócio agora sai o asfaltamento. (ENTREVISTA 22; 08/01/2015)

¹⁵³ Tal entrevistado, que aqui está sendo registrado como Entrevistado 23, veio para região atuar pelo Movimento Atingidos por Barragens – MAB, mas, sua contribuição foi pertinente devido seu conhecimento da região e percepção dos resultados dos processos decorridos em função do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e do Plano BR-163 Sustentável.

¹⁵⁴ O distrito de Miritituba que fica na frente da cidade de Itaituba/PA, como visto no **Capítulo I**, é a área que está sendo transformada em zona portuária, cuja prioridade é a instalação de aproximadamente vinte e três portos de transbordo de grãos, de empresas nacionais e internacionais, a exemplo da BUNGE, primeira a se instalar na região. Como esse processo é extremamente recente e foge do escopo deste trabalho fica apenas a menção.

O asfaltamento é como eu falo, vai trazer desenvolvimento pra os sojeiros, vai desenvolver a pecuária também. [...] a BR-163 ela está sendo asfaltada, então, vai ter os benefícios e as consequências. Como é que você vê, esse movimento de soja, que vai daí, abrir esse asfalto da BR-163 aqui, aí vai vim o ladrão, vai vim o bandido, a prostituição, isso aí tudo vai acontecer pelas nossas vilas. Já pensou uma vila dessa nossa aqui a base de 6.000 habitantes. Aí 1.500 carretas param aqui, o tumulto de gente que vai ter aí, que nem, as vezes em posto pequeno que tem por aí e param aí 50, 60 carretas então, você vai ver a prostituição de menina de 12, 13 anos. Os motoristas mesmo, eles não tem consciência, só querem saber de aproveitar e a consequência fica para comunidade. Então, isso aí a gente está prevendo, já tivemos muita reunião sobre isso. [...]. Tem as consequências ... traz benefícios mas também traz as consequências. Agora vamos dizer que nem nós estávamos falando [...], os portos foi bem localizado e vai ficar aqui [...]. Cada porto desse aí é na base de 50, 60 pessoas que está empregado. Mas, só aqui em Miritituba vão sair 5 portos, e, aí vai sair outro ali em Santarenzinho. Então, vai dar um bocado de gente empregado e esse é definitivo. Agora que nem a barragem vai trazer mais consequências porque esse tumulto de gente que nem está acontecendo em Altamira [...]. Agora o tumulto que vai dar isso aqui. As comunidades não estão preparadas pra receber essa pressão aí. (ENTREVISTA 25, 09/01/2015)

Portanto, a partir das falas acima percebe-se a preocupação com os novos empreendimentos na região da rodovia Cuiabá-Santarém. Tais empreendimentos passam a ganhar maior evidência, no que se refere as mobilizações e atuações dos movimentos sociais locais. O asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém passa assim, ser um fato consumado devido aos interesses econômicos por trás e, a expectativa gira em torno apenas de quando o governo federal concluirá a mesma, saindo assim da pauta dos movimentos enquanto uma reivindicação.

Com relação ao segundo ponto metas e o Plano BR-163 Sustentável, a unanimidade girou em torno da percepção de que o mesmo havia deixado de ser prioridade do governo em detrimento a essas novas expectativas de investimentos e ações para a região. Uma observação com relação a essa questão é a baixa memória sobre as demandas e ações do Plano. Houve uma sensação de que, para os 05 (cinco) entrevistados o Plano era algo do passado, que não trouxe os resultados esperados e, atualmente foi sendo substituído por outras ações do governo onde a prioridade deixou de ser a população local e passou a ser os interesses econômicos nacionais.

Claro que o asfalto pra uma região como essa, apesar de ter toda a questão ambiental também na região que é bem complexa, no Plano BR-163 Sustentável, enquanto proposta do movimento, o asfalto vinha e, junto com ele, vinha as condições de permanência do povo da terra; assistência técnica; políticas públicas, etc. E, hoje? Hoje é uma outra pauta, a do capital e, asfalto serve para o grande capital, para o agronegócio e a expansão de todo esse empreendimento e os trabalhadores eles não estão incluídos dentro desse planejamento. (ENTREVISTA 22; 08/01/2015)

Eu acompanhei um pouco também essa questão do Plano BR-163 Sustentável. A única coisa que ainda andou foi o asfalto, a pavimentação e, ainda falta bastante pra concluir. Agora, a outra parte, no social, principalmente, no que se diz respeito a comunicação, a comunicação não andou nada, não deu um passo, ela piorou até, do Plano BR-163 Sustentável pra cá, até a telefonia fixa que era a única que ainda funcionava ruim agora quase parou de vez. Então, você não consegue ter avanços. A outra coisa que era ponto primordial quando se lançou o Plano BR-163 Sustentável seria uma importância grande essas unidades de Conservação, Itaituba 1, Itaituba 2, não conseguiu também dá passos. Não teve acompanhamento. É, tive conversando com o Celso que faz parte do Conselho, ele disse que é uma decepção o Conselho porque não tem decisão de nada. Então, são vários anos de trabalho, que seriam uma conquista mais que essa conquista não tem respaldo pra população que não consegue avançar nessa área das unidades de conservação. Então, são dois pontos que não conseguiu avançar.

A outra parte também que seria ou que vinha junto com esse Plano BR-163 Sustentável, na área da educação, que ia priorizar principalmente os distritos ou cidades que ficasse nas margens da BR-163, não conseguimos vê nenhum avanço nesse ponto. Pra citar o nosso distrito de Campo Verde, com 6.000 habitantes não consegue ter uma escola de ensino médio, precisa sair daqui pra ir pra outra escola. Então, a gente vê que essa parte do governo em si ele não cumpriu com o que foi dito no Plano da BR-163 Sustentável. (ENTREVISTA 26; 09/01/2015)

As falas acima confirmam o que foi dito no parágrafo anterior, além de confirmar as descrições feitas na **Seção 4.1**. Fica evidente que o Plano não foi adiante no momento de sua implementação e as ações pontuais, a exemplo da criação das UC's, como não tiveram a continuidade com relação a processos como empoderamento dos seus Conselhos e até mesmo a falta de acompanhamento, acabaram por deixar a sensação de abandono. No bojo da segunda questão, veio a terceira e última questão, buscando a opinião dos entrevistados acerca da relação entre governo federal, município e movimentos sociais.

É importante lembrar que esta região teve uma das experiências mais interessantes no que se refere a organização e articulação dos movimentos sociais que foi a criação do FÓRUM BR-163, descrito no **Capítulo III**. Contudo, o que se percebeu nas falas dos entrevistados foi que todo o processo construído com o FÓRUM e anteriormente a ele, com as articulações via ONG's e movimentos sociais foi sendo enfraquecido devido ao distanciamento do governo federal. Do FÓRUM BR-163, por exemplo, ficou apenas a sede em Campo Verde, fechada e cheia de documentos.

Foi perceptível o saudosismo e frustração de se falar do FÓRUM como algo que não conseguiu ir para frente, sendo bom enquanto durou os projetos que vieram em função do mesmo, como se observa no relato abaixo.

Olha isso aí, vamos dizer o seguinte, no início, foi bom demais, criar o Fórum, no tempo que o padre Arno estava na direção e, aí foi feito um projeto grande pra atender sete municípios: Aveiro, Rurópolis, Itaituba, Jacareacanga, Trairão, e, Novo Progresso aí pra cima até esse meio de mundo aí pra cima. Então, foi um projeto muito bonito. Foi feito muito projeto assim, foi feito um açude pra criar peixe, galpão pra criar galinha, apiário pra criar abelha e, isso aí tudo veio através do Fórum. [...]. Agora isso foi bom, só que aí foi trocando de direção, foi trocando um por outro, aí começaram a se desentender e aí o padre Arno também saiu da região, por que estavam perseguindo ele, queriam puxar ele, porque naquela época ele denunciava muitas injustiças que estava aí madeireiro, pecuarista, nestas casas aí, então ele foi obrigado sair daqui meio corrido daqui da região. Mas, foi bom, o Fórum na época que funcionava, foi bom, deu um grande avanço aqui na região, muita plantação de banana, muita plantação de cacau, foi feito um bocado de coisa através do Fórum da BR-163. (ENTREVISTA 25, 09/01/2015)

Da citação acima destaca-se duas questões importantes sobre o FÓRUM BR-163 e que ainda não se tinha mencionado. A primeira é com relação a um de seus fundadores, o padre Arno, que atuou na região do distrito de Campo Verde e adjacências e, via no FÓRUM da BR-163 como “[...] um resultado de um trabalho articulado com as entidades da região” (INFORME DO PROJETO BR-163, 2011, p. 20). Segundo o padre Arno em entrevista para o Informe do Projeto BR-163 (2011, p. 20) com relação os avanços do FÓRUM estava principalmente: “a luta pela subsistência e o desenvolvimento da agricultura familiar e, com esse propósito, algumas condições melhoraram para os agricultores familiares.”

A segunda questão, é o destaque para mais uma atividade do FÓRUM BR-163 que, além da mobilização e atuação no processo de discussão, elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável, serviu de proponente de diversos projetos para agricultores familiares da região. Neste sentido, serviu de articulador e representante dos movimentos sociais na busca de construir – a exemplo do Plano BR-163 Sustentável – e reivindicar políticas públicas para a sua

região de atuação. A desmobilização do FÓRUM BR-163 será retomada ao descrever os pontos das entrevistas realizadas no terceiro momento.

Deste segundo momento, intitulado de exploratório, vale destacar sua importância para a percepção de que, o trabalho que hora está sendo aqui desenvolvido, não estaria completo se não fosse feita uma incursão na rodovia Cuiabá-Santarém. Não bastava apenas ouvir e conhecer a realidade da área de influência em que o asfalto era mais antigo – Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra. Era preciso ouvir e conhecer a realidade da área de abrangência da Rodovia, no estado do Pará, região onde, no início do processo, não havia asfalto e, o mesmo foi acontecendo e gerando expectativas, frustrações, preocupações e novas bandeiras de lutas.

Durante o período que estava na região de Itaituba/PA pude acompanhar em noticiário local e nacional, sobre o fechamento da rodovia no perímetro de Novo Progresso e Trairão como uma forma de reivindicar melhorias e antigas promessas como a finalização do Programa Luz para Todos. Tal ação chamou a atenção de como os movimentos sociais vem utilizando a Rodovia como um espaço de mobilização e reivindicação. Atualmente, portanto, querendo alguma ação do governo quer federal, estadual ou municipal, os movimentos aguerridos dessa região “vão lá e fecham a estrada”.

Por fim, cabe o registro que, ainda nesse ano houve a oportunidade, no Rio de Janeiro/RJ, de entrevistar uma das pesquisadoras do IPAM, responsáveis pelas ações desenvolvidas por esta ONG, com relação aos estudos sobre o asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém até a elaboração do Plano. Tal entrevista aconteceu em 04 de abril de 2015 e, foi catalogada como Entrevista 26, onde, devido sua importância, elaborou-se um Roteiro Mínimo de pontos a explorar. A intenção foi permitir que a entrevistada falasse a partir de um resgate de memória acerca do período em que ela participou, bem como suas percepções acerca do asfaltamento da Rodovia e do processo de implementação do Plano BR-163 Sustentável.

Abaixo, segue os pontos do Roteiro desenvolvido para a Entrevista 26:

- 1) Início de articulação para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável: Como se deu e quem participou?
- 2) Elaboração do Plano: a) As articulações; b) Os eventos; c) As lideranças; d) Os resultados; e) A construção do conteúdo do Plano; f) Participação dos governos municipais, estaduais e federais; g) Participação dos atores públicos e privados.
- 3) O que o Plano representa hoje? E, qual o diferencial com relação a outras políticas para a região e para a Amazônia como um todo?
- 4) Os Avanços e Retrocessos do Plano.
- 5) A que você atribui o afastamento¹⁵⁵ do governo – atores/sociedade?
- 6) Os principais articuladores do Plano: a) Instituições; b) Governo; c) Iniciativa Privada; d) Movimentos Sociais; e) ONGs.
- 7) Você no processo: a) Elaboração; b) Implementação; c) Hoje.
- 8) Instituições/Pessoas Indicadas por Socorro para possíveis entrevistas.

A Entrevista 27, para este trabalho, serviu de bússola para determinar os antecedentes da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, as ações para sua elaboração e a identificação de documentos, referências bibliográficas e atores a serem ouvidos. Foi um divisor de águas no que se refere a condução da pesquisa, haja vista que, a partir desta, pode-se traçar um roteiro de pesquisa agora com o entendimento das principais ações que desencadearam a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Portanto, sua principal função no todo desta pesquisa, foi servir de orientação acerca das datas e ações que foram desencadeadas até o lançamento do Plano BR-163 Sustentável, descritas no final do **Capítulo II** e no **Capítulo III**.

¹⁵⁵ Afastamento foi termo usado, em função do que foi ouvido dos atores locais. Contudo, considerava-se que tal afastamento foi a forma de caracterizar a descontinuidade da política e a fragmentação das relações Estado – Sociedade Civil que, por envolver categorias de análises que fogem a este estudo, estão aqui apenas relatados como forma de entender os caminhos e descaminhos do desenvolvimento na região.

Da mesma e, como forma de dar voz a entrevistada destaca-se, por achar relevante suas colocações, os itens 4 e 5 do Roteiro acima. Vale destacar que a entrevistada, devido sua produção enquanto pesquisadora do IPAM, faz parte das referências deste trabalho. Quanto ao item 4, os avanços e retrocessos do Plano, duas passagens exemplificam a opinião da entrevistada:

[...] minha opinião, é como o processo participativo, a construção, isso que foi uma tentativa e, surge uma nova dinâmica porque tudo que está previsto pra esse território não está fora do que estava previsto no Plano da BR, porque o Plano da BR, uma coisa era a nossa pauta do movimento social, a outra é o que tem no Plano. E o Plano não descarta todos os projetos de infraestrutura. O que, ou qual é o retrocesso? É que agora o governo da Dilma vai fazer à revelia do que pensa o movimento social. [...]. (ENTREVISTA 27; 04/04/2015)

O Plano serviu de modelo para outros. [...] eu acho que o Plano, independente do que foi o resultado, a gente conseguiu a criação de algumas unidades de conservação, fazer o Mosaico da Terra do Meio, a UFOPA, o INCRA são produtos do processo de mobilização e sensibilização da sociedade. (ENTREVISTA 27; 04/04/2015)

Nas falas acima, destaca-se o reconhecimento da entrevistada com relação a um dos retrocessos colocados por outros entrevistados: a transição de governo Lula – Dilma como um aspecto de descontinuidade, com reflexos nas ações políticas para o território da rodovia Cuiabá-Santarém. O aspecto mais sentido nesse caso, foi as escolhas governo Dilma de tomar a obra de Rodovia infraestrutural, descartando o Plano e todo o diálogo realizado com a Sociedade Civil local, fortalecendo a ideia de descontinuidade e fragmentação, onde o resultado, foi a mudança de rota, no que se refere, as ações políticas na região.

Como avanços, o reconhecimento da entrevistada quanto o Plano servir de modelo para outros Planos. Com relação a isso, as falas da entrevistada, dizem respeito ao fato relatado por esta de que o Plano BR-163 Sustentável, teria servido de modelo para outros Planos de Desenvolvimento Sustentável, como o de Marajó e de Tocantins. Por fim, das ações pontuadas como avanços, a única que ainda não se fez menção neste trabalho foi a criação da UFOPA, possibilitando uma universidade federal na região, encurtando assim a distância¹⁵⁶ e facilitando para os jovens da região o acesso ao ensino superior. A UFOPA, além ampliar as oportunidades de ensino universitário na região, vem possibilitando a geração de emprego, renda, entrada na região de profissionais oriundos de diversos lugares do país para trabalharem na mesma, além de estar formando profissionais capacitados para atuar na região e fomentando pesquisas e extensão na região.

A entrevistada fez suas considerações acerca da fragmentação das relações governo, movimentos sociais e sociedade (item 5), identificando a falta de financiamento em projetos e o afastamento do governo como causa da desarticulação Estado – Sociedade Civil.

Ah! Eu acho que aqui foi a falta de condições financeiras, sendo bem sincera, porque a gente trabalhou nesse processo com o apoio da WWF, da TNC, da Comunidade Europeia, da USAID e, no momento que a gente não teve mais recursos o movimento social também fragilizou, entendeu? Então, ele não tinha condições e, nós colocamos no Plano que o Governo tinha que garantir a participação da sociedade. Então, falta de condições financeiras, um dos fatores. Afastamento do governo dos atores da sociedade, eu acho que isso foi uma das coisas que prejudicou essa articulação dos movimentos. Falta de projetos dos movimentos sociais. O governo não apoiou a participação e gestão do Plano. Eu digo assim, não é que eles tinham que dar dinheiro, mas tinham que, de alguma forma financiar projetos junto à sociedade civil. O governo não, vou colocar assim, mas, “O governo não garantiu o fortalecimento das

¹⁵⁶ Até a criação da UFOPA, os jovens da região do Oeste do Pará só tinham como opção as universidades federais situadas em Belém ou Manaus como as mais próximas.

instituições e da sociedade civil e, aqui é todo mundo, é sindicatos, ONG's". O IPAM segurou muito aquele processo inicial. Até a Igreja mesmo, ela era uma das principais mobilizadoras e, eu acho que isso foi um dos elementos mais fortes na época pra distanciar. E, eu coloco aqui a mudança de governo, na minha opinião, a mudança de governo foi importante, a partir do modelo de gestão de cada governo, que tem diferença entre os governos Lula e Dilma. (ENTREVISTA 27; 04/04/2015)

A fala acima, somam-se as percepções dos relatos dos entrevistados anteriores. É nítido ao descrever e entender o processo desencadeado na região com o Plano Br-163 Sustentável que, além das grandes mobilizações dos atores locais, a vinda de financiamentos das ações, contribuíram para o avanço das mesmas na elaboração e no que foi possível implementar. A partir do momento, que esses financiamentos acabam e, os movimentos sociais perdem o acesso, isso passa a ser um empecilho com relação a sua atuação, haja vista, as entidades terem dificuldades, principalmente, financeiras para conduzirem o processo.

As entrevistas do segundo momento, portanto, ajudaram na tomada de decisão de que era preciso percorrer a rodovia Cuiabá-Santarém, trecho paraense para entrevistar e perceber a realidade dos que vivem ao longo da rodovia Cuiabá-Santarém. Além disso, reafirma-se que, Entrevista 27 foi primordial para a composição e definição dos pontos a serem descritos neste estudo com relação aos antecedentes e a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. A mesma subsidiou com informações, documentos e indicação de novos atores a serem ouvidos, ajudando assim na composição deste trabalho.

Com isso, passa-se para a parte final deste capítulo, o terceiro momento da pesquisa, onde foram ouvidos atores locais entre os municípios de Santarém até o distrito de Castelo dos Sonhos, bem como a experiência de cruzar a “trilha da estrada”.

3) Terceiro Momento: na Trilha da Estrada – percepções acerca do Plano BR-163 Sustentável

O que se está considerando como terceiro momento teve como principal objetivo a experiência de cruzar a rodovia Cuiabá-Santarém, no trecho paraense, de Santarém a Castelo dos Sonhos. Levantamentos sobre os municípios foram feitos, contatos e identificação de atores a ouvir. Nesse momento, foi fundamental as articulações feitas quando da participação do Encontro “*FMS Construindo a Plataforma no Polo da BR-163*”, promovido pelo FÓRUM BR-163 e o GTA, em 28 a 29 de novembro de 2011. E, através da retomada desses contatos, em 2016, foi possível participar de um evento proposto pela Comissão Pastoral da Terra – CPT, em homenagem aos 40 anos dessa entidade, com lideranças dos movimentos sociais locais pertencentes as subáreas Baixo e Médio Amazonas e Vale do Jamanxim – mesorregião Central.

Na ocasião o destino foi Campo Verde (Km 30) onde o evento iria acontecer, tendo a participação de lideranças das várias entidades sindicais e dos movimentos sociais da região. Nesse momento, foi possível fazer contatos, perceber as novas preocupações e bandeiras dos atores locais. Dentre as novas preocupações transitam as instalações dos portos e barragens, sem desconsiderar as antigas preocupações, como as dinâmicas da região, mineração, regularização fundiária, a realidade dos assentamentos, das terras indígenas e das UC's.

Nesse evento, que também era uma tentativa, via CPT de rearticular as entidades e movimentos sociais para as antigas e novas lutas na região, houve a oportunidade de dialogar com os participantes sobre o Plano BR-163 Sustentável¹⁵⁷. E, a partir desse diálogo, perceber que o Plano, em função de sua implementação parcial, começava a ser apenas uma retórica,

¹⁵⁷ Neste evento, foi apresentado as discussões sobre o Plano BR-163 apresentadas e defendidas Qualificação de Doutorado. Foi uma experiência impar onde pude receber um primeiro *feedback* acerca do trabalho que começa a ser escrito. As indagações e expectativas dos participantes foram fundamentais para a definição dos rumos traçados e apresentado neste estudo.

sendo deixado de lado pelos atores locais, enquanto bandeira de luta, em detrimento das novas bandeiras e da necessidade de rearticulação do movimento em torno das mesmas. Isso ajudou na compreensão de, ao retomar, em 2016, as entrevistas a sensação de quão distante o Plano estava na memória e discurso dos entrevistados.

O processo de entrevista desse momento iniciou ainda em Santarém, a partir de março de 2016. Ao todo foram realizadas 11 (onze) entrevistas. Somadas as demais entrevistas citadas, chegou-se a 38 (trinta e oito) no decorrer da pesquisa. Dessas 11 (onze) finais, 03 (três) foram realizadas em Santarém, 04 (quatro) em Itaituba, 03 (três) em Trairão e uma em Castelo dos Sonhos.

No que se refere ao perfil geral dos entrevistados dos onze, 06 (seis) são do sexo masculino e 05 (cinco) do sexo feminino, onde dois são do IPAM, oito são do STTR dos seus municípios e 01 (um) foi a última representante eleita como presidente do FÓRUM BR-163. Tal concentração dos entrevistados se justifica por serem estes a referência de participantes do processo articulação e elaboração do Plano BR-163 Sustentável de Itaituba à Castelo dos Sonhos. Assim como no primeiro momento, se buscou seguir um roteiro semiestruturado mínimo de questões, Roteiro Semiestruturado de Entrevista 2 (ANEXO C).

No Roteiro de Entrevista 2, procurou-se resgatar algumas questões do Roteiro de Entrevista 1 e, acrescentar novas questões relacionadas a implementação do Plano BR-163 Sustentável, a percepção dos atores sobre o Plano e a atuação do governo na região. Um divisor de águas desse processo, foi a percepção logo nas primeiras entrevistas, ainda em Santarém/PA, o quão árduo seria o resgate do Plano BR-163 Sustentável. Isto porque foi perceptível que o Plano não estando mais na pauta das reivindicações, estava dado como algo que havia deixado de ser prioridade e, portanto, esquecido.

A exceção do referido acima são as falas dos entrevistados do IPAM, 01 (um) em Santarém/PA, (Entrevista 28) e, outro em Itaituba/PA (Entrevista 34) que colocaram o Plano como ponto de pauta das suas discussões de avaliações dos processos hoje (Entrevista 28), bem como ainda o incorporam enquanto estratégia de ação (Entrevista 34). Os demais entrevistados, percebeu-se sempre a inquietação e o grande esforço de puxar pela memória os processos e opiniões acerca do Plano BR-163 Sustentável. Isso acabou refletindo no quantitativo de entrevistas, pois se percebeu: 1) as respostas se repetiam, inclusive com relação aos entrevistados do Roteiro de Entrevista 1; 2) muitos deles não tinham nem sequer mais a memória dos processos e do Plano; e, 3) ao se perceber tais fatos, acabava-se saindo do Roteiro e buscando informações acerca da realidade dos municípios¹⁵⁸, das entidades e de suas lutas atuais.

Assim sendo, como forma de fechar a contextualização acerca do Plano BR-163 Sustentável, dentro de uma perspectiva de continuidade, será apresentado as opiniões dos entrevistados referentes as questões:

- 5) Como você avalia a atuação e a relação entre os atores locais, movimentos sociais, ONGs e governo federal no período da elaboração e pós-elaboração do Plano BR-163 Sustentável?
 - O que você pode falar sobre: CONDESSA; Fórum BR-163; GTI?
 - O que você acha que aconteceu para que esses grupos/articulações perdessem força?
- 6) Na sua opinião, quais os impactos gerados com o processo inacabado de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém na sua região até agora?
- 7) Hoje, qual sua opinião quanto ao Plano BR-163 Sustentável?

Dentro do contexto da questão 05 é importante registrar o discurso de alguns dos entrevistados acerca do FÓRUM BR-163, CONDESSA e, a perda de força da Sociedade Civil

¹⁵⁸ Esses dados, inclusive, ajudaram na caracterização dos municípios e distrito.

local via as articulações dos movimentos sociais, sindicatos e ONG's. Com relação ao FÓRUM da BR-163, os entrevistados que responderam essa questão são categóricos em afirmar que o mesmo foi um grande feito para a região, principalmente quanto ao fortalecimento dos movimentos sociais. Sob a liderança do padre Arno, o mesmo foi parte atuante das discursões sobre o asfaltamento e do Plano BR-163 Sustentável, sendo uma das entidades que liderou e conduziu esse processo de discussão.

Como visto anteriormente, o FÓRUM da BR-163, conseguiu ser essa entidade líder muito em função da sua representatividade, afinal de contas, este era a junção das entidades dos municípios e distritos do sudoeste paraense.

[...]. E, aí eu participei de várias reuniões junto com os outros companheiros, com o padre Arno que era do Fórum do Movimento Social que era uma entidade muito forte aqui na região [...]. (ENTREVISTA 32; 15/11/2016)

[...] Então, o padre Arno com sua inteligência e um bom senso de ver a região desenvolver com sustentabilidade, ele criou o Fórum da BR-163 com vários agricultores, com várias lideranças da região, de todo Polo da BR-163 que são os municípios de Novo Progresso, Trairão, Jacareacanga, Rurópolis, Aveiro e, então tinha atores de toda essa região dentro do Fórum para dar esse fortalecimento dentro do Fórum da região. Aí com o Fórum parece que assim, era mais respeitado, por que o Fórum tinha um peso muito grande. [...]. (ENTREVISTA 33, 16/11/2016)

É o Fórum da BR-163, ele... primeiro... ele foi uma entidade muito representativa. Na sua concepção, na sua criação, o Fórum ele foi, talvez, uma das grandes conquistas dos movimentos sociais dessa região, foi estabelecer esse Fórum da BR-163. (ENTREVISTA 34, 17/11/2016)

Com esta força representativa, segundo os entrevistados, o FÓRUM BR-163 além de ser uma importante entidade no processo das discussões do Plano BR-163 Sustentável, ajudou e buscou financiamentos de projetos para seus integrantes. Com isso, conseguiu realizar vários projetos de incentivos, principalmente, ao agricultor familiar, como almejava seu criador padre Arno. Com a saída do padre Arno da região e do FÓRUM, em 2011, seus substitutos não conseguiram levar adiante o mesmo e, somando-se a isso, o enfraquecimento das ações políticas do governo federal, esta entidade começou a perder força.

Atualmente, está no papel e, sua sede, em Campo Verde permanece fechada. A última representação, eleita em 2011 no evento Encontro “*FMS Construindo a Plataforma no Polo da BR-163*”, não conseguiu levar adiante as atividades do mesmo. No momento das entrevistas surgiram duas versões, com relação ao enfraquecimento do FÓRUM BR-163: a dos movimentos sociais e a da última representante eleita.

Segundo os entrevistados integrantes dos movimentos sociais:

O Fórum da BR-163 foi desativado pelas pessoas que estavam à frente dele que deixaram ele parar e aí as entidades que compõem o Fórum, pois o Fórum em si são as entidades, mas, só que tem um gestor uma pessoa que representa. E, essa pessoa ela acabou ficando com a entidade na mão e deixou ela se acabar e as entidades não, de certa forma digamos assim, não conseguiu resgatar esse Fórum realmente, e, ir em busca e já que estava vencido o mandato da pessoa que estava à frente ter corrido atrás de tomar mesmo resgatar, ou seja, resgatar a gente não conseguiu fazer isso, as entidades não se uniram para resgatar o Fórum, e o Fórum continua na mão digamos dessa mesma pessoa que nem abriu mão e nem entrega o Fórum. (ENTREVISTA 31; 15/11/2016)

O Fórum do Movimento Social perdeu força porque a pessoa que ficou à frente dele não era do movimento social, eram pessoas que tem interesse próprio, entendeu, pegou uma entidade que era forte, que era articuladora aqui da BR, que era a entidade que a gente sentava para discutir todos os problemas aqui da BR. Então, essa pessoa

botou o Fórum debaixo do braço e, ainda hoje ela vive com ele e ninguém tem força para tomar. [...]. (ENTREVISTA 32; 15/11/2016)

Portanto, a versão dos entrevistados foi que o FÓRUM BR-163, não andou devido a concentração de poderes em uma ou três pessoas, que não conseguiram fazer o mesmo avançar como entidade. Isso acarretou, o seu enfraquecimento enquanto entidade mobilizadora e, as entidades participantes até o momento, buscam forças e formas de rearticulação. Vale lembrar, como participante do evento acima citado, que tais pessoas foram eleitas para estarem à frente do FÓRUM da BR-163, assumindo o compromisso de continuidade das atividades, mobilizações e lutas na região.

No evento da CPT de 2016, citado acima, foi muito repetido nos discursos das lideranças a importância da retomada do FÓRUM para “as mãos dos movimentos sociais”. Era perceptível o incomodo dessas lideranças com a paralização das atividades da entidade, demonstrando uma certa vontade em resgatá-lo, enquanto organização representativa dos movimentos e sindicatos da região. Agora, do ponto de vista da última representante eleita, houveram outros motivos e, a mesma inclusive se colocou com interesse em reativar o FÓRUM, como demonstram as falas abaixo:

No auge do Plano BR-163 eu era dos movimentos junto com o padre Arno. Foi ele que me educou, me politizou e me colocou dentro dos movimentos sociais, dentro desse processo. Eu participei do Fórum dos Movimentos Sociais. Eu fui presidente do Fórum dos Movimentos Sociais e, eu me afastei por motivo de doença, aí tem mais de três anos, vai fazer quatro anos agora em dezembro que eu tive que me afastar dos movimentos, só que já tem seis, sete meses que eu estou retornando aos poucos, à entender o processo que eu fiquei ausente durante esses três anos e meio. (ENTREVISTA 33; 16/11/2016)

[...] E, aí quando ele [padre Arno] chegou aqui e viu esse povo sofrido, sem nenhuma resposta, sem saber quem buscar, aonde buscar e, ele sabia onde estava. E, aí o que ele fez? Ele criou o Fórum, trouxe todas essas pessoas, colocou dentro do Fórum e começou a ensinar essas pessoas a andarem. Olha, aqui fica o governo federal, aqui que fica o governo estadual, aqui entra o município, porque todas as pessoas querem que o município dê todas as respostas e, não é verdade, as demandas maiores vem do Estado e do Governo Federal, que é responsabilidade do Governo Federal, do Governo Estadual e não do município. [...].Aí tá, ele deu todo esses ensinamentos, só que, com a saída dele, cada um foi para o seu cantinho, eu não tive condições, se eu tivesse continuado no Fórum, com certeza, eu não iria fazer igual a ele por que era impossível, o tamanho do legado que ele traz e que ele leva nas costas, mas, a gente estava tentando ter um conhecimento maior, buscando ajuda dos outros companheiros e dele também e, com a saída dele o Fórum infelizmente acabou e, os movimentos sociais também foram... não é que foram junto, mais deram uma... tipo assim... deram uma esfriada. (ENTREVISTA 33; 16/11/2016)

As falas acima chamam atenção para um outro exemplo de descontinuidade de processos mobilizadores na região amazônica, no que se refere, a manutenção e preparação de quadros para continuarem as ações. Em todas as falas, textos e documentos sobre o FÓRUM BR-163, fica evidente a força de mobilização e articulação do padre Arno e sua ligação, enquanto criador, com o FÓRUM. Sua saída da região, foi algo negativo para a manutenção e a estabilidade do mesmo que não conseguiu escolher representações que levassem adiante suas ações.

A entrevistada acima, exprime sua vontade em retomar com as ações do Fórum. Algo que, possivelmente necessite mais do que vontade, ou seja, será necessário articulações que envolvam a retomada do diálogo e da confiança das lideranças do movimentos sociais. Uma busca de reconquistar a credibilidade, tanto da representação como do FÓRUM, para que assim,

consigam chegar a um consenso se, reativar o FÓRUM é uma ação premente para os movimentos sociais da região.

Uma coisa é certa, os discursos apontam que, com o FÓRUM os movimentos sociais se sentiam mais empoderados e, portanto, com mais força para lutar pelas suas pautas, sensibilizar as pessoas da região e buscar recursos para garantir as ações pertinentes ao processo de fortalecimento dos movimentos.

[...] o Fórum da BR-163 ele é um, no caso, uma entidade uma coisa bem importante para cá, porquê, até que tu tivesse em Trairão, no Sindicato, foi feito um projeto Vida Verde pelo MDA, trazido pelo Fórum da BR-163. [...]. (ENTREVISTADO 35; 18/11/2016).

Portanto, a fala acima, exemplifica a atuação do FÓRUM BR-163, como entidade captadora de recursos, tornando-a até o período de sua atuação, uma entidade estratégica para o movimentos sociais. Se, os mesmos conseguirem empoderá-la e fortalecer sua representatividade de credibilidade externa e interna, o FÓRUM BR-163 certamente, poderá retomar suas ações fomentadoras de recursos. Contribuindo assim, para fortalecer ações coletivas que ajudem na ampliação das atividades, principalmente, dos agricultores familiares locais.

Além disso, como espaço de discursões e mobilizações, do que foi permitido experienciar na visita à essa região, o FÓRUM teria uma importância impar para as intervenções, frente as novas bandeiras de lutas dos movimentos daquela região. No caso do CONDESSA, este se extingue, a partir dos relatos, no momento que o governo federal, a partir do Fórum de Gestão do Plano, deixa de reunir e buscar consolidar a implementação do Plano BR-163 Sustentável. Tendo o CONDESSA o objetivo de intermediar a relação do Estado – Sociedade Civil no processo de implementação do Plano, no momento em que tal processo deixa de ser executado, esta entidade perde força de atuação. Assim, pelos registros que se tem, o CONDESSA deixa de atuar entre os anos 2010-2011.

O Condessa era formado por várias instituições da sociedade civil, do Mato Grosso, do Amazonas, do Pará, tinham grandes instituições o ISA, o ICV, o GTA, o sindicato de Lucas do Rio Verde, a FETAGRI, o IPAM, então, ele foi o movimento... talvez um dos setores que mais acompanhou e tentou viabilizar a implementação de ações do Plano. Entretanto, com a pouca aplicação dos programas e projetos previstos no Plano por parte do governo, acabou que o CONDESSA foi perdendo força, porque essas instituições vivem de projetos. Então, são instituições da Sociedade Civil, havia recursos, todas essas instituições conseguiram recursos da União Europeia, do próprio Ministério do Meio Ambiente, para estar desenvolvendo ações e acompanhando as ações do Plano. Mas, como foi perdendo força, porque o governo deixou de cumprir com as suas obrigações que estavam no Plano, e, as instituições foram acabando os projetos e foram ficando inviabilizados para acompanhar. Hoje, as instituições ainda acompanham as ações do Plano, mas, de forma mais individual. Hoje não existe mais o CONDESSA. (ENTREVISTA 34; 17/11/2016)

Portanto, o CONDESSA como entidade articuladora dos assuntos da implementação do Plano via Sociedade Civil, sem o apoio do governo para levar adiante suas ações de acompanhamento do processo de implementação do Plano, perde força e sentido de existir. Sua interrupção foi, sem dúvida, uma derrota ao processo construído em função da elaboração do Plano, representando um enfraquecimento e interrupção do diálogo e relação Estado – Sociedade Civil, no momento de sua implementação do Plano. Isso, do ponto de vista de processos participativos é um bom exemplo do que normalmente vem acontecendo na construção democrática participativa no país, descrita na **seção 2.1**.

Nesse sentido, torna-se um exemplo bem característico de como as descontinuidades e não efetividade das políticas públicas, enfraquecem relações construídas a partir de diálogos

entre Estado e Sociedade Civil. Tornando-se, com isso, um espaço importante para os estudos análises que indiquem as razões e os caminhos para melhorar tais processos que, iniciam participativos e, no meio do caminho perdem essa característica. Isso em termos de ações políticas, por um lado, acabam gerando não ação ou ações pontuais pautadas apenas por interesses de um dos lados do processo, o lado do Estado e, por outro, o enfraquecimento e descrença nos movimentos sociais, como demonstra a fala abaixo.

Na verdade estão sendo extintas todas essas instituições [Fórum BR-163 e CONDESSA], porque é assim, se reúne, se chama para um Seminário, a gente participa, a gente vai cheio de ideias, volta cheio de esperança, cheio de sonhos, mas fica só no sonho. Só fica na discussão. E, não tem a implantação daquelas ideias que a gente apresenta, que a gente ajuda a elaborar. Então, assim, perdeu toda a credibilidade. [...]. É muito bonito os Planos, mas na prática eles não são aplicados. [...]. Então, o Fórum, o CONDESSA, as ideias eram boas, a vontade era grande, mas, acho que faltou apoio realmente para a implantação daquilo que foi discutido. (ENTREVISTA 38; 20/11/2016)

A próxima questão escolhida para ser relatada, buscou investigar a opinião dos mesmos quanto aos impactos sentidos com o processo inacabado do asfaltamento da região. Tal pergunta foi acrescentada neste roteiro, na intenção de verificar a posição dos atores entrevistados em função da lentidão da ação originária do Plano. Segundo, as falas dos atores entrevistados sobre essa questão:

[...] Então, o grande número de carretas que circulam aqui na BR, ela tem gerado muitos acidentes. E, além disso, com o asfaltamento da BR-163, os sojeiros eles se apropriaram de umas terras e continuam se apropriando. Então, isso aí é um impacto negativo porque fica próximo do asfalto, tá próximo do porto, então, isso aí são ações que as consequências são os impactos negativos. (ENTREVISTA 29; 24/06/2016)

[...] esse impacto aqui, ele traz um pouco de benefício para os pequenos, mas para os grandes também, porque a BR-163 [Cuiabá-Santarém] ela serve mais para carregar os grãos do agronegócio. É claro que gera imposto, gera não sei o quê, mas, ele veio muita para beneficiar os grandes. O pessoal aqui da Cargill e outros produtos. Mas, ele precisa ser acabado, terminado aquele projeto, até porque aquilo é da década de 70 que todos os governos passaram por aí prometendo que um dia iriam asfaltar, Lula começa lá em 2003, e, está terminando o mandato da Dilma e não terminou. E, aonde foi feito tem trecho que tem que refazer de novo, porque vocês tem andado, que vocês tem andado e eu tenho andado aqui que a gente andou muito até Mato Grosso e Novo Progresso para cá, andamos muito aqui pela BR, pô bacana, o que era aquilo? Onde tem asfalto, mais foi um trabalho de péssima qualidade, não é todas as empresas mais tem um trabalho aí muito ruim, seis meses de trabalho e pronto já está quebrado, uma estrada dessas deve passar carretas e carretas pesada tem que ser um bom trabalho. Mas, eu sou daquele que defendo o término do asfaltamento, queira ou não ele traz um benefício mais para os grandes projetos, para o grande agronegócio mas, também os pequenos podem ser beneficiados por aí. (ENTREVISTA 30; 30/06/2016)

[...] a gente percebe que a demora é muito grande e, eu não entendo porque, e também a gente vê que esse Plano do asfaltamento ele não é voltado para o pequeno, ele é voltado para o agronegócio, para o grande, a gente não vê, assim, nem um favorecimento diretamente para o pequeno, a gente não vê nesse asfalto da BR, do que indiretamente pode ter um favorecimento, porque quando ele sai da vicinal que são precárias, inclusive, não tem infraestrutura nenhuma nas vicinais, eles encontram esse asfalto, que não é de qualidade, que faz hoje e não demora muito está aí todo esburacado por conta das grandes carretas, por conta do fluxo de carreta e, ainda por cima também, a preocupação das famílias que têm quando sai, quando eles saem na Transamazônica, o perigo que corre por causa das carretas imensas que a gente vê falar todo tempo, inclusive de acidente diretamente, matando pais de família, pessoas de bem que estão aí trabalhando para sobreviver.

As falas demonstram uma preocupação, no que se refere aos acidentes, má qualidade do asfalto e o interesse de asfaltar a Rodovia reduzido aos “interesses do agronegócio”. Tais preocupações foram percebidas ao “cruzar a trilha da estrada” onde a descontinuidade e más condições da estrada foi sentida *in locu*, tanto em alguns dos trechos asfaltados como não asfaltados. Durante a viagem pela Cuiabá-Santarém percebeu o quão árdua se torna em função desses trechos e daqueles onde o asfalto precisa de manutenção e/ou sinalização, um perigo eminente para quem trafega a Rodovia, como demonstra a **Foto 31**.



Foto 31: Acidente registrado na Rodovia Cuiabá-Santarém
Fonte: Acervo pessoal, tirada em 21/11/2016.

A **Foto 31** foi um registro das preocupações descritas. Uma carreta e um micro ônibus que levava passageiros de Trairão à Itaituba, em um trecho asfaltado mas, não sinalizado, o que pode ter provocado, segundo curiosos, o acidente. No período da viagem, ainda se estava no verão amazônico e, portanto, a dificuldade de tráfego consistiam em solavancos, andar desviando de buracos e a poeira. Todas as cidades e principais comunidades, tem asfalto mas, trechos entre Trairão e Novo Progresso ainda persistem áreas sem asfalto.

Contudo, vale destacar também que, em vários trechos, haviam trabalhadores fazendo manutenção e obras, confirmando as afirmações dos entrevistados de que o “asfaltamento da rodovia está lento, mais vai sair”. A experiência de cruzar a rodovia Cuiabá-Santarém possibilitou inúmeras reflexões acerca da abertura dessa estrada, seus moradores, sua dinâmica. Como se destacou no **Capítulo I**, desde o momento de sua idealização a mesma foi pensada como eixo integrador e rota de escoamento.

Uma imensidão de 1.780 Km, de Cuiabá à Santarém e, portanto, cruzando dois estados amazônicos, prosseguindo e ampliando-se para o sul do país. Comecei a pensar e se essa rodovia estivesse toda asfaltada? Será que ainda se veria o verde da floresta Amazônica, o negro dos igarapés e córregos e o som dos pássaros, macacos e papagaios? Ou estaríamos vendo mais áreas destinadas a pecuária, grãos, comércio e a ampliação do povoamento?

Ao pensar sobre essas questões, não se pode deixar de intuir que, talvez, “perdas virem ganhos” e “ganhos virem perdas”. Ou seja, o não asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém, até hoje, é, o que talvez ainda mantenha a floresta em pé. Ao mesmo tempo, sua conclusão trazendo o fim ao isolamento da região, traga junto problemas sociais, ambientais e econômicos que a região continua sem preparo, enquanto planejamento, para resolver.

Isto posto, entra-se na última questão a ser apresentada nesta seção: Hoje, qual sua opinião quanto ao Plano BR-163 Sustentável? Não há dúvida, a partir de tudo que foi exposto até aqui que, o Plano BR-163 Sustentável, quanto ao seu processo de elaboração, buscou ser

um exercício onde a participação social foi o caminho. Caminhos que pudessem se transformar em alternativas de um desenvolvimento sustentável na região para além da pavimentação de uma Rodovia.

Transformando, assim, o momento da elaboração do Plano em uma experiência inovadora quanto à processos participativos e discussões de tomadas de decisões envolvendo Estado e Sociedade Civil. Essa constatação, também é verificada nas falas dos entrevistados, que, indicaram o momento da elaboração do Plano BR-163 Sustentável, como a tentativa de discussão de processos para o desenvolvimento pensados na região e para região. Tudo fruto de lutas, cobranças, e discussões onde as distâncias referentes à relação Estado – Sociedade Civil, finalmente pareciam encurtar.

Porque o Plano da BR-163 é assim, ele não é por si só um produto. Eu acho que o mais rico foi o processo de construção do Plano. Foi tudo que foi desencadeado pra chegar nele. Ele é um produto. Mas, o processo é que é interessante. Como é que você envolve várias instituições? Como é que você faz passo a passo? Tanto ele é importante como referência pra situações vividas aqui na região ou em outra região, porque o importante é a metodologia e como se fez, é a abordagem com que foi feito. [...]. (ENTREVISTA 28; 14/03/2016)

Eu diria que a BR-163 é um Plano muito importante, que serve ainda de subsídio para se trabalhar o que está naquele papel, e, precisa só que nós, o governo, e o movimento social retomar o debate e fazer com o que está lá, e o que não foi feito na prática volte a ser feito na prática, o projeto é bom. O projeto teve a participação do movimento social, muitas propostas ali foram colocadas pelo movimento social daqui da região, mas, que precisa retomar para o debate. [...]. (ENTREVISTA 30; 30/06/2016)

Olha, o Plano, eu tiro como uma grande lição de participação social dentro de um processo de propor o desenvolvimento de uma região. [...], o Plano deixou um legado, do ponto de vista da participação social na elaboração de um Plano foco pra uma região do país, uma região da Amazônia. Isso é um legado que o Plano deixou. Mas, infelizmente, o Plano deixou de ser prioridade do governo. Então, é um Plano que foi elaborado, virou um Decreto de Lei, mas ele não foi implementado. Então, os resultados foram muito insatisfatórios. O plano hoje é um legado do ponto de vista de construção participativa, mas, também, ele é um exemplo de como não são respeitados os processos participativos nesse país. (ENTREVISTA 34; 17/11/2016)

Neste contexto, pude constatar que o Plano BR-163 Sustentável, está presente na memória dos entrevistados, a exemplo das falas acima, como um produto da mobilização e participação dos atores locais, frente a uma ação política do Estado – asfaltar a Rodovia. Agora, como citado na última fala, por todo o seu processo de construção, o mesmo virou ao mesmo tempo um legado de uma luta, mas um exemplo do desrespeito do governo com relação ao planejamento e a construção participativa de ações políticas em prol da sociedade como um todo. Com isso, a esperança de ações políticas mais justas para a região e, o orgulho de ter participado de um processo como a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, vira uma grande decepção e se percebe que frustrações, descrenças e incômodos ao falar do Plano são também os sentimentos que hoje os mesmos tem com relação ao mesmo.

A minha opinião é que ele [Plano BR-163 Sustentável] acontecesse, que ele saísse do papel e que ele, assim, é uma coisa que dói dentro **[neste momento a entrevistada se emocionou e começou a chorar]**, a gente luta tanto e a gente não vê acontecer, é um sonho que isso acontecesse, porque assim, a gente que está na frente dos movimentos sociais, a gente fica desacreditado, a gente fica desacreditada, porque é tanta luta, é tanta reunião, é tanta discussão, é tanta opinião, é tanta coisa, que a gente faz que até a gente mesmo fica já desmotivada, já tem vontade de sair, de abandonar, de cuidar da vida da gente, porque a gente não vê nada acontecer, só piorando mais [...].

É o que eu vou dizer pra você, sendo bem franca como eu sempre fui, eu acho que a gente perdeu um tempo precioso demais, acreditando e, simplesmente ficou a decepção. Porque eu viajei muito e lutei muito, eu cansei, eu ia, assim, até sem dinheiro muitas vezes, eu fui de carona para participar das discussões, pois as vezes as viagens eram reembolsáveis e outras não e, a gente se virava pra ir porque era importante participar, era importante colocar essas ideias, aquilo que a gente precisava, aquilo que eu via as famílias dos assentamentos estarem precisando, só que a gente cansou e acabou desistindo. (ENTREVISTADA 38; 20/11/2016)

A partir desses relatos, volta-se para a questão histórica e norteadora deste trabalho com relação aos processos de desenvolvimento na Amazônia: qual desenvolvimento? E, o longo caminho percorrido neste estudo, demonstrou-se mais uma vez, que uma ação política “na” Amazônia não construiu um processo político de desenvolvimento “para a” Amazônia. Fechase esse Capítulo demonstrando que o Plano BR-163 Sustentável, foi originário de um processo que possibilitou em um período de tempo uma relação Estado – Sociedade onde a tônica era a construção de um projeto de desenvolvimento sustentável e participativo.

Porém, como mais um plano de ação para a Amazônia foi concebido, implementado parcialmente e, depois abandonado pelo governo federal. E, a história se repete. No lugar do Plano BR-163 Sustentável, ficou grandes projetos de infraestrutura sendo o asfaltamento da Rodovia um deles, dando assim, continuidade a saga: desenvolvimento “na” Amazônia ou desenvolvimento “para” a Amazônia? Uma resposta que está longe de ser respondida. Mas, com os indícios apontados neste estudo, pode-se intuir alguns caminhos e descaminhos a partir de uma conclusão, inconclusiva acerca do tema como seção final, levando em consideração o caminho percorrido até aqui por este trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo que agora se finaliza com estas Considerações, foi elaborado com a intenção de atender ao seguinte objetivo geral: **Mostrar os caminhos e descaminhos do desenvolvimento na região amazônica, a partir da análise das condições e dos processos desencadeadores, ocorrido no trecho paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, em função da decisão de finalizar a pavimentação desta Rodovia, gerando mobilizações dos setores econômicos e sociais da região, ação do Estado e a formulação do Plano BR-163 Sustentável como proposta direcionadora de uma ação política alternativa, pautada no desenvolvimento regional sustentável que, acabou não se tornando tão efetiva como instrumento norteador de ações para além do asfaltamento.**

Para atender a tal objetivo comecei, no **Capítulo I**, caracterizando a região amazônica e a área de abrangência do Plano BR-163 Sustentável – objeto de estudo – selecionada para fazer as incursões empíricas sobre o mesmo, localizada no Pará. Diante de uma heterogênea área, optei por descrever historicamente os processos de desenvolvimento na Amazônia que, direta ou indiretamente clarificam as ações políticas do Estado na região. E, da “Era Vargas” até o governo Lula, apresentei os caminhos e descaminhos dos processos de planejamento cujos interesses se voltavam muito mais para fora do que para dentro da região amazônica.

Com a descrição histórica dos processos de desenvolvimento na Amazônia, busquei atender o primeiro objetivo específico: **Descrever o momento de abertura e a decisão de retomar a conclusão da parte paraense da rodovia Cuiabá-Santarém, enfatizando os processos históricos, políticos e econômicos que influenciaram direta ou indiretamente tal decisão.**

Em função do objetivo acima, busquei referendar as premissas estabelecidas na **Introdução** e as três primeiras questões propostas: i) Como a Amazônia e a rodovia Cuiabá-Santarém estão inseridas no contexto nacional-desenvolvimentista brasileiro?; ii) Quais as condições e interesses estabelecidos do momento da abertura da rodovia Cuiabá-Santarém até os governos de FHC, onde foi desencadeado mobilizações de setores econômicos, sociais e políticos da região e do governo federal acerca da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém?; e, iii) Em que medida tais processos culminaram na retomada deste asfaltamento, direcionando tal processo para uma discussão entre Estado e Sociedade Civil?

A partir da trajetória dos governos federais e suas ações políticas na região, confirmou-se que tais ações para a região amazônica e área de abrangência do estudo tiveram sempre como caminho a realização de ações de “cima para baixo” e descontínuas. Desta forma, o que era para ser “caminho”, na grande maioria das vezes, se tornou “descaminhos”, perdendo o sentido de ações em prol do desenvolvimento para a região. Nesse contexto, apresento como exceção à esse processo, o período antes e durante da elaboração do Plano BR-163 Sustentável.

Diante disto, uma questão se faz pertinente: Qual a origem do Plano BR-163 Sustentável? E, a resposta defendida é a rodovia Cuiabá-Santarém. Com isso, quero resgatar nestas Considerações o porquê da mesma está no início, meio e fim deste trabalho.

Começar no **Capítulo I**, pela descrição dos processos históricos que levaram à abertura da rodovia Cuiabá-Santarém, considerando os fatos históricos e teóricos direta ou indiretamente relacionados com a tomada de decisão de abrir a Rodovia no “coração” da Amazônia, foi a origem e razão da existência do Plano BR-163 Sustentável. Isto porque a proposta de Plano BR-163 Sustentável surgiu como uma resposta do Estado às reivindicações da Sociedade Civil local que questionava a conclusão do asfaltamento da Rodovia enquanto mais um “grande projeto” depredador da floresta, como descrito no **Capítulo II**.

Como visto entre os **Capítulos II e III**, as idas e vindas de planejamento do desenvolvimento para a área de influência da Rodovia foi o que permitiu, no final dos anos de

1990, que esta fosse reivindicada como rota de escoamento do país. Reivindicada, primeiramente pelos setores econômicos em expansão na região amazônica, liderados pela agroindústria mato-grossense e, em comum acordo com o governo federal. Tais setores, se ressentiam de novas rotas e complexos logísticos para dar vazão à sua produção que vinha ganhando importância no cenário econômico nacional e internacional.

Portanto, aqui se assenta o principal motivo da rodovia Cuiabá-Santarém e o Plano BR-163 Sustentável, em muitos momentos se entrelaçarem, fazendo parecer que a Rodovia tem um peso maior que a ação política. Ao meu ver, as duas ações, em muitos momentos, são complementares. Isso acontece, principalmente, quando a rodovia Cuiabá-Santarém foi resgatada como uma ação infraestrutural prioritária para o governo federal, retomando como justificativa para sua conclusão, os parâmetros estabelecidos nos idos de sua abertura.

Parâmetros esses que resgatam a importância da rodovia Cuiabá-Santarém como eixo de integração logístico e rota de escoamento para as principais *commodities* nacionais, tornando-a uma “trilha” alternativa para o crescimento econômico do país. Daí a necessidade do resgate histórico partir dos antecedentes e momento da abertura da Rodovia, passar pelas principais ações políticas baseadas no nacional-desenvolvimentismo. E, dentro deste escopo fazer referência às tentativas de planejamento desde os PND’s/PDA’s até os PPA’s do regime democrático.

A incursão nas tentativas de planejamento, objetivaram apresentar as retóricas idealizadas com base no desenvolvimento econômico, bem como o momento que tal retórica absorveu o ideário do desenvolvimento sustentável, principalmente quando o assunto é a Amazônia. Todo este longo caminho percorrido nos **Capítulos I, II e III**, teve como intuito de subsidiar e fundamentar a tese aqui defendida: **os processos de desenvolvimento para Amazônia foram sempre pautados em interesses econômicos, vindos de “cima para baixo”, constituindo-se em um desenvolvimento “na” Amazônia e não “para a Amazônia”, e, mesmo quando tentativas de sair dessa retórica foram identificadas, as mesmas não se consolidaram.**

E, mais uma vez tive a necessidade de atrelar as discussões acerca do Plano BR-163 Sustentável aos contextos históricos relacionados às ações políticas do Estado. O diferencial desta contextualização está na ênfase com relação à nova fase política do Brasil, a redemocratização; seus percalços econômicos como a crise dos anos de 1980; a forma de conceber planejamento e desenvolvimento pós-crise de 1980; e, a inserção da Sociedade Civil nessa nova fase da nação brasileira.

Os momentos históricos acima estão contidos no **Capítulo II**, que começa com a apresentação de categorias como Estado, Sociedade Civil, Democracia e Formas de Participação. Categorias que, conjuntamente com a de Desenvolvimento são consideradas referências fundamentais para o entendimento dos acontecimentos e processos que desencadearam a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Tais categorias, aliadas à descrição das ações políticas, iniciadas no governo Sarney em diante, dão a direção, em nível nacional, regional e local dos fatos relevantes e desencadeadores para:

- 1) A retomada da rodovia Cuiabá-Santarém, em nível de ação política, à pauta do governo federal, no que se refere à conclusão do seu asfaltamento;
- 2) A resposta da Sociedade Civil da área de abrangência da rodovia Cuiabá-Santarém, dentro de uma perspectiva questionadora e reivindicativa de atuar nesse processo de tomada de decisão, onde, os prós e contras dessa obra foram discutidos localmente; e,
- 3) A partir dessas discussões, a Sociedade Civil da região reconhecer a relevância da obra, sem deixar o tom crítico e reivindicativo, cobrando do Estado uma política para além da conclusão do asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém.

Desse processo, iniciado nos anos de 1990, nasce o Plano BR-163 Sustentável, defendido aqui, como uma alternativa e reivindicação da Sociedade Civil organizada da região para que, o Estado olhasse para a mesma e trouxesse ações para além da Rodovia. Ou seja, foi um momento de articulações, permitida pela mudança de conjuntura política, com Lula na presidência e, que deflagrou todo o processo descrito acerca da elaboração do Plano, no **Capítulo III**. Momento este, considerado como o auge do processo deflagrador da participação da Sociedade Civil local que, conjuntamente com o Estado iniciaram as discussões e elaboração do referido Plano, tendo por base estratégias de planejamento participativo.

Este foi um momento ímpar, descrito tanto por autores, documentos e atores sociais entrevistados, como um período onde o governo federal estava mais próximo, desenvolvendo ações e articulando a construção de um Plano orientado pela retórica do desenvolvimento regional sustentável e com políticas pensadas para a região como um todo. Os processos descritos para a elaboração do Plano BR-163 Sustentável foram considerados e reconhecidos como uma perspectiva de mudança de rota, no que se refere, pensar ações políticas de desenvolvimento para a região.

Ao mesmo tempo, para muitos e, principalmente, para os que estavam à frente desse processo, foi um momento de esperança que, problemas históricos como regularização fundiária e gestão ambiental fossem ser levados a sério pelo Estado. O que gerou uma expectativa de vê-los solucionados através de ações que favorecessem as populações locais que, historicamente vem sofrendo, na região, devido à esses problemas. Foi um momento que, considerando as discussões contidas no final do **Capítulo II** e no **Capítulo III**, constatei um crescimento da participação dos movimentos sociais, sindicais e ambientais.

O crescimento dessa participação aliado a proximidade do Estado através, principalmente do MMA, MI e Casa Civil, geraram ao meu ver, duas consequências principais: i) os movimentos sociais, sindicais e ambientais conseguem se articular conjuntamente e reivindicar projetos e financiamentos para suas áreas de atuação, resultando no fortalecimento de suas entidades, em capacitação para seus membros e ações pontuais para área onde atuam; e, ii) na contramão do processo, muitas lideranças foram chamadas para atuar no governo, o que, no momento da elaboração do Plano, foi visto como positivo, no sentido da facilitação do diálogo e inserção dos movimentos nos setores do Estado, responsáveis pelo processo de elaboração e implementação do Plano.

Assim, comungo com as visões descritas ao longo do trabalho que, os antecedentes e o momento de elaboração do Plano foram, como dito acima, o auge e o diferencial desse processo. Contudo, Plano lançado, chega-se ao segundo objetivo específico: **Definir os acontecimentos e motivos geradores do Plano BR-163 Sustentável não se consolidar na íntegra, transformando-o em um documento referência que perdeu força como norteador de políticas públicas e como uma construção advinda do diálogo entre Sociedade Civil e Estado.**

E, na busca de definir tais acontecimentos e referendar a premissa elaborada na **Introdução**, iniciei o **Capítulo III**, com o resgate conceitual e discursivo do conceito desenvolvimento sustentável. Para tanto, vale lembrar que, em função da temporalidade histórica definida no trabalho, na última seção do **Capítulo I**, apresento as referências conceituais do desenvolvimento econômico e do nacional-desenvolvimentismo. Consideradas neste estudo, as bases fundantes da discussão sobre desenvolvimento sustentável, principalmente, a discussão do desenvolvimento econômico.

Desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável, portanto, estão no centro dos objetivos aqui estabelecidos, sendo este último, o conceito referência do Plano BR-163 Sustentável, o que justifica sua discussão no **Capítulo III**, onde também foi apresentado o referido Plano. Todo o esforço de caracterização conceitual e histórica do desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável vem no bojo da busca de compreender o espaço em

que os mesmos tem na construção, elaboração e implementação de ações políticas em prol do desenvolvimento.

Ao levar em conta todos os Planos, Programas, políticas e ações nacionais e para a região amazônica, pude constatar que, os mesmos não foram suficientes para se chegar a meta do “desenvolvimento”. Com essas reflexões, entra-se no terceiro objetivo específico da Tese: **Analisar a relação do Plano BR-163 Sustentável com a reflexão acerca do desenvolvimento sustentável para a Amazônia.**

A partir do objetivo acima, buscarei na parte final destas Considerações responder a seguinte questão: Em que medida o Plano BR-163 Sustentável ajuda na reflexão acerca do desenvolvimento sustentável para a Amazônia? E, com isso buscar referendar a premissa apresentada na **Introdução**, tendo como referência as descrições e discussões desenvolvidas no **Capítulo IV**. A partir desse momento, me peguei refletindo sobre tal processo e o que de concreto o mesmo deixou, como apresentado nos **Capítulos III e IV**.

Vindo a questionar inclusive o fato de considera-lo um exemplo de tentativa de um desenvolvimento sustentável “para a” Amazônia que não se consolidou. Nesses momentos, vinham sempre a lembrança das conversas com os entrevistados e as minhas participações em alguns dos eventos relatados. Por um lado, a conclusão que chego é que tal processo se tornou importante para os atores sociais perceberem sua força de articulação.

Mas, por outro lado, demonstrou a vulnerabilidade e dependência das entidades locais quando o assunto é a execução e mobilidade da Sociedade Civil para reivindicar suas pautas. E, volta-se para a tese defendida, por um outro prisma, onde as camadas sociais mais vulneráveis da região, que só tem força quando articuladas nos movimentos de defesa de seus direitos, também são dependentes do Estado. Uma dependência criada historicamente através de processos que impedem a Sociedade Civil da região andar com suas próprias pernas.

Tornando, assim, os processos de desenvolvimento, enviesados e de “cima para baixo”, pautados por interesses econômicos nem sempre condizentes com a realidade regional. E, isso é recorrente em se tratando de Amazônia, mesmo, por exemplo, em momentos quando a sociedade mundial passa a questionar as ações advindas da busca do desenvolvimento econômicos pelos países, abrindo caminho para novas retóricas acerca do desenvolvimento, a exemplo do desenvolvimento sustentável.

Desta forma, o que parecia ser um caminho alternativo, via desenvolvimento sustentável, participação social e relação Estado – Sociedade Civil para países como o Brasil e, para regiões como a Amazônia, não se consolida. A Amazônia, dentro do contexto apresentado e das minhas convicções acerca do desenvolvimento sustentável, é uma das regiões mais propícias para a realização de ações fundamentadas por essa categoria. Contudo, o que se vê na prática é, de um lado, o uso do mesmo como uma retórica de planejamento capaz de “abrir portas”, em se tratando de captação de recursos externos para as questões ambientais.

E, de outro, um conceito que quando usado nos documentos de políticas nacionais, a exemplo do Plano BR-163 Sustentável, ficam só no papel, haja vista o conteúdo não ser colocado em prática. Desta forma, ao resgatar a elaboração, o Plano e sua implementação inconclusiva, coloco o mesmo como mais um exemplo de políticas públicas brasileira que utilizou o desenvolvimento sustentável como retórica sem consolidar de fato os objetivos, metas e diretrizes nele estabelecidas. Sendo portanto, mais um Plano onde os dilemas e a não efetividade de ações com vistas ao desenvolvimento sustentável continuam, tendo apenas um único diferencial: seu processo de elaboração.

Um ganho em termos de construção e, portanto, um diferencial que ajuda na reflexão acerca do desenvolvimento “para a” Amazônia. Mas, que se perde quando as ações em prol do desenvolvimento sustentável na região de abrangência do Plano não se concretizam. Tornando o Plano, como dito anteriormente, mais um exemplo de planejamento, via desenvolvimento sustentável que não vai para frente.

Contribuindo, assim, para aumentar os dilemas que envolvem as discussões sobre o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que amplia a descrença quanto o mesmo ser algo operacional. Contudo, em se tratando do conceito de desenvolvimento sustentável surge uma questão: o problema está no conceito e nos seus ideais ou na não implementação de planos que reivindicam o mesmo como objetivo fim? Partindo da realidade amazônica e do Plano BR-163 Sustentável para responder tais questões, percebi que, no caso da região e do referido Plano, a resposta se aproxima mais da segunda opção.

Isto porque ao ler o documento do Plano, o desenvolvimento sustentável está lá, aliado a outras categorias como “regional”, “governança”, etc., dando suporte para a construção de um cenário que, para se concretizar necessitava da realização das ações listadas. E, portanto, uma proposta de desenvolvimento regional sustentável está delineada, mas, sem o comprometimento do governo com a sua implementação, gestão e avaliação. O resultado foi que o Plano tornou-se mais um documento de diretrizes, cumpridas parcialmente, e, por isso não atingindo o objetivo idealizado.

A consideração acima é fruto da reflexão a partir do Plano como suporte para entender o que aconteceu com o mesmo após seu lançamento e, para isso, me ative aos estudos, documentos e atores locais para resgatar e descrever tal momento e suas repercussões. Dos estudos, documentos e, principalmente, dos relatos dos entrevistados, pude perceber que, em função das descontinuidades, fruto da mudança de governo Lula para Dilma, a implementação do Plano não teve a mesma intensidade, no que tange, principalmente, às relações Estado – Sociedade Civil.

Ao mesmo tempo, foi perceptível pelos relatos e alguns documentos que, a transição Lula – Dilma, ocasionou uma mudança de trajetória em termos do pensar ações para o desenvolvimento para o Brasil. Mudança de trajetória que é apenas apontada, devido a opção de, em termos de descrição de políticas, ficar até o governo Lula. Por conta disso, acabo o **Capítulo IV** apontando que, tais mudanças desencadearam uma fragmentação das relações Estado – Sociedade Civil, no processo de implementação do Plano, cujos resultados podem ser assim sintetizados:

- Desarticulação dos grupos do governo envolvidos quer por sua não permanência no governo, quer por mudanças de projetos para a região, onde, o resultado, foi o descarte do Plano BR-163 Sustentável como plano norteador das ações políticas da região;
- Desmobilização da Sociedade Civil enquanto partícipe do processo da gestão da implementação do Plano, acarretando, o distanciamento e enfraquecimento desta e, com isso, favorecendo o descarte do Plano, até por essa Sociedade Civil local; e,
- Desarticulação do governo e desmobilização da Sociedade Civil estão na base da fragmentação da relação Estado – Sociedade Civil no momento da implementação do Plano e do seu total descarte pelo governo Dilma.

As reflexões sobre como esse processo se deu, quais suas repercussões, principalmente para a Sociedade Civil e para as ações políticas na região, em função da escolha temporal, não foram aprofundadas e serão fruto de próximas pesquisas. A partir de tudo que foi exposto e dos objetivos pretendidos, cabe o resgate de três questões finais:

- 1) A desarticulação do governo atendeu a que interesses?
- 2) Como ficou a rodovia Cuiabá-Santarém?
- 3) Qual a conclusão que se chega ao relacionar o Plano BR-163 Sustentável e processos de desenvolvimento “na” Amazônia?

Tentando responder a primeira questão, a impressão que se tem, tendo em vista as leituras, entrevistas e viagem realizada pela Rodovia, é que, mais uma vez, em se tratando de governo federal, este buscou o imediatismo e atendimento dos interesses dominantes. E, quando o governo na transição de Lula para Dilma seguiu esse caminho, volta com força a percepção

de que a contribuição da Amazônia para o desenvolvimento nacional advém através dos investimentos em infraestrutura. Deixando em segundo plano ações e investimentos referentes às demandas regionais, resultando assim o distanciamento do governo enquanto articulador do fortalecimento dos diálogos realizados com a Sociedade Civil dentro de uma perspectiva do pensar desenvolvimento localmente.

Para a região e Sociedade Civil, isso acarretou sua desmobilização e, por ser o elo mais fraco, tanto em termos de recursos como de organização, acabou facilmente desmobilizada e, buscando, a partir de suas entidades e organizações, outras lutas e projetos para reivindicar. Isso foi bem perceptível durante a viagem de Campo Verde – Itaituba/PA a Castelo dos Sonhos, onde preocupações com portos no distrito de Miritituba – Itaituba/PA, a especulação fundiária decorrente destes, e, a construção das barragens no rio Tapajós foram algumas bandeiras de lutas identificadas, atualmente, na pauta dos movimentos. Foi importante perceber a desilusão dos entrevistados e pessoas com as quais falei com relação ao Plano e as ações do governo, ao mesmo tempo em que grupos dos movimentos tentam uma rearticulação, agora, com bases nas “novas” lutas e bandeiras.

Dentro deste contexto, a rodovia Cuiabá-Santarém como percorrido no **Capítulo IV**, está inacabada, mas, em obras tanto de manutenção quanto de preparação de trechos para asfaltamento. Retorno novamente para a Rodovia, para reafirmar que a demora de quatro décadas para sua conclusão, um dia chegará ao fim, seja através de outros Planos, governos ou vontade da Sociedade. Será concluída, pois é uma necessidade econômica e, a intensificação de seu uso tornou-se uma realidade dos dias atuais.

Por isso, descrever o que está “por trás” de sua história é reconhecer que a mesma se confunde com processos decisórios e interesses nacionais e regionais que, em um dado momento do século XX para o XXI protagonizou a tentativa de um novo rumo. Um rumo onde a Sociedade Civil e o Estado buscaram pensar um Plano com uma concepção de desenvolvimento que se diferenciasse dos demais que haviam sido tentados na região. Uma concepção que foi posta no papel, depois de um longo período de construção e elaboração, reconhecida pela maioria das pessoas que entrevistei como contendo tudo que naquele momento os setores sociais envolvidos almejavam para a região.

Desta forma, do indicativo de uma obra infraestrutural, chegou-se à um Plano de desenvolvimento regional sustentável com os anseios da região projetados, mas, que não se consolidaram e, o que ficou foi a obra da estrada. A justificativa para tal situação foi o recuo do Estado com relação à implementação do Plano BR-163 Sustentável, ter sido substituído pela consolidação de uma nova estratégia política e econômica. Uma nova proposta delineada entre o PAC 1 e o PAC 2 de pensar desenvolvimento para a região, configurando-se como mais um descaminho, haja vista tudo o que foi colocado ao longo deste trabalho.

Com isso, finalizo de forma inconclusiva este estudo, dizendo que a tentativa de relacionar o Plano BR-163 Sustentável e processos de desenvolvimento “na” Amazônia me traz uma única certeza: a saga do desenvolvimento “para a” Amazônia continua. E, nesse contexto, tal saga tem seu lado utópico e de retorno à realidade. O lado utópico, foi representado pelo Plano BR-163 Sustentável enquanto uma tentativa de uma construção de uma proposta de desenvolvimento “para a” Amazônia que partia dos anseios da região.

Uma proposta que reconheceu o caráter heterogêneo da Amazônia e, a partir das dimensões sociais, econômicas, culturais e espaciais, assume o desenvolvimento sustentável como uma alternativa de desenvolvimento. Uma alternativa de desenvolvimento condizente com a realidade da região, onde, mesmo como todas as dificuldades e limites, a Sociedade Civil buscou ser parceira e atuar conjuntamente com o Estado em prol desse projeto. E, o retorno à realidade está definido com a Tese defendida, ou seja, o que poderia ser uma nova concepção de desenvolvimento, pautada em ações pactuadas entre Estado e Sociedade Civil “para a” Amazônia, fica na beira do caminho.

Mais uma vez, a história contada é de uma ação do governo que não atingiu seus objetivos, realizou apenas o que era interessante para a política nacional e foi, paulatinamente substituída por ações cujos interesses econômicos são os que prevalecem. Retorna-se, assim, às ações com viés “de cima para baixo”, onde os interesses nacionais e de setores econômicos são os que vem ditando os rumos do desenvolvimento “na” Amazônia. Dentro deste contexto, o desenvolvimento “na” Amazônia, continua sendo pensado somente a partir da exploração de seus recursos naturais, mudando de tempos em tempos a retórica, o foco, o lugar de atuação.

Hoje, o que está dado para a região aqui percorrida, é ser corredor logístico para a agroindústria mato-grossense, para as multinacionais com seus portos e, para novos migrantes que veem nesse processo uma oportunidade de “vencer desbravando” uma Amazônia tão desbravada quanto ocupada. Reforçando a argumentação de que mais uma vez o “na” se sobrepõe ao “para a” em se tratando de desenvolvimento na Amazônia. E, o que fica é a vontade de continuar estudando e disseminando reflexões acerca do desafio que é pensar desenvolvimento “para a” Amazônia.

Tenho plena convicção que este trabalho está longe de ser algo finalizado, pois a cada término de capítulo, a cada resgate de entrevista, anotações, memórias do campo, via quão árdua foi a tarefa de produzir uma tese sobre “desenvolvimento para a Amazônia”. Finalizo, portanto, concordando com a epígrafe deste trabalho, “a Amazônia é singular e, qualquer proposta de ação em prol de seu desenvolvimento deve respeitar “seu povo, sua cultura e sua natureza”.

Acredito que fiquei no meio do caminho, na construção de percepções acerca do “desenvolvimento na Amazônia”, apostando que, como estudiosa e docente vinculada a uma instituição universitária da região poderei, por um lado, somar esforços no pensar a Amazônia, conjuntamente com os demais pesquisadores que a ela se dedicam. E, por outro, continuar fazendo o que mais me realiza, contribuir para a formação de profissionais que façam a diferença e ajudem a apontar mais caminhos, do que descaminhos, dentro e fora da Amazônia.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.** 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990, p. 73-104.

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia. **Amazônia Legal.** Disponível em: www.ada.gov.br. Acesso em: 10/07/2008.

ALENCAR, Ane. **Estudo de Caso - A Rodovia BR-163 e o Desafio da Sustentabilidade.** Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade – MAPAS. Belém, PA: IPAM: MAPAS, 2005. Disponível em: www.bicusa.org/admin/Document.100620.aspx. Acesso em: 20/07/09.

ALENCAR, Ane; MICOL, Laurent; REID, John; AMED, Marcos; OLIVEIRA, Marília; ZEIDEMANN, Vivian; SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral de. **A Pavimentação da BR-163 e os Desafios à Sustentabilidade: uma análise econômica, social e ambiental.** Belo Horizonte, MG: CSF, 2005.

ALENCAR, Ane; NEPSTAD, Daniel; MCGRATH, David; PENA, Socorro; DIAZ, Maria Del Carmen; COSTA, Rosana. Cuiabá-Santarém: exploração desordenada ou oportunidade de governança? **IN: PROPOSTA.** N. 99, Rio de Janeiro/RJ. Dezembro/Fevereiro de 2003/04, p. 60-65.

ALLEGRETTI, Mary Helena. Políticas do Governo Federal Frente a Problemas Ambientais. **IN: CADERNOS ADENAUER. Amazônia: Avança Brasil?** Ano II; Nº 04. São Paulo/SP, setembro de 2001, p. 39-50.

ALMEIDA, Djalмира Sá. **História do Município de Itaituba: importância econômica e geopolítica na Amazônia Legal, na mesorregião do Tapajós e no estado do Pará.** Curitiba, PR: CRV, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica.** 2004. Disponível em: www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf. Acesso em: 04/08/2015.

AMARAL, Weber A. N.; FERRAZ, Silvio; SMERALDI, Roberto. Dinâmica da Soja, o Desmatamento na Fronteira da Amazônia. **IN: DEMOCRACIA VIVA.** N. 27. Rio de Janeiro/RJ, Junho/Julho de 2005, p. 114-122.

AMAZONAS, Tânia Mara Moraes. **Informações Municipais de Santarém.** Santarém, PA: SEPLAN, 2010.

ANDRADE, Galdino; ALBINO, Ulisses Brigatto; NOGUEIRA, Marco Antonio. Meio Ambiente. **IN: BOREM, Aluizio (Editor). Biotecnologia e Meio Ambiente.** Viçosa, MG: Editora Folha de Viçosa, 2005, p. 21-49.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, Poloarização e Desenvolvimento: a teoria dos pólos de desenvolvimento e a realidade nordestina**. 2ª Edição. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1970.

ANTONI, Giorgi de. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a Globalização da Amazônia. **IN: REVISTA AMBIENTE & SOCIEDADE**. Vol. 13; Nº 02. Campinas/SP, julho/dezembro 2010, p. 299-313.

APROSOJA – Associação dos Produtores de Soja e Milho do Mato Grosso. **APROSOJA Institucional**. Disponível em: www.aprosoja.com.br/. Acesso em: 15/06/2017.

ARAÚJO, Roberto; CASTRO, Edna; ROCHA, Gilberto; SÁ, Maria Elvira; MATHIS, Armin; MONTEIRO, Maurílio; PUTY, Cláudio; MONTEIRO, Raimunda; CANTO, Otávio; BENNATTI, José. Estado e Sociedade na BR-163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. **IN: CASTRO, Edna (Org.). Sociedade, Território e Conflitos: BR-163 em questão**. Belém, PA: NAEA, 2008, p. 13-83.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil nos Anos Noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **IN: REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**. N. 02, Recife/PE; novembro de 1999, p. 9-24.

ARBEX JR, José. “Terra sem Povo”, Crime sem Castigo: pouco ou nada sabemos de concreto sobre a Amazônia. **IN: TORRES, Maurício (Org.). Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília, DF: CNPq, 2005, p. 21-65.

ARIMA, Eugenio; VERÍSSIMO, Adalberto. **Brasil em Ação: ameaças e oportunidades econômicas na fronteira amazônica**. Série Amazônia N. 19. Belém, PA: IMAZON, 2002. Disponível em: http://www.imazon.org.br/novo2008/publicacoes_ler.php?idpub=112. Acesso em: 29/12/2009.

ARRIGHI, G. A. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1998.

ASCOM APROSOJA – Assessoria de Comunicação da Associação dos Produtores de Soja e Milho do Mato Grosso. **Release – Trafegabilidade da BR-163 Melhora em 2016**. Cuiabá, MT: APROSOJA, 2016. Disponível em: www.aprosoja.com.br/comunicacao/realese/trafeabilidade-da-br-163-melhora-em-2016. Acesso em: 15/06/2017.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **IN: OPINIÃO PÚBLICA**. Volume 18; Nº 02; Campinas/SP; novembro de 2012, p. 383-398.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. **IN: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2009, p. 27-54.

BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. **IN: MERCADANTE, Aloizio (Org.). O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998, p. 11-67.

BANERJEE, Subhabrata Bobby. Quem Sustenta o Desenvolvimento de Quem? O Desenvolvimento Sustentável e a Reinvenção da Natureza. IN: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Orgs.). **Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2ª Edição Revisada. Belém, PA: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006, p. 77-128.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: as estratégias de mudança da Agenda 21**. 6ª edição. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003.

BARBOSA, Gisele Silva. O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. IN: **REVISTA VISÕES**. 4ª Edição. Vol. 01. N. 04. Rio de Janeiro/RJ, Janeiro-Junho de 2008. Disponível em: [http://www.fsma.edu.br/visoes/ed04/4ed O Desafio Do Desenvolvimento Gisele.pdf](http://www.fsma.edu.br/visoes/ed04/4ed_O_Desafio_Do_Developolvimento_Gisele.pdf). Acesso em: 26/12/2009.

BARROS, Ligia Paes de. **Seminário Marca o Fim do Projeto Diálogos**. 2009. Disponível em: www.wwf.org.br/informacoes/?22300/Seminario-marca-fim-do-Projeto-Dialogo. Acesso em: 05/03/2017.

BATISTA, Pedro César. **Levantamento das Ações Estratégicas Executadas no Âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém**. Produto de Trabalho de Consultoria. Santarém, PA: Projeto BR-163: Rede GTA, 2011.

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e Participação. IN: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. Publicações Polis Nº 47. Anais. São Paulo, SP: Instituto Polis, 2005, p. 33-40.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos – Obra publicada em 1982 pela Zahar Editores, Rio de Janeiro. IN: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **As Amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica**. 1ª Edição. Volume 01. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2015a, p. 15-257.

BECKER, Bertha K. Amazônia – Obra publicada em 1990 pela Editora Ática, São Paulo. IN: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **As Amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica**. 1ª Edição. Vol. 02. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2015b, p. 07-94.

BECKER, Bertha K.; STENNER, Claudio. **Um Futuro para Amazônia**. Série Inventando o Futuro. São Paulo, SP: Oficina de Textos, 2008.

BECKER, Bertha K. Primeiras Intervenções – Bertha K. Becker. IN: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). **Dilemas do Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2007, p. 63-76.

BECKER, Bertha K. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. IN: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (Coords.). **Amazônia Sustentável**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005a, p. 23-44.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **IN: ESTUDOS AVANÇADOS**. Vol. 19. N. 53, São Paulo/SP, 2005b, p. 71-86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf>. Acesso em: 25/11/2009.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2004.

BECKER, Bertha K. Modelos e Cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Revisão das Políticas de Ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **IN: PARCERIAS ESTRATÉGICAS**. N. 12, Brasília/DF, Setembro de 2001, p. 135-159.

BECKER, Bertha K. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e a Amazônia. **IN: REVISTA TERRITÓRIO**. Ano IV; N° 6; Rio de Janeiro/RJ, janeiro/junho de 1999, p. 29-42.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2ª Edição. Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2007.

BERNARDO, Maristela. Apresentação e Introdução. **IN: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela. A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 09-30.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha. **IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Volume 01. Rio de Janeiro/RJ; São Paulo/SP: Editora Record. 2000, p. 15-68.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Capítulo II – Ideologia e Desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. **IN: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). 50 Anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997, p. 71-103.

BLOG PROJETO BR-163. **Informativo do Projeto BR-163 Sustentável**. Brasília, DF: MMA/SFB/ICMBio. Disponível em: www.projeto163.blogspot.com.br. Acesso em: 27/06/2017.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil. **IN: POLÍTICA & SOCIEDADE – REVISTA DE SOCIOLOGIA**. Volume 08; N° 14; Florianópolis/SC; abril de 2009, p. 211-250.

BORJA, Bruno. Celso Furtado e a Cultura da Dependência. **IN: REVISTA OIKOS**. Vol. 08, N. 02, Rio de Janeiro/RJ, 2009, p. 247-262.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **6º Balanço 2011-2014: PAC 2 – a gente faz um Brasil de Oportunidades**. Ano II. Brasília, DF: Comitê Gestor do PAC, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília, DF: MMA, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011: mensagem presidencial**. Vol. 01. Brasília, DF: MP, 2007a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Grupo de Trabalho Interministerial. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Brasília, DF: MMA, 2007b.

BRASIL. Decreto Nº 6.290, de 6 de dezembro de 2007. Plano de Desenvolvimento para Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT – Santarém/PA – Plano BR-163 Sustentável. **Lex**: Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília/DF, 07/12/2007c. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil-03/-ato2007-2010/2007/decreto/D6290.htm. Acesso em: 14/12/2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**. Versão Final para Consulta. Brasília/ DF, 2006a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. **Procedimentos para Elaboração do Plano de Gestão Ambiental Rural – PGAR, no Âmbito do GESTAR**. Brasília, DF: MMA/SDS, 2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do estado do Pará. **Relatório de Apresentação das Características Socioeconômicas e Ambientais do Território da BR-163 PA. Território BR-163 – PA**. Itaituba/PA, 2005a. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/download/livro/Relatorio-de-apresentacao-das-caracteristicas-socioeconomicas-e-ambientais-do-territorio-da-BR-163-PA/516> Acesso em: 04/01/2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Brasil – Avaliação e Planejamento Integrados no Contexto do Plano BR-163 Sustentável: o setor soja na área de influência da rodovia BR-163**. Relatório Final (Revisão 2). [2005b] Disponível em: www.pnuma.org.br/admin/publicacoes/texto/avaliacao_br163_sustentavel.pdf. Acesso em: 15/07/2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**. Brasília, DF: MI/SDR, 2005c.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163. Oficina de Consulta à Sociedade Local. Documento Inicial para Discussão**. Brasília/DF, julho de 2004a.

BRASIL. Casa Civil. Grupo de Trabalho Interministerial BR-163 Sustentável. **Avaliação das Consultas Públicas. Plano de Desenvolvimento Sustentável para Área de Influência da BR-163**. Versão 1.0. Grupo de Interlocução Externa. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília, DF: MP, 2003.

BRASIL. Ministério dos Transportes; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Relatório de Impacto Ambiental - Pavimentação BR163 – BR-230**. Brasília/DF, 2002.

BRASIL. **Projeto do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – 1972/74**. Brasília, DF: Fundação IBGE, 1971.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Rio de Janeiro, RJ: Centro de Serviços Gráficos do IBGE, 1974.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Celso Furtado e a Teoria Econômica. **IN: ARQUIVOS CELSO FURTADO. Economia do Desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975**. Vol. 02. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 225-246.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Interpretações sobre o Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 Anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1997.

BRUM, Argemiro J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 16 Ed. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 1997.

BUSCIOLI, Roberson da Rocha; RIBEIRO, Renata Maria. As “Construções Discursivas” do Estado Desenvolvimentista. **IN: REVISTA GEONORTE**. Edição Especial Nº 03. Vol. 07; N. 01; Manaus/AM, 2013, p. 1454-1468.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável: dimensões e desafios**. 3ª Edição. Campinas: Ed. Papirus, 2007.

CAMPELLO, Tereza. Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. **IN: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013, p. 15-24.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CARDOSO JR., José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências recentes e possibilidades a futuro. **IN: REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**. Vol. 01, N. 02, Brasília/DF, 2011, p. 5-20. Disponível em: www.assecor.org.br/rbpo. Acesso em: 09/11/2011.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A Trajetória dos Movimentos Sociais. **IN: DAGNINO, Evelina (Org.). Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo, SP: Brasiliense, 1994, p. 81-90.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo, SP: Ed. UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, David Ferreira. Desenvolvimento Sustentável e seus Limites Teóricos-Metodológicos. **IN: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel (Orgs.). Contra-discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2ª Edição Revisada. Belém, PA: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006, p. 195-229.

CARVALHO, Georgia. Histórico e Impactos das Políticas Públicas na Amazônia. **IN:** BARROS, Ana Cristina (Org.). **Sustentabilidade e Democracia para as Políticas Públicas na Amazônia**. Série Cadernos Temáticos, n. 08. Rio de Janeiro, RJ: Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE/IPAM, 2001, p. 15-24.

CASTRO, Edna. Expansão da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura e Integração Sul-Americana. **IN:** **CADERNO CRH**. Volume 25; Nº 64; Salvador/BA; janeiro/abril de 2012, p. 45-61.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a Democracia e os Obstáculos à sua Concretização. **IN:** TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. Publicações Polis Nº 47. Anais. São Paulo, SP: Instituto Polis, 2005, p. 23-30.

CMMAD – Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

COELHO, Adrica. **8ª Reunião do Fórum do Plano da BR-163 Sustentável Acontecerá em Belém**. 2010. Disponível em: www.forum163.blogspot.com.br/2010/11/8-reuniao-do-forum-do-plano-da-br-163.html. Acesso em: 05/06/2017.

COHENCA, Daniel. **A Expansão da Fronteira Agrícola e sua Relação com o Desmatamento Detectado em Imagens Landsat TM e ETM+ na Região Norte da BR-163, Pará entre os anos de 1999 a 2004**. 23 f. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Manejo Ambiental em Sistemas Florestais). Especialização em Gestão e Manejo Ambiental em Sistemas Florestais. Departamento de Ciências Florestais. Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2005.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Corredores de escoamento da produção agrícola – Corredor da BR-163**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2007. Disponível em: www.conab.gov.br/.../Corredor_Escoamento%20BR163.pdf. Acesso em: 20/07/09.

CONDESSA – Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163. **Sociedade Civil e Plano BR-163 Sustentável: um breve histórico**. – Documento de Apresentação do Seminário Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e expectativas, realizado em Santarém/PA, de 30 a 31 de outubro de 2008. Santarém, PA: CONDESSA, 2008a. (mimeo).

CONDESSA – Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163. **Relatório Síntese dos Resultados de Oficinas Preparatórias**. Documento apresentado e distribuído no Seminário Plano BR-163 Sustentável: “Entraves, Desafios e Expectativas”. Ocorrido em Santarém/PA, no período de 30 a 31 de Outubro de 2008b.

CORREA, Vivian Helena Capacle; RAMOS, Pedro. A Precariedade do Transporte Rodoviário Brasileiro para o Escoamento da Produção de Soja do Centro-Oeste: situação e perspectivas. **IN:** **REVISTA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**. Vol. 48; Nº 02. Piracicaba/SP, abril/junho de 2010, p. 447-472. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 29/01/2015.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Sustentável: uma avaliação de consistência macroeconômica. **IN:** COSTA, José Marcelino

Monteiro da (Org.). **Amazônia: desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais**. Belém, PA: UFPA/NUMA, 1995, p. 01-36.

COSTA, Marcos Vinicius Velozo da. **BR-163 Paraense: caminho para o desenvolvimento ou para a exclusão?** 148 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2012.

COSTA, Marcos Vinicius Velozo da. BR-163 Paraense: construção e expansão de uma nova fronteira do capital. **IN: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. Rio de Janeiro/RJ, 23 à 27 de maio de 2011. Disponível em: www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3571. Acesso em: 15/07/2014.

COSTA, Rosana Gisele Cruz Pinto da; PASQUIS, Richard; MOAL, Maira Le. O Desafio de se Pensar Desenvolvimento Territorial e Governabilidade na Fronteira da BR-163. **IN: OLIVEIRA, Denise; AFRODITE, Isadora de; BARROS, Ligia Paes de. Desenvolvimento Territorial: diretrizes para a Região da BR-163**. Vol. 2. Brasília, DF: PROJETOS DIÁLOGOS, 2010, p. 105-129. Disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/livro_desenvterritorial_2.pdf. Acesso em: 26/12/2010.

COWEN, M.P.; SHENTON, R.W. *Doctrines of Development*. London: Routledge, 1996. (caps. 1, 3).

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? **IN: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Prefácio; Capítulo 1 – Para uma outra Leitura da Disputa pela Construção Democrática na América Latina. **IN: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo, SP: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 7-91.

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. **IN: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005, p. 409-435.

DEMETERCO NETO, Antenor; SANTOS, Francisco Dionísio Alpendre dos; NAGEM, Julio Vinicius Guerra. Estado e Desenvolvimento Sustentável: o problema da aplicabilidade das normas constitucionais. **IN: SILVA, Christian Luiz da (Org.). Desenvolvimento Sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 65-88.

ENNES, Juliana. Governo Lula Reduziu a Pobreza do País em 50,6%, Mostra Estudo. **IN: O GLOBO**. Rio de Janeiro/RJ, 03 jun. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-lula-reduziu-pobreza-do-pais-em-506-mostra-estudo-2775537>. Acesso em: 15/05/2017.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Trajetórias do Desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2010.

ESTERCI, Neide. As Bandeiras: modelo de democracia para o Estado Novo. **IN: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha (Orgs.). Campesinato e Marcha para Oeste.** Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2013, p. 39-57.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. **IN: SACHS, Wolfgang (Editor). Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.** Tradutores Vera Lúcia M. Joscelyne, Suzana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000, p. 59-83.

ESTEVEVES, Antonio R. **A Ocupação da Amazônia.** Coleção Tudo é História, n. 143. São Paulo, SP: Ed. Brasiliense S/A, 1993.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. **IN: LUA NOVA.** Nº 28/29, São Paulo/SP, abril de 1993, p. 107-156.

FALEIROS, Vicente de Paula. Reforma do Estado: a reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. **IN: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela. A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 33-64.

FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **IN: ACTA AMAZONICA.** Vol. 36. Nº 03. Manaus/AM, 2006, p. 395-400.

FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia Brasileira: história, índices e consequências. **IN: MEGADIVERSIDADE.** Vol. 01, N. 01, Rio de Janeiro/RJ, Julho, 2005, p. 113-123.

FEARNSIDE, Philip M. Avança Brasil: consequências ambientais e sociais na Amazônia. **IN: CADERNOS ADENAUER.** Ano II; Nº 04. São Paulo/SP, setembro de 2001, p. 101-124.

FELICISSIMO, José Roberto. A Descentralização do Estado Frente às Novas Práticas e Formas de Ação Coletiva. **IN: REVISTA SÃO PAULO EM PERSPECTIVA.** Vol. 08; Nº 02; São Paulo-SP, 1994, p. 45-52.

FERREIRA, Carlos Magri; VILLAR, Patricio Mendez del; DUBREUIL, Vicent; MELLO, Neli Aparecida de; NÉDÉLEC, Vincent. Perspectivas do Setor Produtivo Agrícola ao Longo da Rodovia Cuiabá-Santarém. **IN: REVISTA ANHANGUERA.** Ano 06. Série 1. Goiânia/GO, 2005, p. 9-34.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos; GAMA, Antonia do Socorro Pena da. Plano BR-163 Sustentável: governos e sociedade civil na elaboração e implementação de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia. **IN: 2º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS.** Rio de Janeiro/RJ, 11 a 14 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.redesrurais.org.br/sites/default/files/PLANO%20BR-163%20SUSTENT%20C3%81VEL.pdf>. Acesso em: 27/05/2014.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Políticas Públicas de Ordenamento Territorial no Baixo Amazonas (PA): uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém).** 266f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2010a.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Infraestrutura no Entorno da Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163): uma análise preliminar sobre os debates no contexto recente.** 2010b, Disponível em: <http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/07/GT7-Fernanda-Ferreira.pdf>. Acesso em: 03/02/2012.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; PINTO; Jacques Salomon Crispim Soares. Amazônia Brasileira no Século XXI: novas propostas para a superação de antigos desafios? **IN: STEINBERGER, Marília (Org.). Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais.** Brasília, DF: Ed. Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 301-327.

FERREIRA NETO, Paulo Sérgio. **Avaliação do PROAMBIENTE – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural.** Brasília/DF, abril de 2008. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/sds_proambiente/_arquivos/33_05122008040536.pdf. Acesso em: 20/05/2017.

FIORI, José Luís. Para repensar o Papel do Estado sem ser um Neoliberal. **IN: REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA**, vol. 12, n. 1 (45), São Paulo/SP, janeiro/março, 1992.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do Desenvolvimento Sustentável.** Tradução: Marise Manoel. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El Concepto de Desarrollo Sustentable Treinta Años Después. **IN: DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE.** N. 01, Curitiba/PR, jan./jun. de 2000, p. 41-56.

FONSECA, Carolina Antony Gomes de Matos da. **Índice de Sustentabilidade Municipal: um instrumento de avaliação da qualidade de vida nos municípios brasileiros.** 217f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável; Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2010.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **IN: CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO.** Vol. 11; Nº 19; Rio de Janeiro/RJ; julho-dezembro de 2016, p. 117-128.

FÓRUM BR-163; FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR; INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **3º Relatório das Ações do Gestar BR-163 – Projeto: UTF/BRA/060? BRA. Produto: Avaliação Ambiental Integrada AAI do Território BR-163.** Gestar BR-163. Itaituba, PA, 2006, 45 p.

FREITAS, Márcilio de. **Amazônia e Desenvolvimento Sustentável: um diálogo que todos os brasileiros deveriam conhecer.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

FRITSCH, Winston. Apogeu e Crise na Primeira República: 1900-1930. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989.** 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990, p. 31-72.

FURTADO, Celso. Documento: Economia do Desenvolvimento. **IN: ARQUIVOS CELSO FURTADO. Economia do Desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975.** Volume 2. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 27-139.

FURTADO, Celso. A Superação do Subdesenvolvimento. **IN: REVISTA ECONOMIA E SOCIEDADE.** Volume 03; Nº 01, Campinas-SP; dezembro de 1994, p. 38-42.

FURTADO, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. **In: Revista Economia e Sociedade.** Campinas: UNICAMP, Nº 1, agosto de 1992, p. 5-19.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 24ª Edição. São Paulo, SP: Editora Nacional, 1991, 248 p.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Organizada.** Rio de Janeiro, RJ: Ed. Paz e Terra, 1985, 232 p.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** 2ª Edição, Rio de Janeiro, RJ: Editora Paz e Terra S/A, 1974, 117 p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. **IN: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Livro 1. Brasília, DF: IPEA, 2015a, p. 17-54.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não e o que pode ser (Capítulo 2). **IN: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília, DF: IPEA, 2015b, p. 55-79.

GEBRIM, Sophia. **Projeto BR-163 Concluído.** Brasília, DF: MMA, 2013. Disponível em: www.mma.gov.br/informma/item/9513-projeto-br-163-e-concluido. Acesso em: 10/07/2014.

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** Coleção Questões da Nossa Época; Volume 123. São Paulo, SP: Editora Cortez, 2005.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a Dependência.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. Culturas Brasileiras da Participação Democrática. **IN: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo, SP: Editora Cortez, 2009, p. 13-26.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. Introdução – Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. **IN: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana. A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro, RJ: Editora UFRJ, 1997, p. 13-44.

HÉBETTE, Jean. Projeto Calha Norte: autoritarismo e sigilo na Nova República. **IN: HÉBETTE, Jean. Cruzando a Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia.** Volume III. I. Os grandes projetos. Belém, PA: EDUFPA, 2004, p. 81-83.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira. Sociedade e Economia do “Agronegócio” no Brasil. IN: **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. Vol. 25, Nº 74, São Paulo/SP, outubro de 2010, p. 159-196.

HIRSCHMAN, A. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. Tradução: Laura Motta. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1996.

HIRSCHMAN, A. **A Economia como Ciência Moral e Política**. Tradução de Carlo Coutinho. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1986, p. 49-80

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 17ª Reimpressão. 26ª Edição. São Paulo, SP: Ed. Companhia das Letras, 1995.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE DOS RECURSOS RENOVÁVEIS. **Atribuições**. Disponível em: www.ibama.gov.br/convenios/186-acesso-a-informacao/institucional/615-atribuicoes. Acesso em: 20/05/2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal – Geografia: Cadastros de Municípios Localizados na Amazônia Legal. Municípios da Amazônia Legal**. 2014. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialelegal.shtm?c=2. Acesso em: 18/05/2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades@**. Disponível em: www.cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 24/03/2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2015**. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica. N. 35. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2015.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Cadastro Rural**. Disponível em: www.incra.gov.br/tree/info/directory/36. Acesso em: 20/05/2017.

INDRIUNAS, Luís. **Como funciona a Amazônia**. Publicado em 24 de agosto de 2007, 15 p. (atualizado em 19 de junho de 2008). Disponível em: <http://ambiente.hsw.uol.com.br/amazonia.htm>. Acesso em: 09/07/2008.

INFORME PROJETO BR-163 – FLORESTA, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO. **Pe. Arno volta para o Sul: um dos fundadores do FMS da BR-163 prevê futuro promissor para entidade**. Nº 03, Santarém/PA, agosto, setembro, outubro de 2011.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Taxas Anuais de Desmatamento – 1988 até 2016**. Disponível em: www.obt.inpe.br/prodes_1988_2016n.htm. Acesso em: 20/05/2017.

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Sobre a Reestruturação do IBAMA**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João Dagoberto dos. Aspectos da Política Ambiental nos Governos Lula. **IN: REVISTA FAAC**. Vol. 01. N° 01. Bauru/SP, out. 2011/mar. 2012, p. 179-192.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 1982.

KINZO, Maria D'Alva G. A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **IN: SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**. N. 15 (4), São Paulo/SP, 2001, p. 3-12.

KITAMURA, Paulo Choji. Políticas Ambientais para a Amazônia: uma avaliação crítica. **IN: COSTA, José Marcelino Monteiro da (Org.). Amazônia: desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de recursos naturais**. Belém, PA: UFPA, NUMA, 1995, p. 125-162.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento Sustentável na Amazônia? Dúvidas na Consolidação do Programa Piloto, as Recentes Estratégias e a Realidade Amazônica. **IN: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (Coords.). Amazônia Sustentável**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 75-95.

KOHLHEPP, Gerd. A Amazônia Frente a um Novo Desafio: o desenvolvimento sustentável e o Programa Avança Brasil. **IN: CADERNOS ADENAUER**. Ano II; N° 04. São Paulo/SP, setembro de 2001, p. 09-38.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de Interesse no Ordenamento Territorial da Amazônia Brasileira. **IN: ESTUDOS AVANÇADOS**. Vol. 16. N. 45, São Paulo/SP, 2000, p. 37-61. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v16n45/v16n45a04.pdf>. Acesso em: 26/12/2009.

KOLOGY, Andressa; ROSA, Carla Buhner Salles; LUIZ, Danuta S. C. Relações entre Estado e Sociedade Civil: reflexões sobre perspectivas democráticas. **IN: REVISTA AURORA**. Ano V. N. 08. Marília/SP, agosto de 2011, p. 34-48. Disponível em: www.marilia.unesp.br/aurora. Acesso em: 09/09/2015.

KUGELMAS, Eduardo. Revisitando o Desenvolvimento. **IN: REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. Vol. 22. N. 63, São Paulo/SP, Fevereiro de 2007, p. 7-10. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em: 20/07/09.

LACERDA, Renata Barbosa. **Fazer Movimentos: mobilidade, família e Estado no Sudoeste Paraense**. 242 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2015.

LAFER, Betty Mindlin. Introdução: O Conceito de Planejamento. **IN: LAFER, Betty Mindlin (Org.). Planejamento no Brasil**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1975, p. 09-27.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). **IN: LAFER, Betty Mindlin (Org.). Planejamento no Brasil**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1975, p. 29-50.

LATOUCHE, S. Contribution à l'Histoire du Concept de Développement. **In:** COQUERY-VIDROVITCH, C. *et al.* (eds.). ***Pour Une Histoire du Développement: États, Sociétés, Développement.*** Paris: L'Harmattan, 1998, p. 41-60.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: evolução de um conceito? **IN: REVISTA PROPOSTA.** N. 25 (71), Rio de Janeiro/RJ, 1997, p. 5-10.

LEÃO, Andréa Rente; VIEIRA, Bruna Pantoja; PIMENTEL, Dandis Faria. Da Política ao Desenvolvimento: avanços e retrocessos do Plano BR-163 Sustentável no Contexto do Baixo Amazonas – PA. **IN: ROMÃO, Wagner de Melo; ORSI, Rafael Alves; TERENCE, Ana Claudia Fernandes. Estudos em Políticas Públicas: cidadania, desenvolvimento e controle social.** 1ª Edição. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2014, p. 225-245.

LEÃO, Sandro; BANDEIRA, Felipe. Estratégias e Institucionalização de Projetos: dinâmicas regionais a partir da expansão do “Agronegócio” em Santarém – PA. **IN: I SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE.** Rio de Janeiro/RJ. Agosto de 2012.

LEITE, Marcelo. BR-163 Insustentável. **IN: FOLHA DE SÃO PAULO.** 31/08/2014.

LEMONS, Haroldo Mattos de. **Desenvolvimento Sustentável.** Série Meio Ambiente em Debate. N. 03. Brasília, DF: IBAMA, 1996, 32 p.

LENZI, Cristiano L. Democracia Ambiental e a Política da Sustentabilidade. **IN: CASTRO, Vanessa Maria de; WEHRMANN, Magda E. S. de (Orgs.). Esquina da Sustentabilidade: um laboratório da biocivilização.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 91-132.

LEROY, Jean-Pierre. Política Ambiental do Governo Lula para a Amazônia. **IN: REDE SOCIAL DE JUSTIÇA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS.** São Paulo/SP, 2005. Disponível em: www.fase.org.br/v2/admin/.../10_Pol_anb_gov_Lula_Amazonia.doc. Acesso em: 19/03/2013.

LEROY, Jean Pierre; PACHECO, Maria Emília Lisboa. Reforma Agrária e Meio Ambiente: a construção de uma nova territorialidade. **IN: PROPOSTA.** N. 99, Rio de Janeiro/RJ. Dezembro/Fevereiro de 2003/04, p. 13-20.

LOCATELLI, Selecina Henrique. **Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia?** 170f. Dissertação (Mestre em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio Pereira dos; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Democracia, Arenas Decisórias e Política Econômica no Governo Lula. **IN: REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS.** Vol. 26, N. 76, São Paulo/SP, junho de 2011, p. 63-76.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia: estado, homem e natureza.** 3ª Edição. Belém, PA: Cultural Brasil, 2014.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: história e perspectivas. Reflexões sobre a questão. **IN: REVISTA PARÁ DESENVOLVIMENTO**. N. 26. Belém/PA, janeiro/junho, 1990, p. 03-18.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). **IN: LAFER, Betty Mindlin (Org.). Planejamento no Brasil**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1975, p. 51-68.

MACHADO, Carlos Borges; SANTOS, Solidia Elizabeth dos; SOUZA, Tânia Cristina de. A Sustentabilidade Ambiental em Questão. **IN: SILVA, Christian Luiz da (Org.). Desenvolvimento Sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 123-134.

MAGALHÃES, Rodrigo Cesar da Silva. **Desenvolvimento, Ciência e Política: o caso do Instituto Internacional da Hileia Amazônica (1946-1951)**. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências da História). Programa de Pós-graduação em História das Ciências e da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro/RJ, 2006.

MAIMON, Dália. A Economia e a Problemática Ambiental. **IN: VIEIRA, Paulo Freire; MAIMON, Dália (Orgs.). As Ciências Sociais e a Questão Ambiental: rumo à interdisciplinaridade**. Belém, PA: APED: NAEA, 1993, p. 45-77.

MALUF, Renato S. Atribuindo Sentido(s) à Noção de Desenvolvimento Econômico. **In: Estudos Sociedade e Agricultura**. Número 15, Rio de Janeiro/RJ, 2000, p. 53-86.

MARGARIT, Eduardo. O Processo de Ocupação do Espaço ao Longo da BR-163: uma leitura a partir do planejamento regional estratégico da Amazônia durante o governo militar. **IN: GEOGRAFIA EM QUESTÃO**. Vol. 06, Nº 01, Cascavel/ PR, 2013, p. 12-31.

MARGARIT, Eduardo. **Tramas Políticas e Impactos Socioambientais na Amazônia: a dinâmica do processo de pavimentação da BR-163**. 146 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) CPTL, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Três Lagoas/MS, 2012.

MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha. Campesinato e Marcha para Oeste: Apresentação. **IN: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha (Orgs.). Campesinato e Marcha para Oeste**. Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2013, p. 9-35.

MARQUES, Gilberto de Souza. SPEVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **IN: REVISTA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA**. Nº 34; São Paulo/SP, fevereiro de 2013, p. 163-198.

MARQUES, Gilberto de Souza. **Estado e Desenvolvimento na Amazônia: inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira**. 315 f. Tese (doutorado). Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). **IN: LAFER, Betty Mindlin (Org.). Planejamento no Brasil**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Editora Perspectiva, 1975, p. 69-89.

MATTOS, Adherbal Meira. ECO-92: meio ambiente e desenvolvimento. **IN:** COSTA, José Marcílio Monteiro da (Coord.). **Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso?** Belém, PA: CEJUP, 1992, p. 328-349.

MATTOS, Luciano; MOUTINHO, Paulo; ALENCAR, Anne. Controvérsias e Consensos sobre as Obras de Infraestrutura na Amazônia Brasileira: uma abordagem social e ambiental. **IN:** **BOLETIM REDE BRASIL DE ONG'S**. 2001.

MAY, Peter. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil. **IN:** CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3ª Edição. São Paulo, SP: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2001, p. 235-255.

MCGRATH, David; ALENCAR, Ane; COSTA, Rosane. **O Planejamento Participativo da BR-163: um estudo de caso da implantação de grandes projetos de infraestrutura rodoviária na Panamazônia**. Versão Preliminar. Trabalho para Discussão no Seminário “Obras de Infraestrutura na Amazônia: cenários e desafios para a governança socioambiental. Brasília, DF: IPAM: Woods Hole Research Centers, 2010, 33 p. Disponível em: <http://www.inesc.org.br>. Acesso em: 03/02/2012.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. 8ª Edição. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas Territoriais na Amazônia**. São Paulo, SP: Ed. Annablume, 2006.

MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard; THÉRY, Hervé. A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula. **IN:** COY, Martín; KOHLHEPP, Gerd (Coords.). **Amazônia Sustentável**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 45-62.

MELLO, Neli Aparecida. As Iniciativas Sociais e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia **IN:** GEOUSP-Espaço e Tempo. N. 16, São Paulo/SP, 2004, p. 87-109.

MELLO, Neli Aparecida de. Contradições Territoriais: signos do modelo aplicado na Amazônia. **IN:** **SOCIEDADE E ESTADO**. Vol. 18; Nº 1/2, Brasília/DF, jan./dez. de 2003, p. 339-360.

MENDES, Deroní. **O Fortalecimento da Participação Social do Plano BR-163 – PROFOR 163**. 2010. Disponível: www.territorio-irrestrito.blogspot.com.br/2010/06/o-fortalecimento-da-participacao-social.html. Acesso em: 18/05/2017.

MINDLIN, Betty. O Programa POLONOROESTE. **IN:** HÉBETTE, Jean (Org.). **O Cerco está se Fechando**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes; Rio de Janeiro, RJ: FASE; Belém, PA: NAEA/UFPA. 1991, p. 252-256.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Áreas Protegidas e Instrumentos de Gestão – Mosaicos**. Disponível em: www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos. Acesso em: 20/05/2017a.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Distrito Florestal Sustentável: promoção de emprego, renda e desenvolvimento com base no uso sustentável dos recursos florestais.** Disponível em: www.mma.gov.br/estrutura/sbf/arquivos/seminario_dfs_carajas_sbf.pdf. Acesso em: 20/05/2017b.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Serviço Florestal Brasileiro. **Serviço Florestal – Institucional.** Disponível em: www.florestal.gov.br/institucional. Acesso em: 20/05/2017c.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Consultas por Unidades de Conservação.** Disponível em: www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc. Acesso em: 28/03/2016.

MODIANO, Eduardo. A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989. IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política económica republicana 1889-1989.** Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus/SP, 1990, p. 347-384.

MPEG – MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI. **Amazônia.** Disponível em: [marce.museu-goeldi.br/marcioayres/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=8](http://marcioayres/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=8). Acesso em: 23/11/2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** 2ª Edição. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Coleção Desenvolvimento Social 3. Pelotas, RS: Educat, 2004, 156 p.

NEPSTAD, Daniel; CAPOBIANCO, João Paulo; BARROS, Ana Cristina; CARVALHO, Georgia; MOUTINHO, Paulo; LOPES, Urbano; LEFEBVRE, Paul. **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia.** Belém/PA: Gráfica e Ed. Alves, 2000.

NERI, Marcelo Cortes; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis Sacramento (Orgs.). **Superação da Pobreza e a Nova Classe Média no Campo.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV/MDA, 2012.

NERI, Marcelo Cortes (Coord.). **A Nova Classe Média: o lado brilhante dos pobres.** Rio de Janeiro, RJ: FGV/CPS, 2010.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento: da abertura democrática ao governo Dilma.** 1ª Edição. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2013.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará.** 305 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2012.

OLIVEIRA, Adélia. Ocupação Humana. In: SALATI, Enéas; SHUBART, Herbert; JUNK, Wolfgang; OLIVEIRA, Adélia (Org.). **Amazônia: Desenvolvimento; Integração e Ecologia.** São Paulo, SP: Ed. Brasiliense; 1983, p. 144-327.

OLIVEIRA, Adrilane Batista de. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento e para a Conservação no Distrito Florestal Sustentável (DFS) da BR-163.** 168f. Dissertação

(Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2011.

OLIVEIRA, Ana Luzia Matos de. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil. **IN: BRASIL DEBATE**. São Paulo/SP, 02 set. 2014. Disponível em: www.brasildebate.com.br/sobre-a-recente-queda-desigualdade-de-renda-brasil/. Acesso em: 15/05/2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém. **IN: TORRES, Maurício (ORG.). Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília/DF: CNPq, 2005, p. 67-183.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para não entregar: Políticas Públicas na Amazônia**. São Paulo, SP: Ed. Papyrus; 1988.

OLIVEIRA, Denise; AFRODITE, Isadora de; BARROS, Lígia Paes de. **Desenvolvimento Territorial: diretrizes para a Região da BR-163**. Vol. 2. Brasília, DF: PROJETOS DIÁLOGOS, 2010. Disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/livro_desenvterritorial_2.pdf. Acesso em: 26/12/2010.

OLIVEIRA, Francisco de. O Capital contra a Democracia. **IN: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (Orgs.). Os Sentidos da Democracia e da Participação**. Publicações Polis N° 47. Anais. São Paulo, SP: Instituto Polis, 2005, p. 13-21.

OLIVEIRA, José Antônio Pupim de. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas. **IN: REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – RAP**. Volume 02, N° 40. Rio de Janeiro, março/abril de 2006, p. 273-288.

OLIVEIRA, Marília Silva de. **Autonomias Relativas: estado e sociedade civil no eixo de influência da rodovia BR-163**. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília – UNB, Brasília/DF, 2010.

OLIVEIRA, Marília Silva de. Cultura e Política dos Movimentos Sociais e Ambientalistas no Eixo de Influência da Rodovia BR-163, Cuiabá-Santarém. OLIVEIRA, Denise (Coord.). **Desenvolvimento Territorial: diretrizes para a Região da BR-163**. Vol. 1. Brasília/DF: Projetos Diálogos, 2008, p. 79-96. Disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/livro_desenvterritorial_1.pdf. Acesso em: 26/12/2010.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. A Segurança das Fronteiras e o Novo Indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte. **IN: HÉBETTE, Jean (Org.). O Cerco está se Fechando**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes: Rio de Janeiro, RJ: FASE: Belém, PA: NAEA/UFGA. 1991, p. 321-347.

OPAN (Brasil) – OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA –. **Relatório Final: Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano BR-163 Sustentável. PROFOR 163. Polo Cuiabá e Adjacências**. Cuiabá - MT, 2008. Disponível em: www.formad.org.br/.../File/relatório_Final_Profor163_Cuiaba.pdf. Acesso em: 20/07/09.

PANDOLFO, Clara. **Amazônia Brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém, PA: CEJUP, 1994.

PARÁ. Prefeitura Municipal de Trairão. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Mineração e Turismo. **Plano Ambiental do Município de Trairão**. Trairão, PA: PMT, 2012.

PARÁ. Prefeitura Municipal de Trairão. Núcleo Executivo Municipal. **Plano Diretor Participativo: construindo o município de Trairão**. Parte I. Trairão, PA: PMT, 2006.

PASSOS, Messias Modesto dos. **A Cuiabá-Santarém (BR-163) no Contexto das Políticas Públicas para o Desenvolvimento (In) sustentável da Amazônia Brasileira**. Disponível em: <http://www.amazonia.mdc.gov.br/public/arquivo/arq1229450427.pdf>. Acesso em: 12/01/2012.

PENA, Socorro, (Coord. Geral). **Relatório do Evento “O Desenvolvimento que Queremos: ordenamento territorial da BR-163; Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu**. Realizado de 29 a 31 de março de 2004, no *Amazon Park* Hotel, em Santarém/Pará. Belém, PA: IPAM, 2004.

PEREIRA, José Carlos Matos. **Os Modos de Vida na Cidade: Belterra, um estudo de caso na Amazônia Brasileira**. 258 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

PEREIRA, José Carlos Matos; LEITE, Márcia da Silva Pereira. A “Fala do Desenvolvimento” em Belterra e a Transformação do Lugar em Dois Contextos de Modernização. **IN: NOVOS CADERNOS NAEA**. Vol. 14. N. 02. Belém/PA, dezembro 2011, p. 197-217.

PEREIRA, Osny Duarte. **A Transamazônica Prós e Contras**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 1971.

PINHO NETO, Demosthenes Madureira de. O Interregno Café Filho: 1954-1955. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990b, p. 151-167.

PINTO, Mariana Oliveira. **Entre o Sonho e a Realidade: desafios da política ambiental na Amazônia**. 170f. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2006.

PORTAL BRASIL. **Política Nacional: eleições 2002**. Disponível em: www.portalbrasil.net/politica_eleicoes2002_resultados.htm. Acesso em: 13/05/2017.

PORTAL 8º BEC. **Histórico**. Disponível em: www.8bec.eb.mil.br/index.php/institucional/historico.html. Acesso em: 02/12/2015.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 6ª Reimpressão. 23ª Edição. São Paulo, SP: Ed. Brasiliense, 1999.

PREFEITURA NOVO PROGRESSO. **Sobre o Município – história e economia**. Disponível em: www.novoprogresso.pa.gov.br/institucional/. Acesso em: 24/03/2016.

PROGRAMA ARPA. **O que é o Projeto Arpa**. Brasília, DF: MMA. Disponível em: www.programarpa.gov.br/oquee/. Acesso em: 21/02/2017.

RAULI, Fabiano de Castro; ARAÚJO, Fábio Tadeu; WIENS, Simone. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. **IN: SILVA, Christian Luiz da (Org.). Desenvolvimento Sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 145-153.

REASUL – Rede Sul Brasileira de Educação Ambiental. **GTA – Grupo de Trabalho Amazônico**. Disponível em: www.reasul.org.br/index.php/biblioteca-mainmenu-33/24-ongs-movimentos-sociais-e-sociedade-cientificas/392-gta-grupo-de-trabalho-amazonico. Acesso em: 10/04/2017.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **A Amazônia e a Cobiça Internacional**. 3ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Gráfica Record Editora, 1968.

RENTE, Andréa Simone Gomes. Economia e Meio Ambiente: uma discussão introdutória. In: **PERSPECTIVA AMAZÔNICA – REVISTA DE PUBLICAÇÃO ACADÊMICA DA FIT**. Vol. 01, Santarém, PA: FIT, 2011, p. 29-40.

RENTE, Andréa Simone Gomes. **Áreas de Proteção Ambiental como Inspiração para o Desenvolvimento Sustentável com Liberdade: o caso da criação da APA – Alter do Chão/Pa**. 170 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2006.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990b, p. 213-231.

REYDON, Bastiaan Philip; DINIZ, Maria José Dantas. Colonização na Amazônia: uma alternativa para seu desenvolvimento sustentável? **IN: XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. Anais da SOBER. Foz do Iguaçu, PR, 1999, 10 p.

RIBEIRO, Adalberto Carvalho; CASTRO, Edna. Lei sobre Gestão de Florestas Públicas e Impactos na BR-163. **IN: CASTRO, Edna (Org.). Sociedade, Território e Conflitos: BR-163 em questão**. Belém, PA: NAEA, 2008, p. 189-222.

RIBEIRO, Berta G. **Amazônia Urgente: cinco séculos de história e ecologia**. 2ª Edição. Belo Horizonte, MG: Itatiaia, 1992.

ROCHA, Juliana D.; BURSZTYN, Maria Augusta. A importância da Participação Social na Sustentabilidade do Desenvolvimento Local. **IN: INTERAÇÕES – REVISTA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**. Vol. 07. N. 11, setembro de 2005. Disponível em: http://www.cooperaremporugues.org/apc-aa-cooperaremporugues/img_upload/b90e04472576dd31550b30512ae582d3/A_impotncia_da_participa_o_social.pdf. Acesso em: 20/12/2009.

ROCHA, Vanessa José da. **Gestão Ambiental no Setor Rodoviário Brasileiro: o caso da Pavimentação da BR-163 no Estado do Pará**. 115f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Humanidades – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, DF, 2006.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. 2ª impressão. 1ª edição. São Paulo, SP: Publifolha, 2011.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o Planejamento: o plano plurianual 1996-1999. **IN: REVISTA DO BNDES**. Vol. 03. Nº 05. Rio de Janeiro/RJ, junho de 1996, p. 3-30.

SÁ, Eliane Garcindo de. Marcha para o Oeste: para além do épico. **IN: MARIN, Joel Orlando Bevilaqua; NEVES, Delma Pessanha (Orgs.). Campesinato e Marcha para Oeste**. Santa Maria, RS: Ed. da UFSM, 2013, p. 79-98.

SACHS, Ignacy. **A Terceira Margem: em busca do desenvolvimento**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SACHS, Ignacy. Outras Intervenções – Ignacy Sachs. **IN: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo (Orgs.). Dilemas do Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2007, p. 79-85.

SACHS, Ignacy. Sociedade, Cultura e Meio Ambiente. Palestra proferida em 11 de agosto de 1995. **IN: MUNDO & VIDA**. Nº 01, Vol. 02, Niterói/RJ, 2000, p. 7-12.

SACHS, Ignacy. Introdução à Temática – Conferência de Ignacy Sachs. Parte I. **IN: VIEIRA, Paulo Freire; RIBEIRO, Maurício Andrés; FRANCO, Roberto Messias; CORDEIRO, Renato Caporali (Orgs.). Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Porto Alegre, PR; Florianópolis, SC: APED, 1998, p. 33-43.

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: uma perspectiva para a Amazônia Legal. **IN: CADERNOS DO NERU. Ecodesenvolvimento**. Cuiabá: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos – ICHS – UFMT, nº. 06, 1997, p. 09-60.

SACHS, Ignacy. Estratégias de Transição para o Século XXI. **IN: BURSZTYN, Marcel (Org.). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo, SP: Ed. Brasiliense, 1993, p. 29-56.

SACHS, Ignacy. **Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento**. Tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo. São Paulo, SP: Vértice, 1986a.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Tradução de Eneida Araújo. São Paulo, SP: Ed. Vértice, 1986b.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. **IN: REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. Vol. 18. N. 52, São Paulo/SP, Junho de 2003, p. 35-55. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em 20/07/2008.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **IN: TEMPO SOCIAL – REVISTA DE SOCIOLOGIA DA USP**. Vol. 11. N. 02, São Paulo/SP, fevereiro de 2000, p. 23-47.

SANTANA, Eliane de Jesus Miranda; TAVARES, Maria Goretti da Costa. Análise das Políticas de Turismo e Desenvolvimento Socioespacial: o caso do municípios de Soure – Ilha do Marajó – Pará. **IN: AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos – Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças.

Espaço de Diálogos e Práticas. Porto Alegre, RS: AGB, 2010. Disponível em: www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1684. Acesso em: 21/02/2017.

SANTOS, Marcos. **BR-163: caminhos e descaminhos e busca da sustentabilidade**. 2007. Disponível em: www.blogquartopoder.com.br/2007/03/br-163-caminhos-e-descaminhos-em-busca.html. Acesso em: 10/06/2017.

SCHITTINI, Gilberto Menezes. **Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma Área de Expansão de Fronteira: a criação de unidade de conservação no âmbito do Plano BR-163 Sustentável**. 252 f. Dissertação (Mestre em Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2009.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico**. Tradução de Maria Silvia Possas. Coleção Os Economistas. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1982.

SCOTTO, Gabriela; CARVALHO, Isabel Cristina de Moura; GUIMARÃES, Leandro Belinaso. **Desenvolvimento Sustentável**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Terceira Reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. **IN: REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA**, vol. 2, n. 6, São Paulo/SP, abril/junho, 1982.

SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia. Perspectiva de Desenvolvimento da Amazônia: motivos para otimismo e para o pessimismo. **IN: REVISTA ECONOMIA E SOCIEDADE**. Vol. 13, N. 2 (23), Campinas/SP, Julho/Dezembro, 2004, p. 107-131.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **IN: REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA**. Vol. 27, N. 04 (108), São Paulo/SP, outubro-dezembro, 2007, p. 507-524.

SICSÚ, João. Definições, Primeiros Resultados e Perspectivas da Política Econômica do Governo Lula. **IN: REVISTA ECONOMIA E SOCIEDADE**. Volume 12; Nº 02 (21); Campinas/SP, julho/dezembro de 2003, p. 311-327.

SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Desenvolvimento Sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Orgs.). **Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2010.

SILVA, Patrícia Guedes da; XIMENES, Tereza; MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. Plano BR-163 Sustentável: uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense. **IN: AMAZÔNIA: CI & DESENVOLVIMENTO**. Vol. 4; N. 7, Belém/PA, julho/dezembro 2008, p. 181-196.

SILVA, Sergio. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. 7ª Edição. São Paulo/SP: Ed. Alfa-Ômega, 1986.

SIMÃO, Angelo Guimarães; SILVA, Christian Luiz da; SILVA, Heloísa de Puppi e; CASTANHEIRA, Maria Auxiliadora Villar; JUREC, Paulo Sérgio Sant'Anna; WIENS, Simone. Indicadores, Políticas Públicas e a Sustentabilidade. **IN: SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (Orgs.). Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2010, p. 35-54.

SINIMBU, Ingrid; ALENCAR, Ane. **Movimentos Sociais Reivindicam ao Governo Federal Ações não Executadas no Plano BR-163 Sustentável.** 2012. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/revista/>. Acesso em: 24/07/2015.

SMERALDI, Roberto. Análise das Principais Grandes Obras de Infraestrutura do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 na Amazônia. **IN: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (Coords.). Amazônia Sustentável.** Rio de Janeiro, RJ: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 63-73.

SOUZA, Ana Paula Santos; SILVA, Rosilene Choua. **Relatório Parcial – Produto 01 – Período (Período: maio a novembro de 2008). Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT Território – BR-163.** Itaituba, PA: Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP, 2008, 27 p.

SOUZA, Adáuto de Oliveira. **Mato Grosso do Sul no Contexto dos Novos Paradigmas de Integração e Desenvolvimento Nacional.** Dourados, MS: Ed. da UFGD, 2008.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. **IN: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). Geografia: conceitos e temas.** 15ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Bertrand Brasil, 2012, p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes. A Teorização sobre o Desenvolvimento em uma Época de Fadiga Teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio espacial. **IN: REVISTA TERRITÓRIO.** Volume 01; Nº 01; Rio de Janeiro/RJ, 1996, p. 5-22.

SOUZA, Reginaldo José de; PICHININ, Érica dos Santos. Reflexões sobre a Presença da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém) na Amazônia. **IN: FÓRUM AMBIENTAL DA ALTA PAULISTA.** Vol. IV, Tupã, 2008.

SOUZA JR., Veríssimo. **Transparência Florestal – estado do Pará.** Belém, PA: IMAZON, setembro/outubro 2007. Disponível em: www.imazon.org.br/categorias/transparencia-florestal/ Acesso em: 25/06/2015.

STEINBERGER, Marília; ROMERO, Marta Bustos. Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas urbanas do zoneamento ecológico-econômico. **IN: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP,** v. 12, p. 1-24, 2000. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/ReflexSes%20Preliminares%20Sobre%20as%20DimensSes%20Demogr%C3%A1ficas%20urbana.pdf>. Acesso em: 05/02/2017.

STIGLIZ, Joseph E. **Em Busca de um Novo Paradigma para o Desenvolvimento: estratégias, políticas e processos**. Tradução (autor anônimo) de Palestra proferida em 19 de outubro de 1998. Genebra: UNCTAD, 1998.

SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia. I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971). Belém: Sudam, 1967.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento no Brasil – Relembrando um Velho Tema. **IN: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. (Orgs.). Políticas para a Retomada do Crescimento – Reflexões de Economistas Brasileiros**. Capítulo 5. Brasília, DF: IPEA; ESCRITÓRIO DA CEPAL NO BRASIL, 2002, p. 149-182.

TONI, Fabiano; MACHADO, Luciana de Oliveira R.; PINTO Mariana Oliveira. Políticas Públicas e Participação Social: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável. **IN: OLIVEIRA, Denise; AFRODITE, Isadora de; BARROS, Ligia Paes de. Desenvolvimento Territorial: diretrizes para a Região da BR-163**. Vol. 2. Brasília, DF: PROJETOS DIÁLOGOS, 2010, p. 17-44. Disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/livro_desenvterritorial_2.pdf. Acesso em: 26/12/2010.

TORRES, Maurício. Fronteira, um Eco sem Fim: considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. **IN: TORRES, Maurício (ORG.). Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília/DF: CNPq, 2005, p. 271-319.

TRALDI, Mariana. A Questão Territorial Indígena ao Longo da BR-163, suas implicações Jurídico-Normativos e os Conflitos que Decorrem da Renovação das Materialidades no Território: a questão do asfaltamento. **IN: VI SEMANA DE GEOGRAFIA DA UNICAMP**. 1. 2010, Campinas-SP. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/cact/semana2010>. Acesso em: 03/02/2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2005.

VENTURIERI, Adriano (Editor Técnico). **Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém): gestão territorial**. Volume I. Belém, PA: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990a, p. 105-122.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954. **IN: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Campus, 1990b, p. 123-150.

VIEIRA, Rosa Maria; CARVALHO, Carlos Eduardo. Dossiê: desenvolvimentismo e pensamento estruturalista. **IN: PESQUISA & DEBATE**. Vol. 15, N. 02 (26), São Paulo/SP, 2004, p. 5-12.

VILAS-BÔAS, André; SANTILI, Márcio (Coords.). **Relatório do Encontro BR-163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo da Cuiabá-Santarém**. Sinop, MT: ISA, 2004.

VILLAR, P. Mendez del; NÉDÉLEC, V.; FERREIRA, C. Magri; MELO, N. Aparecida de; DUBREVIL, V. **Impacto do Projeto de Asfaltamento da BR-163: perspectivas da sociedade e do setor produtivo agrícola ao longo do eixo da Cuiabá-Santarém**. Brasília, DF: EMBRAPA; CDS; CIRAD, 2005. Disponível em: www.cirad.fr/.../Relatorio%20BR%20163%20-%20Final.pdf. Acesso em: 20/07/09.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. 2ª Edição. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995, p.73-102.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **O Mercado da Soja e as Relações de Troca entre Produtores Rurais e Empresas no Sudeste de Mato Grosso (Brasil)**. 220f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2014.

ANEXO A – Carta de Santarém

FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR-163. Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da região de Influência da BR-163. **Carta Santarém**. 29 a 31 de março de 2004.

Essa carta apresenta o resultado de debates e propostas do Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163, que abrange 84 municípios dos Estados do Pará e do Mato Grosso e envolve aproximadamente 2 milhões de habitantes.

A BR-163 atravessa uma das regiões mais importantes da Amazônia do ponto de vista da diversidade social e biológica e das potencialidades econômicas dos usos de seus recursos naturais. Integram essa região trechos do Cerrado e da Floresta Amazônica e uma Zona de Transição, no Norte do Mato Grosso. Abrange também quatro bacias hidrográficas (Rios Teles Pires, Tapajós, Xingu e Araguaia) ricas em recursos naturais dos quais dependem populações tradicionais, agricultores familiares e mais de 30 etnias indígenas. Essas populações geram uma economia regional significativa baseada em diversos usos e manejos dos recursos naturais, que ocupam mão-de-obra e movimentam capital não contabilizado monetariamente nas contas nacionais. A precariedade e a secundarização de dados estatísticos sobre a representatividade desta economia têm favorecido o discurso dos grandes empreendedores como os únicos capazes de dinamizar e alavancar o desenvolvimento dessa região.

Reconhecemos a importância e reivindicamos o asfaltamento da BR-163 e demais rodovias federais e estaduais. No entanto, não se pode ignorar que os métodos convencionais de construção de grandes empreendimentos de infraestrutura no Brasil têm causado grandes impactos destrutivos das economias locais. Grande parte desses impactos já está em pleno curso, com a intensificação da grilagem de grandes áreas de terras públicas, da violência e da conversão acelerada de florestas e cerrados em monocultivo que empobrecem as oportunidades econômicas da região. Essas dinâmicas ocorrem de forma articulada nos dois estados.

A ação na BR-163 exige a integração dos governos (federal, estadual e municipal) e sociedade, que assegure o ordenamento territorial e garanta o devido lugar de destaque e importância para os segmentos sociais e produtivos que fazem o uso diversificado da base de recursos naturais dessa região.

A gravidade dos problemas estruturais, já existentes, associada ao projeto de asfaltamento da BR-163 numa perspectiva reducionista, como mero corredor de transporte para commodities agrícolas, motivou uma ampla mobilização de organizações representativas do movimento social (indígenas, produtores familiares, extrativistas, entre outros), de ONG, de órgãos governamentais e de instituições de pesquisa, em quatro pólos regionais, nos estados do Pará e Mato Grosso.

A mobilização inter-regional possibilitou, em 2003, a realização de quatro seminários, reunindo mais de mil lideranças. Nesses encontros deve ser destacada a elevada capacidade das organizações e de seus representantes em formular diagnósticos atuais, com profundo conhecimento dos problemas existentes, disposição propositiva e visão abrangente de políticas públicas. Esse processo participativo produziu diagnósticos e propostas para o estabelecimento das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de

Influência da BR-163. Os debates de quatro seminários (Sinop-MT, Santarém-PA, Itaituba-PA e Altamira-PA) foram sintetizados no presente Encontro consensualizando a CARTA DE SANTARÉM, priorizando as seguintes linhas de desenvolvimento:

1. Infra-Estrutura e Serviços Básicos

O asfaltamento da BR-163 deve ser acompanhado do asfaltamento da Transamazônica, de rodovias estaduais e da abertura e manutenção de estradas vicinais. Propõe-se um sistema viário que integre a construção de rodovias com terminais fluviais, rodoviários e rodo fluviais projetados prioritariamente para o fortalecimento da economia regional.

Os investimentos em infraestrutura devem abranger, de forma integrada, o abastecimento e a distribuição de água tratada, a eletrificação rural (convencional e/ou alternativa) e o saneamento em todos dos núcleos e urbanos e rurais das regiões incluídas neste Plano. Deve-se incluir também, a expansão dos serviços de correios, bancários e previdência social, bem como expandir o financiamento de casas populares rurais.

Na área de educação, é necessário construir e equipar instituições apropriadas para os ensinos fundamental e médio (casas familiares rurais), além de fortalecer instituições pesquisa e ensino para darem suporte ao conhecimento científico e tecnológico para fortalecer a economia local. O esporte, lazer e a comunicação comunitária também devem receber investimentos.

Para a segurança pública, é preciso instrumentalizar as delegacias municipais para desempenhar com mais eficiência as atividades de combate à violência.

Na área de saúde, deve-se implementar programa de saúde preventiva para famílias rurais e urbanas e uma rede de atendimento à saúde pública devidamente equipada e adequada às demandas da região. A implantação de laboratórios de pesquisa e manipulação de produtos medicinais regionais, considerando o resgate do conhecimento popular tradicional, deve receber investimentos.

2. Ordenamento Fundiário e Combate à Violência

O ordenamento fundiário e o combate à violência devem ser ações prioritárias para iniciar o processo de governabilidade e o Estado de Direito na região. Este processo deve ter a participação efetiva da sociedade civil organizada e considerar as propostas existentes no Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163. Esta mesma definição estratégica deve estar presente na composição da força tarefa proposta, entre Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Polícia Civil e Polícia Federal, entre outros, objetivando dar condições à ação imediata dos órgãos públicos de execução e fiscalização, a segurança pública da região e ao combate à violência no meio rural.

Garantir as atuais áreas ocupadas por produtores familiares, quilombolas, populações tradicionais e indígenas na região.

Construir e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico através de metodologias participativas, com a inclusão de variáveis sociais e ambientais.

Regularizar e consolidar as áreas protegidas, tais como a PDS Anapu, as Reservas Extrativistas Verde para Sempre, Renascer, Bacajá, Riozinho do Anfrísio e o mosaico de Unidades de Conservação da Terra do Meio.

Incorporar às Terras Indígenas parcelas importantes de territórios tradicionais de etnias que não foram contempladas nos processos demarcatórios, bem como, promover a fiscalização e vigilância dos seus limites, controlar as atividades agropecuárias e extrativistas no seu entorno e proceder as demarcações e homologações pendentes.

3. Estratégias Produtivas e Manejo dos Recursos Naturais

É fundamental manter e potencializar a diversificação dos sistemas produtivos locais, agregando valor à produção, com base em arranjos produtivos que utilizem a biodiversidade e os recursos florestais e pesqueiros; e implementar políticas integradas de financiamento, legislação diferenciada e assistência técnica, privilegiando a inserção de pequenos e médios empreendimentos geradores de empregos locais duráveis.

Deve-se incentivar o manejo florestal com legislação diferenciada para a escala da produção familiar bem como estabelecer linhas de microcrédito solidário como, por exemplo, a criação de novos pólos do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) e a incorporação de áreas alteradas/degradadas ao processo produtivo.

4. Fortalecimento Social e Cultural das Populações Locais

É imprescindível dotar as populações da região de condições indispensáveis ao usufruto da cidadania com garantias institucionais de funcionamento de um Estado de Direito, como condição fundamental para o desenvolvimento ordenado da região.

A garantia dos direitos humanos exige a imediata criação de uma força-tarefa para investigar e punir os casos de violências cometidas por grupos de extermínio, latifundiários, traficantes, agentes de segurança do Pará (Terra do Meio – Altamira, Itaituba, Santarém, Novo Progresso, Almerim, Óbidos e Anapu) e Mato Grosso (Lucas do Rio Verde, São Félix do Araguaia e Querência) e a instalação de delegacias regionais da Polícia Federal.

É necessário democratizar os meios de comunicação, por meio de programas de estímulo a criação e a legalização de TVs e rádios comunitárias, adequadas à realidade amazônica. É fundamental adequar os processos educativos, de formação e capacitação para agricultores familiares e populações indígenas, principalmente no que se refere à criação e fortalecimento de cursos acadêmicos em nível médio e superior para profissionalizar técnicos. Fortalecer modelos diferenciados de formação para povos indígenas.

Destinar recursos financeiros e prestar assessoria técnica à implementação do Estatuto das Cidades e à elaboração dos Planos Diretores Urbanos dos municípios abrangidos neste Plano.

5. Gestão Ambiental, Monitoramento e Áreas Protegidas

Garantir a proteção das Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas (TIs) e manter corredores ecológicos entre as diferentes áreas. Para isso, é preciso desenvolver e incorporar no processo de licenciamento ambiental a localização das áreas de Reserva Legal contíguas às UCs, TIs e Áreas de Preservação Permanente, para que garantam conectividades ecológicas.

Deve ser incentivada a criação de novas áreas protegidas, contemplando as diferentes formações florestais, bem como implantar, urgentemente, os mosaicos de unidades de conservação da Terra do Meio, Verde para Sempre e Renascer. É necessário também implementar as UCs já instituídas, como a Estação Ecológica do Rio Ronuro, a Reserva Ecológica do Culuene, o Parque Estadual do Cristalino e o Parque Nacional da Amazônia, utilizando divisas naturais e criando bases administrativas locais.

Compensar o passivo ambiental dos assentamentos de reforma agrária e propriedades privadas onde não há Reserva Legal, conforme previsto no Código Florestal, com a criação de novas UCs.

A criação de uma faixa de proteção de 10 quilômetros no entorno das Terras Indígenas, pode ser uma solução para o ordenamento do processo de ocupação e o controle das atividades econômicas, de forma a minimizar seus impactos negativos sobre as terras e populações indígenas.

É necessário capacitar os órgãos governamentais para implementar a gestão participativa de políticas ambientais, bem como criar delegacias especiais de meio ambiente.

Tendo em vista o esforço de debate e elaboração das propostas que constituem o Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163, as organizações que assinam a Carta de Santarém propõem:

1. que a abrangência territorial de impacto da construção da BR-163, considere como regiões de influência o Norte do Mato Grosso e Oeste do Pará, incluindo as bacias do Xingu, Araguaia, Teles Pires e Tapajós;
2. que as ações propostas neste Plano sejam incorporadas pelo planejamento governamental;
3. que o Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163 seja instituído como um espaço permanente de debate e de negociação envolvendo representantes dos movimentos sociais, ONGs e instituições de pesquisa para debater os programas, as políticas e os projetos para a região.

Santarém 31 de março de 2004

Associação Floresta Protegida - AFP

Associação Terra Indígena Xingu - ATIX

Centro de Estudos, Pesquisa e Formação de Trabalhadores do Baixo Amazonas -CEFTBAM

Central Única dos Trabalhadores - CUT

Embrapa Amazônia Oriental

Federação de Órgãos para a Assistência Educacional e Social - FASE

Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - FETAGRI

Fórum da Amazônia Oriental - FAOR

Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163

Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento - FORMAD

Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP

Grupo de Defesa da Amazônia - GDA

Grupo de Trabalho Amazônico - GTA

Grupo Nova Proposta para a Agroecologia

Instituto Centro e Vida – ICV
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM
Instituto Socioambiental - ISA
Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG
Universidade Estadual do Mato Grosso - UNEMAT
Universidade Federal do Pará - Campus de Altamira - UFPA

ANEXO B – Roteiro de Entrevista Semiestruturado 1



UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ-UFOPA CENTRO DE FORMAÇÃO INTERDISCIPLINAR PROJETO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA SOBRE BR-163

Santarém, ____ de _____ de 2012.

Prezado (a):

Estou realizando uma pesquisa sobre o “Reconhecimento e análise das ações dos atores sociais que participam do processo de implantação do Plano BR-163 Sustentável”, cujo objetivo é buscar entender como está se dando tal processo, quem são os atores sociais envolvidos e qual a participação efetiva dos mesmos, e, como tal projeto irá contribuir para o processo de desenvolvimento da área de influência. Tal pesquisa é componente do Projeto de Iniciação Científica da UFOPA com o tema: “As dimensões do Desenvolvimento Sustentável: um estudo a partir do Plano BR-163 Sustentável”, coordenado pela Profa. M. Sc. Andréa Simone Rente Leão. Não há necessidade de identificação, pois queremos garantir o anonimato aos nossos participantes. Antecipadamente agradecemos a participação.

PARTE 1 – DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO:

- 1) Idade: _____ anos
- 2) Sexo: F (___) M (___)
- 3) Naturalidade (onde nasceu?): _____
- 4) Escolaridade: _____
- 5) Ocupação: _____
- 6) Perímetro da BR-163 onde reside (município ou Km): _____
- 7) Quanto tempo reside na região: _____
- 8) Sua Entidade: _____
- 9) Sua Atuação na Entidade (cargo e/ou função):

- 10) Tempo que exerce a função:

PARTE 2 – O PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL

- 1) Há quanto tempo sua entidade vem participando das discussões com relação ao Plano BR-163 Sustentável? Faça um retrospecto desse envolvimento desde o início até os dias atuais:
- 2) E, você, qual foi ou é a sua participação nesse processo?
- 3) Em que você acha que o Plano BR-163 Sustentável se diferencia das demais políticas voltadas para a Amazônia?

- 4) Como você avalia o processo de execução do Plano BR-163 Sustentável? Esta vai gerar desenvolvimento sustentável para a região? Por quê?
- 5) Como você vê a participação do governo e dos movimentos sociais nesse processo?
- 6) Você acha que as metas/ações delineadas no Plano estão sendo executadas para a região do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, de Santarém, Mojuí e Belterra?
- 7) Você acha que as medidas socioeconômicas e ambientais do Plano BR-163 Sustentável estão sendo implantadas na região acima citada (Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, Santarém, Mojuí e Belterra)?
- 8) O principal objetivo do Plano BR-163 Sustentável é o asfaltamento da rodovia com o mínimo de impactos possíveis. Você acha que isso realmente pode acontecer ou está acontecendo?
- 9) Dos eixos temáticos (i. Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; ii. Fomento a Atividades Produtivas; iii. Infraestrutura para o Desenvolvimento; iv. Inclusão Social e Cidadania) definidos no Plano, você elenca algum que tenha realmente avançado dentro da área do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, de Santarém, Mojuí e Belterra? Qual?
- 10) Em sua opinião, quais os retrocessos dentro do processo de execução do Plano?
- 11) O que está faltando no processo de implementação do Plano para que ele realmente seja concluído?
- 12) Plano concluído, rodovia asfaltada, que benefícios e/ou malefícios você acredita que esta rodovia vai gerar para a área de influência do Plano, principalmente para a região do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, Santarém, Mojuí e Belterra?
- 13) O que você mudaria ou proporia como uma ação/meta para que o Plano beneficiasse positivamente a sua região/área de influência?
- 14) Como você avalia a atuação de sua entidade no processo de discussão e implantação do Plano BR-163 Sustentável?
- 15) Como você avalia a participação dos municípios da região do Fórum dos Movimentos Sociais da BR-163, de Santarém, Mojuí e Belterra no contexto do Plano BR-163 Sustentável?
- 16) Quais as entidades que você reconhece como atores sociais (governamental e não governamental) que mais vem atuando no processo de execução do Plano?

ANEXO C – Roteiro de Entrevista Semiestruturado 2



UFRRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA
PESQUISA DE CAMPO REFERENTE À TESE DE DOUTORADO
DISCENTE: Andréa Simone Rente Leão
ORIENTADOR: Prof. Renato Maluf**

_____, ____ de _____ de 2016.
Prezado (a):

Estou realizando uma pesquisa intitulada “Na Trilha da Estrada: (des)caminhos do Plano BR-163 Sustentável como instrumento do desenvolvimento na Amazônia”, cujo objetivo é mostrar os descaminhos e caminhos do desenvolvimento na região amazônica, mais especificamente, no trecho paraense da Rodovia Cuiabá-Santarém, a partir da análise das condições e dos processos desencadeadores, resultado de mobilizações dos setores econômicos e sociais da região, da formulação do Plano BR-163 Sustentável como proposta direcionadora de uma ação política de Estado alternativa, pautada no desenvolvimento sustentável que, acabou não se tornando tão efetiva como instrumento norteador de ações para além do asfaltamento da referida Rodovia. Tal pesquisa é pré-requisito para a obtenção do doutoramento no CPDA/UFRRJ. Não há necessidade de identificação, pois queremos garantir o anonimato aos nossos participantes. Antecipadamente agradecemos a participação.

PARTE 1 – DADOS GERAIS DO ENTREVISTADO:

- 11) Nome (apenas para registro): _____.
- 12) Idade: _____ anos
- 13) Sexo: F (___) M (___)
- 14) Naturalidade (onde nasceu?): _____
- 15) Escolaridade: _____
- 16) Perímetro da BR-163 onde reside (município ou Km): _____
- 17) Tempo residindo na região: _____
- 18) Sua Entidade: _____
- 19) Sua Atuação na Entidade (cargo e/ou função): _____
- 20) Tempo que exerce a função: _____
- 21) Além da atuação em sua entidade, você tem outra atividade/ocupação?

PARTE 2 – QUESTÃO GERAIS ACERCA DO PLANO BR-163; ASFALTAMENTO DA RODOVIA CUIABÁ-SANTARÉM; E, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- 1) Você e sua entidade participaram do processo de discussão, elaboração e/ou implementação do Plano BR-163 Sustentável? Faça um retrospecto desse envolvimento até os dias atuais, envolvendo:
 - O início do processo;
 - O que desencadeou;
 - Avanços;
 - Retrocessos;
 - Pós-plano;
 - Resultados para além do asfaltamento.
- 2) Você poderia citar uma ou mais ações realizadas na sua região que foi fruto do Plano BR-163 Sustentável?
- 3) Em que medida este Plano, suas ações e/ou não ações ajudam na reflexão do desenvolvimento para a região?
- 4) Você acha que o Plano BR-163 Sustentável teve por base o desenvolvimento sustentável? Por que?
- 5) Como você avalia a atuação e a relação entre os atores locais, movimentos sociais, ONGs e governo federal no período da elaboração e pós-elaboração do Plano BR-163 Sustentável?
 - O que você pode falar sobre: CONDESSA; Fórum BR-163; GTI?
 - O que você acha que aconteceu para que esses grupos/articulações perdessem força?
- 6) Na sua opinião, quais os impactos gerados com o processo inacabado de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém na sua região até agora?
- 7) Hoje, qual sua opinião quanto ao Plano BR-163 Sustentável?
- 8) Você acha que o Governo Federal vem atuando na região? Se SIM. De que maneira? Se NÃO. Por que?
- 9) Qual sua opinião acerca da discussão sobre a proposta do governo federal de Concessão da Rodovia Cuiabá-Santarém, para empresas privadas gerenciar?
- 10) Quais entidades e/ou pessoas que você reconhece como atores sociais (governamental e não governamental) que podem ser considerados como uma referência para a discussão acerca do Plano BR-163 Sustentável e asfaltamento da BR-163? (No trecho Santarém – Castelo dos Sonhos)