

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

HOMOGENEIZAÇÃO DO CAPITAL OU DESENVOLVIMENTO HETEROGÊNEO?

Rosane de Seixas Brito Araújo (UFPA)

Edna Castro (UFPA)

Homogeneização do Capital ou Desenvolvimento Heterogêneo?

A política de Desenvolvimento do Estado na Área de Influência da Rodovia Santarém-Cuiabá em Questão

Resumo:

O presente trabalho tem por objetivo analisar como vem ocorrendo a condução do Plano BR-163 Sustentável, elaborado pelo Governo Federal para a área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém, na Amazônia, que ocupa uma região de 1,232 milhão de km². A pesquisa foi realizada a partir de documentos produzidos pelo próprio Governo Federal, no período 2003-2006, e também de entrevistas com ocupantes de cargos importantes ligados ao Ministério do Meio Ambiente e à gestão do Plano. A área em questão apresenta muitos conflitos em torno do uso e posse da terra, marcados por grilagem e utilização predatória dos recursos naturais, alvo de disputas constantes entre diferentes agentes e setores econômicos. A pesquisa realizada constata a existência de atuação ineficaz de instituições do Estado, em muitas dessas situações, assim como precária coesão em torno do modelo de desenvolvimento a ser adotado na região.

O Papel do Estado na Formulação e Implementação de Políticas Públicas

A análise sobre a atuação do Estado brasileiro na Amazônia, no momento em que foi construído o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém, denominado abreviadamente de Plano BR-163 Sustentável, requer, mesmo que de forma sucinta, uma breve análise teórica sobre o Estado como ente que atua nas diferentes esferas de poder e que, como tal, tem um papel a cumprir, tanto em termos da capacidade no exercício de suas competências para responder aos anseios e necessidades da sociedade, como também num outro nível, que é de natureza simbólica.

O objetivo deste trabalho é o de investigar e refletir sobre a atuação do Governo Federal naquela área da Amazônia, tomando como fontes desse estudo textos, relatórios e documentos já produzidos, entre os quais o próprio Plano BR-163 Sustentável, bem como entrevistas realizadas com representantes do Executivo Federal que ocupam diferentes posições na estrutura de poder e decisão, sendo eles o Superintendente do Ibama/PA, o Secretário Executivo do Plano da BR-163 e o Diretor do Programa de Articulação Política da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente. A reunião dessas fontes de pesquisa busca entender não apenas como está estruturado o Plano proposto pelo Governo Federal, mas, especialmente, a lógica e a racionalidade que movem esse importante ator social na definição dos destinos dessa área da Amazônia.

Breves reflexões teóricas sobre o Estado

Ao Estado cabe instituir as regras mais gerais que norteiam a vida social, podendo inclusive lançar mão do poder coercitivo que detém. No regime democrático, essas regras são definidas num processo que pressupõe a negociação com a sociedade. Para fazê-las valer, portanto, é necessário que o Estado tenha legitimidade para exercer seu poder nos limites de um dado território. Quanto mais democrático for o Estado, tanto mais ele propiciará que a dinâmica conflitiva de sua relação com a sociedade aflore e seja considerada na formulação das políticas públicas. É fundamental que não se perca de vista que a sociedade para a qual são formuladas estas políticas é desigual e de classes, cujos interesses em relação ao Estado são quase sempre antagônicos. A sociedade é, assim, um jogo de relações e, em geral, muitos dos interesses são tratados como decorrência das desigualdades e não como decorrência da estrutura de classes. Bourdieu (1989, p. 178-179) define o jogo que ocorre no campo político

como a arena em que as estratégias são relacionais, isso porque cada ator social deve necessariamente considerar os outros participantes. O campo político é lugar de reprodução das relações de poder.

Para Bourdieu, o poder político é de natureza essencialmente simbólica, o que significa que decorre da confiança nos que o exercem por parte dos que estão a ele submetidos, que, por sua vez, o legitimam, sem mesmo conhecer toda a amplitude dos efeitos desse poder. Os indivíduos e grupos sociais interpretam e absorvem a realidade de modo peculiar, em função dos valores e culturas próprios por eles internalizados. No campo político, propõe o autor, apesar de todas as disputas por poder e privilégios, as representações políticas devem ter como balizador máximo as necessidades do mundo social. Isso significa que as relações nesse campo devam ser dialéticas e que todas as representações legítimas da luta devam ser reconhecidas e respeitadas.

No caso da Amazônia, em que há uma grande diversidade de interesses, atores sociais e culturas envolvidos, é absolutamente pertinente considerar que há diferentes formas pelas quais o Estado é absorvido e internalizado, seja por indígenas, caboclos, pequenos produtores, empresários do agronegócio, agentes transnacionais etc. Dentro desses grupos, por outro lado, há também percepções e interesses diferenciados, que dependem do jogo político, e que configuram uma rede complexa de relações.

Há confusões frequentes entre aparelho de Estado e o Estado em si. Guilherme O'Donnell (1993, p.125) esclarece que o aparelho de Estado é o conjunto das burocracias que integram este, havendo, entretanto, uma outra dimensão que é muito mais ampla porque incorpora o estabelecimento da ordem. O autor chama a atenção para o fato de que a ordem não é igualitária e nem imparcial, uma vez que reproduz as relações desiguais de poder existentes na sociedade. Em sua dimensão ideológica, o Estado é visto como o mantenedor da ordem e agente capaz de assegurar direitos individuais e coletivos. Recorrendo ao autor, podemos pensar em uma possível avaliação sobre o papel do Estado na Amazônia a partir de alguns critérios por ele utilizados ao analisar as crises que ocorreram no Brasil, Argentina e Peru, que a seu ver foram não apenas de ordem sócio-econômica, mas também crises de Estado. As três dimensões que o autor propõe em sua análise dizem respeito à capacidade e eficiência da burocracia estatal; à efetividade da lei; e à forma de atuação do Estado, o que significa neste último caso identificar se suas ações são orientadas pelo interesse público ou não. Em relação à efetividade da lei, ela se torna possível quando há obediência por parte daqueles que estão a ela sujeitos que, por outro lado, acreditam na capacidade da autoridade central – o Estado – intervir quando necessário, sustentando a ordem estabelecida. Essa

ordem, chama a atenção o autor, embora aplicável a todos, não é igualitária porque expressa, através das leis, as desigualdades subjacentes.

Peter Evans (2003, p.2) considera que é necessário que o Estado crie uma estratégia, a qual denomina de hibridismo, que combine capacidade burocrática, sinais de mercado e democracia deliberativa. No neoliberalismo os mecanismos de controle do mercado têm sobrepujado os mecanismos de controle democrático deliberativo, o que agrava ainda mais as disparidades. Além disso, segundo o autor, é fundamental valorizar as burocracias estatais como instrumentos poderosos para alcançar objetivos públicos, pois a ineficiência dessas estruturas se deve em grande medida à ausência de normas e de estruturação propriamente burocráticas, no sentido de que estas devem ser instrumentos para tornar eficiente e eficaz a gestão pública.

O Estado, conforme Robert Castels (2000, p. 19), é uma das instâncias principais para a garantia de recursos mínimos que assegurem a sobrevivência individual e coletiva, além de ser responsável por garantir a coesão social, combatendo todos os riscos de ruptura da sociedade. O papel do Estado deve ser visto a partir de uma concepção que privilegie não apenas a execução de políticas públicas, mas, essencialmente, a agregação social, impedindo que haja exclusões que esgarçam o tecido social. O mercado é desagregador, cabendo ao Estado definir os valores e o tipo de sociedade que deve ser construído, independentemente da vinculação ao mundo do trabalho.

As ações do Estado brasileiro na Amazônia – breve histórico

Grande parte das transformações ambientais que ocorreram na Amazônia foram provocadas pela ação do Estado brasileiro a partir dos programas que caracterizaram a política nacional-desenvolvimentista, iniciada na década de 1950. Os grandes projetos implantados na região, como o Projeto Ferro Carajás, Albras, Alumar, Mineração Rio do Norte, exigiram a abertura de estradas e outras obras de infra-estrutura de grande porte, como as hidrelétricas. A partir de então começou um processo de desmatamento e de degradação ambiental sem precedentes, que vem evoluindo até hoje com graves conseqüências e se estendem das condições climáticas até o esgotamento de muitos recursos naturais, o que atenta contra a sustentabilidade da região. Cabe ressaltar que os Estados da Amazônia que estão entre os beneficiados por investimentos definidos com base nas políticas desenvolvimentistas, a partir

da década de 1970, segundo Edna Castro (2004, p. 51), apresentam altas taxas de desmatamento, como é o caso do Pará e Rondônia.

As políticas públicas nas duas últimas décadas foram presididas, em grande medida, pela lógica de acumulação que é própria da economia globalizada, o que significa que em muitos casos as decisões foram tomadas em função do interesse do Estado nacional brasileiro em assegurar o desenvolvimento nessas bases e, portanto, de acordo com os interesses do mercado mundial. A consequência para a Amazônia é a não distribuição para o conjunto da população dos benefícios alcançados. A região em sua totalidade continua a apresentar elevado padrão de concentração de terra e de renda e as desigualdades sociais campeiam, favorecendo o processo de violência rural e urbana em curso.

No momento atual, o Estado nacional busca construir alternativas de desenvolvimento sustentável na Área de Influência da BR-163, para onde convergem muitos interesses econômicos e que é constituída por um mosaico social altamente heterogêneo. Um fator marcante tem sido a ausência do Estado nessa área, o que pode ser constatado no processo de disputa fundiária, foco permanente de conflitos, em função de o poder público nunca ter conseguido realizar a tão necessária e urgente regularização fundiária. Por outro lado, a ausência do Estado também se faz sentir na falta de fiscalização sobre o cumprimento da legislação e normas que, muitas das vezes, são letras mortas na exploração dos recursos naturais da região, no comércio ilegal e na apropriação indevida das terras. Esse fato está vinculado, no caso do Estado, a uma série de fatores, entre eles a precária infra-estrutura, quadro de pessoal reduzido, capacidade tecnológica ainda incipiente etc nos órgãos que têm responsabilidade sobre essas funções.

Dados e Informações Gerais Sobre a Área Objeto do Plano BR-163 Sustentável

A Amazônia vem passando nas últimas décadas por profundas transformações ambientais a partir da ação do Estado e de outros agentes sociais, em grande medida para atender aos interesses do mercado. A biodiversidade da região atrai interesses ligados a vários setores, como é o caso do madeireiro, do agronegócio, da pecuária, da mineração e, mais recentemente, da indústria farmacêutica e de cosméticos, muitos desses organizados em cadeias transnacionais. Além desses, outros devem ser considerados, conforme Edna Castro (2004, p. 59-60), como é o caso do eletro-eletrônico e da pesca, conformando o quadro dos grandes interesses em disputa na Amazônia. Castro chama a atenção para o fato de que há um

avanço da fronteira amazônica, em direção ao oeste e ao noroeste da região. As atividades que levam a isso são as mesmas que promovem o desmatamento, que é ocasionado por múltiplos fatores e cuja tendência de expansão continua existindo. Esse fato reforça a importância da presença do Estado na Área da BR-163.

De acordo com informações constantes do Plano BR-163 Sustentável, a área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém abrange 71 municípios, sendo 28 no Estado do Pará, 37 no Estado do Mato Grosso e 6 no Estado do Amazonas, o que perfaz um total de 1.232 milhão Km², correspondentes a 14,47% do território nacional. Devido às profundas diferenciações existentes, essa área foi subdividida em três mesorregiões, que são: a Mesorregião Norte – Calha do Amazonas e da Transamazônica; Mesorregião Central – Médios Xingu e Tapajós; e Mesorregião Sul – Norte Matogrossense.

A área caracteriza-se por baixíssimo aporte de infra-estrutura - em que estão incluídos os setores de transporte, energia, comunicações e armazenagem - e também em termos tecnológicos, o que traduz a insuficiência de investimento do Estado brasileiro no sentido de promover as condições para o efetivo desenvolvimento da região. O processo de ocupação da área continua a ocorrer de forma desordenada, desde o início de seu povoamento, o que se dá nos dias atuais através das frentes de expansão. Há grande concentração de terras e a regularização fundiária tem sido bastante incipiente ao longo do tempo, o que se reflete nos profundos e constantes conflitos sobre a posse e o uso da terra. Uma grande parte do território abrangido pelo Plano está destinada às áreas protegidas e àquelas com destinação específica, entre as quais as UC's- Unidades de Conservação, terras indígenas, áreas de quilombolas e militares.

Políticas Públicas do Governo Federal na Área de Influência da BR-163

A concepção e a ação do Estado na visão do Gerente Executivo do Ibama/PA

Pensar sobre o asfaltamento da BR-163 não se restringe ao impacto da obra em si, que é pequeno, uma vez que apenas um ou outro rio terá que ser canalizado. O impacto real, de acordo com Marcílio Monteiro, gerente executivo do Ibama/PA decorrerá do fato de transformá-la em uma rodovia de passagem da soja e de outros tantos produtos extraídos na região, além de propiciar a invasão de terras que estão no seu entorno. Por isso é fundamental

pensar num plano de desenvolvimento local, nos impactos sociais e ambientais diretos e indiretos que advirão com o asfaltamento dessa rodovia.

A elaboração e execução de políticas públicas numa determinada área da Amazônia, como a que está em análise, afirma Monteiro, não pode estar desconectada do restante da região, sob pena de se voltar a incorrer em erros que tradicionalmente foram cometidos, como o favorecimento à formação e permanência de latifúndios e a homogeneização da atividade econômica na região. A homogeneização do setor madeireiro, por exemplo, conta com a aprovação daqueles que pensam em multiplicar os postos de emprego na região e no aproveitamento integral da matéria-prima.

Por outro lado, na visão de Monteiro, a nova Lei de Gestão de Florestas Públicas poderá implicar na atuação de poderosos grupos empresariais que passarão a ter domínio sobre grandes extensões de terra, através de concessões do Estado por um tempo longo, de modo a compensar os investimentos realizados. O resultado tenderá a trazer grande concentração de capital e de terras na região, configurando a cartelização do setor e consolidando mais uma vez uma política de apoio aos latifúndios. Além disso, afirma Monteiro, nada garante que a verticalização da produção asseguraria espaço para pequenos produtores locais ou pequenos e médios beneficiadores de madeira, pois é possível que os grandes grupos queiram deter o controle integral do processo de produção.

Em relação ao setor madeireiro, embora os empresários locais e regionais tenham apoiado muitas das discussões travadas pelo Governo Federal sobre esse tema, se a decisão vier a favorecer a formação de cartéis, muitos deles deixarão de apoiar as medidas legais porque não terão estrutura para fazer frente à concorrência com grupos fortes que tenham alta capacidade de investimento, na avaliação de Monteiro. Por isso, afirma que a concepção e o modelo a ser implementado pelo Estado, em termos de políticas para a área de influência da BR-163 devem ser heterogêneos, de modo a apontar alternativas que combinem a convivência de pequenos e médios produtores com os grandes empresários que têm interesse nos setores mineral, madeireiro, agro-industrial e da pecuária.

Monteiro ressalta também a racionalidade que move grandes grupos empresariais, como é o caso de empresas canadenses que compram ouro de pequenas organizações de garimpeiros, em um tipo de atividade comercial que escapa ao controle do Estado e que, por outro lado, une em uma mesma lógica, na cadeia produtiva do ouro, pequenos extrativistas e grandes grupos transnacionais. Considera o entrevistado que o PAS-Plano Amazônia Sustentável foi um trabalho desenvolvido para o conjunto da Amazônia e não apenas para a Área da BR-163 e, sendo assim, outros projetos, como o do Distrito Florestal, cuja decretação

integra o marco legal que dá sustentação às políticas implementadas pelo Governo Lula nessa região, alteram por completo a lógica do modelo de desenvolvimento consolidado naquele Plano. Inclui na análise a criação de UC's que não devem ser pensadas de forma isolada, porque constituirão soluções pontuais, não resolvendo o problema da região.

Quanto à relação entre os agentes do Estado na esfera do Poder Executivo (governos dos Estados, dos municípios e do Governo Federal), o superintendente do Ibama faz referência a projetos distintos, não afirmando se há um confronto direto entre essas esferas de governo. Acredita que a concepção do governo do Estado do Pará é mais monolítica, enquanto que no Governo Federal há diferenciações entre alguns ministérios. Avalia ainda que na gestão das políticas públicas há outras dificuldades, como é o caso das escalas. O Governo do Estado do Pará realizou um macrozoneamento na escala de 1:1.000.000, o que dificulta a identificação das áreas com o nível de detalhamento que seria necessário para realizar um trabalho de combinação dos dados. O Governo Federal, por outro lado, definiu pela realização de um zoneamento ecológico-econômico em uma escala muito menor, cuja base média é de 1:100.000 e possibilita um conhecimento mais detalhado da área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém. Entretanto, avalia Monteiro, é possível que a dinâmica daquela região se sobreponha ao ritmo e ao tempo necessário para a efetiva implementação das políticas públicas deliberadas pelo Governo Federal a partir desse diagnóstico mais minucioso.

Quanto à gestão fundiária, Monteiro afirma que caso o debate sobre o ordenamento fundiário não venha a ser realizado de forma consistente e combinada com o zoneamento ecológico-econômico, mesmo que os assentamentos sejam garantidos, como já vem ocorrendo, a falta de políticas que possibilitem a permanência dos colonos nas áreas fará com que em poucos anos os assentados negociem seus lotes com aqueles que têm poder financeiro para adquirir várias áreas, o que privilegiará, mais uma vez na história da região, a concentração de terras e de capital. Constata que há recorrência aos velhos padrões de absorção do papel que o Estado tem a cumprir:

[...] Há todo um sentimento de que o governo é inoperante para realizar efetivamente as ações de ordenamento. Essa é uma situação real, bastando lembrar a Transamazônica, onde tem gente que ocupa há mais de trinta anos o mesmo lote e sequer teve sua terra titulada. O fato, então, do Estado continuar a ser visto como inoperante favorece aqueles que tentam criar o fato consumado, chegam, ocupam etc. Vejo que se avançou bastante e que o grande problema agora é que neste momento em que o governo chamou para

fazer o debate se ele não der consequência todo o esforço dos últimos anos pode ser perdido...O problema é que as dinâmicas econômicas são muito ágeis e o meu receio é que não se consiga compatibilizar os interesses.

Quanto à participação da sociedade, avalia Monteiro que esta tem sido considerável e de fundamental importância, muito embora o público seja bastante heterogêneo, havendo aqueles que vivem num nível de pobreza muito grave, que têm necessidades imediatas para garantir a sobrevivência, e aqueles que estão preocupados com a sobrevivência a longo prazo. Apesar das dificuldades, considera que há avanços importantes do Governo Federal em setores em que havia muita resistência social. Afirma, entretanto, que é preciso avançar mais na discussão sobre o projeto de desenvolvimento sustentável como um modelo diferenciado de assentamento que possa utilizar a gestão florestal, fazer a exploração dessas áreas e ter acesso a condições de comercialização.

Há, também, conforme Monteiro, outros interesses em conflito, além dos econômicos, que são de ordem social e cultural, como é o caso dos indígenas. Exemplifica com o último conflito na reserva indígena Baú, vinculado à pressão contra o Ibama para que este autorize a venda de madeira extraída dessas terras. Afirma que fatos dessa natureza, embora se apresentem através de populações tradicionais, são motivados por interesses econômicos que se escondem por trás desses povos, como é o caso da venda da madeira, e que, se a legislação não for regulamentada, surgirão novos conflitos, sendo potencializados os já existentes com o asfaltamento da BR-163.

Outro ponto identificado por Monteiro como de igual relevância é quanto ao financiamento público. Afirma ser necessário casar o ordenamento fundiário com a liberação de crédito público, ou seja, ter uma política geral. Caso contrário, avalia que o Estado estará investindo em linhas de ação antagônicas, ou seja, de um lado, tomando medidas para combater o desmatamento e suas consequências e, de outro, financiando o desmatamento através da concessão de recursos públicos para agentes que irão realizar atividades altamente agressivas à integridade da cobertura vegetal da floresta amazônica.

Conclui Monteiro que o grande dilema é que o PAS ficou paralisado, enquanto algumas ações previstas dentro dele avançaram mais do que o Plano BR-163 Sustentável. Entende que a vantagem daquele Plano era justamente a de ter uma visão integrada, mas que, ao ser paralisado por uma urgência política, como a necessidade de atuação efetiva do Estado na BR-163, finda por não dialogar com o plano mais geral e com outros movimentos regionais e locais. É preciso, afirma Monteiro, ter uma visão integrada dos problemas e das soluções, ou seja, buscar condições de escoamento da produção, avaliar as condições hídricas,

o acesso à energia elétrica, analisar os interesses dos diferentes atores e segmentos sociais e econômicos envolvidos.

A concepção e a ação do Estado na visão do gerente de planejamento de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional

O Plano BR-163 Sustentável, de acordo com Júlio Flávio Gameiro Miragaya, do Ministério da Integração Nacional, se insere na estratégia mais ampla do Governo Federal de atuar no território brasileiro através de uma política de desenvolvimento que busque reduzir as disparidades entre as regiões, principalmente daquelas em que há níveis de renda bem abaixo da média nacional. A Amazônia Central brasileira é uma dessas áreas. Além desse fato, aponta que o processo de ocupação desordenada da terra vem avançando em direção ao sul e ao oeste do Pará, principalmente a partir da expectativa de asfaltamento Cuiabá-Santarém, exigindo atuação eficaz do Estado.

O asfaltamento da rodovia passou a ser identificado também como oportunidade para potencializar os efeitos positivos de uma obra que terá grande impacto sobre a realidade social e econômica da área de influência da BR-163. O Plano para essa rodovia, explica Miragaya, tem quatro grandes prioridades que são: ordenar o território do ponto de vista de sua estrutura fundiária, que é uma área habitada por cerca de dois milhões de pessoas e que teve um processo de ocupação inteiramente desordenado; realizar um ordenamento também sob o ponto de vista ambiental, já que essa é uma área que tem sido devastada de forma expressiva nos últimos anos; fomentar a atividade produtiva sustentável, uma vez que a atividade produtiva é incipiente e instalada em bases não legais; instalar ou consolidar uma infra-estrutura que promova o desenvolvimento através dos transportes, energia, comunicação entre outros setores.

A área do entorno da BR-163, afirma Miragaya, apresenta muitos conflitos em função de tratar-se de região de fronteira que teve ocupação recente. Na maior parte dos casos os conflitos têm origem fundiária. Grandes áreas de terras pertencem à União e o processo de regularização fundiária é extremamente incipiente e moroso, refletindo a ausência do Estado na região ao longo de muitos anos. Aliado ao conflito fundiário, que se estabelece entre os proprietários particulares das terras e o Poder Público, há um outro nível de conflito decorrente de indefinições quanto à jurisdição em determinadas áreas. Há sobreposições de competências, como é o caso das UC's que são administradas pelo Ibama mas que, por

estarem em áreas indígenas, estão também sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e da Funai.

Quanto aos crimes ambientais, como é o caso da extração da madeira, que na grande maioria dos casos é feita de forma ilegal, Miragaya afirma que o Governo Federal está buscando passar gradualmente da ilegalidade para a legalidade, de forma a não paralisar a atividade madeireira que é o principal setor econômico da região. Para isso, foi firmado um termo de conduta entre o Ibama e o Incra no sentido de permitir essa atividade na região durante um período, ainda que em bases semi-legais, já que os problemas quanto à regularização fundiária têm origem na ineficácia do Estado ao longo do tempo. Uma parte dos que atuam nesse setor, que hoje constitui uma minoria, não quer se submeter ao enquadramento em uma situação de legalidade e isso gera o confronto com o Estado.

Em relação às terras indígenas, o processo de regularização avançou muito nos últimos três anos, envolvendo a identificação, demarcação e homologação dessas terras. Ressalta Miragaya que 25% da área abrangida pelo Plano são constituídos por terras indígenas, o que significa um total de 30 milhões de hectares, em que se encontram cerca de cinquenta unidades dessas terras, representando, provavelmente, a maior incidência dentro do território nacional. Os conflitos entre indígenas e posseiros, grileiros ou madeireiros são hoje bastante localizados não chegando a constituir um problema de grandes proporções na visão do representante do Governo Federal, o que também se deve à fiscalização dessas áreas pelos próprios indígenas.

Assinala Miragaya que as divergências sobre qual modelo de desenvolvimento adotar na Área de Influência da Rodovia Cuiabá-Santarém não existe apenas entre as diferentes esferas de governo como também dentro do próprio Governo Federal, pois cada um dos ministros tem visão mais voltada para os interesses setoriais e corporativos de sua pasta. O desafio do Plano BR-163 Sustentável consiste principalmente, na avaliação de Miragaya, em possibilitar, permanentemente, a conciliação de interesses divergentes, a partir do próprio Governo Federal, para depois envolver os governos dos Estados do Pará, Mato Grosso e Amazonas.

Quanto aos setores econômicos que têm maior interesse na Área da BR-163, Miragaya afirma que são a agricultura, a pecuária e o madeireiro, embora haja também o setor da mineração, devido à existência de ouro e bauxita na região. A dinâmica econômica da área segue o padrão próprio das regiões de fronteira, ou seja, os interesses são definidos em bases legais ou ilegais, com ou sem a presença do Estado. Por isso, ressalta o gerente, cabe ao Estado estabelecer a estratégia de desenvolvimento para a região e o Plano BR-163

Sustentável tem uma importância decisiva, no sentido de ordenar racionalmente a atividade econômica, a partir de parâmetros legais. Esclarece Miragaya que o eixo temático do Plano é o fomento à atividade produtiva em bases sustentáveis, focando na importância do investimento em infra-estrutura para promover o desenvolvimento e no forte aporte de tecnologia, de forma a agregar valor à produção, para que aquela região não fique restrita à atividade primária, o que deverá resultar na melhoria da qualidade de vida e na geração de empregos para absorver a população que está na região e a que tende a se deslocar para ela.

Miragaya entende que a implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável nessas bases implicará necessariamente em grandes investimentos por parte das instituições do Estado naquela área, bem como na motivação do setor empresarial para que passe a atuar a partir da compreensão de que o esgotamento dos recursos naturais não trará benefícios a nenhuma atividade e que somente com o aporte de tecnologia será possível aumentar a produtividade.

São vários os setores empresariais que poderão ser beneficiados com a pavimentação da BR-163 e, entre eles, de acordo com Miragaya, os primeiros a manifestar interesse foram os grandes produtores de grãos do Centro-Norte do Estado do Mato Grosso. Esse setor passaria a ter, através dos portos da Calha Norte do Amazonas, uma alternativa muito mais barata para o escoamento da produção aos países importadores, principalmente da soja, que se localizam no Hemisfério Norte. Atualmente, esses produtores utilizam-se dos portos de Paranaguá e Santos o que onera o custo de transporte tanto terrestre quanto marítimo. Com essa nova alternativa haveria uma economia na ordem de trinta dólares por tonelada, o que representa elevada lucratividade para o setor. Entretanto, a queda internacional do preço da soja com conseqüente queda na rentabilidade provocou certo desinteresse ou impossibilidade em garantir a obra. Afora esse setor, há também as empreiteiras que atuam através de consórcios em algumas concessões públicas de rodovias, como as que integram a malha rodoviária do Estado de São Paulo e outras do Centro-Sul do país.

Os cenários futuros para a área da BR-163 previstos pelo Governo Federal, afirma Miragaya, apontam como estratégia de ocupação das áreas florestais a manutenção da floresta em pé, o que não significa que elas não sejam produtivas, mas sim que os planos de manejo possibilitem a extração da madeira em condições sustentáveis, ou seja, tornando possível a renovação dos recursos naturais. Para as áreas já abertas, as estratégias deverão ser múltiplas: aumentar a produtividade da produção agropecuária; fomentar a agricultura familiar; recuperar as áreas degradadas; realizar ações ambientais que recuperem

as matas e os rios, entre outras. A perspectiva futura da atividade agropecuária é de que haja um desenvolvimento maior no Estado do Mato Grosso do que no Estado do Pará, seja na área da Transamazônica ou na da BR-163. Nesta última, de acordo com Miragaya, é esperado um aumento na produção de grãos que, no caso da soja, poderá passar para vinte milhões de toneladas nos próximos quinze anos. Para incrementar o desenvolvimento a partir da pavimentação da BR-163 e da utilização dos portos da Calha Norte do Amazonas, a expectativa é que se instale na região um parque industrial de beneficiamento de grãos (soja, milho, algodão) que atrairá outros segmentos industriais, como os de maquinaria, implementos, fertilizantes etc. Esse processo de beneficiamento poderá acontecer também no setor madeireiro atraindo outras indústrias, como a moveleira. A projeção, portanto, é transformar o perfil da produção regional, hoje basicamente primária, para um estágio mais sofisticado, em que haja agregação de valor à produção. Ao concluir, Miragaya reafirma que as atividades de grande porte previstas para o entorno da BR-163 deverão preservar a pequena produção, a produção familiar, com o apoio do Governo Federal, que deverá realizar investimentos em infra-estrutura, na comercialização e transporte da produção, na concessão de crédito e assistência técnica, de modo que esse setor possa resistir à pressão empresarial.

A concepção e a ação do Estado na visão do diretor de articulação política do Ministério do Meio Ambiente

A estratégia do Governo Federal para a área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém, que está consolidada no Plano BR-163 Sustentável, de acordo com Cássio Alves Pereira, do Ministério do Meio Ambiente, dialoga com outras duas políticas que são a PNDR- Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o PAS. A PNDR, afirma Pereira, rompe com a visão das políticas anteriores que priorizavam os eixos de integração, o que, no caso da Amazônia, significava a viabilização do acesso ao capital natural a partir dos interesses do Sudeste e do Centro-Sul do país, assim como dos interesses internacionais. O PAS, dentro dessa Política, constitui o “desenho” para a Amazônia e, embora não tenha avançado conforme havia sido programado, continua a ser a referência estratégica para o desenvolvimento da Região Amazônica, como parte da concepção de planejamento a partir dos territórios.

A estratégia de subdividir a Amazônia em três macrorregiões e em quatorze mesorregiões como está definido no PAS, que inclui a área da BR-163, deve-se à dinâmica

sócio-econômica e às conseqüências das questões ambientais, que não ocorrem uniformemente em todo o território da região, além do fato dos recursos serem insuficientes nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal –, o que implica na necessidade de concentrar os investimentos nas áreas em que há maior dinamismo, garantindo para todo o território políticas universais como saúde e educação.

Quanto aos conflitos existentes na região, Pereira afirma que o principal deles é o fundiário, porque sem estabilidade fundiária as políticas ambientais, de crédito, de financiamento e todas as demais que requeiram investimentos e retorno médios ficam com um grau de incerteza muito acentuado. Embora o problema fundiário seja geral, é mais intenso no Pará do que em outros Estados, em função das atividades ilícitas, grilagem de terras, roubo de madeira e tráfico de drogas ocorrerem de modo expressivo.

Em relação aos indígenas, Pereira considera que apenas no norte do Estado do Mato Grosso há uma pressão maior para a ocupação de terras e maior evidência de conflito atualmente, sendo que o roubo de madeira é o fator que gera maiores problemas. Compreende que há, sem dúvida, necessidade de maior consolidação dessas terras, que são bastante significativas em termos quantitativos. Quanto à venda de madeira por indígenas, afirma ser difícil negar a existência dessa atividade de forma irregular, mas entende que essa questão remete à outra muito séria que é a necessidade das populações indígenas terem auto-suficiência, reduzindo a dependência da Funai-Fundação Nacional do Índio, o que está relacionado com o tratamento a ser dado para a produção realizada nessas áreas, inclusive a florestal.

Quanto à participação da sociedade civil, na visão de Pereira, o Plano BR-163 Sustentável representa um grande avanço, surgido em decorrência da dinâmica dos movimentos sociais liderados sobretudo pelos que já atuam na Transamazônica, como a Fundação Viver, Produzir e Preservar e por outras organizações de Santarém que fortalecem os movimentos sociais encontrados ao longo daquela rodovia. Apesar da organização dos movimentos sociais, Pereira ressalta a importância do processo de mobilização de outros setores como os produtores de soja do Mato Grosso. Em Sorriso e Sinop, esses produtores montaram um consórcio pró-asfaltamento da Rodovia Cuiabá-Santarém e o Governo Federal precisou atuar na área para fazer a mediação desses interesses.

Avalia Pereira que a ação articulada dentro do próprio Estado, entre os diferentes níveis de governos, não é fácil de ser construída porque não há outros antecedentes dessa forma de gestão compartilhada. No próprio Governo Federal, constata avanços diferenciados entre os ministérios, havendo os que se sobressaem, como os do Meio Ambiente, da

Integração Nacional e do Planejamento, enquanto que outros avançaram com menor intensidade. Apesar disso, Pereira acredita que haja tendência ao nivelamento entre os órgãos ao longo do tempo, por ser esta uma determinação de governo. Esse fato deve-se, em sua opinião, à história desses ministérios que é marcada por planejamentos e ações muito setorizados, havendo dificuldade com o formato da máquina estatal e mesmo com a cultura dos que trabalham nos ministérios, no sentido de passarem a ter visão territorial e articulada. O mesmo ocorre também com os governos estaduais e, mais ainda, com os governos municipais. Neste último caso, de acordo com Pereira, o problema torna-se ainda mais grave em função das ligações muito próximas entre o Poder Público e os interesses econômicos locais, como no caso das prefeituras do norte do Estado do Mato Grosso que têm ligação muito forte com os produtores de soja. No nível federal, em que é possível um maior distanciamento dos interesses pessoais e locais, há maior possibilidade de realizar políticas universais.

No Estado do Pará, onde está localizada a maior parte da área da BR-163, o Governo Federal tem como projeto o desenvolvimento em bases sustentáveis, através da combinação das atividades de vários setores em que o florestal é o prioritário. O ordenamento do território para uso sustentável com a criação das UC's é uma prova dessa diretriz, que inclui também a produção mineral como na APA- Área de Proteção Ambiental do Tapajós, onde é permitida a atividade garimpeira e a agricultura familiar. O Governo do Estado do Pará, por outro lado, propõe um avanço maior do setor agro-pecuário, deixando muito mais áreas a serem abertas para essas atividades, o que pode ser comprovado no macrozoneamento. Pereira resume que o modelo de desenvolvimento que interessa ao Governo Federal é diversificado e prioriza a produção florestal, a conservação dos recursos naturais, a produção mineral e a agricultura familiar. A agropecuária não deve ser excluída, mas também não será priorizada dentro dessa estratégia.

Hoje, na percepção de Pereira, os conflitos da BR-163 estão migrando para a BR-319 em função de que muitos setores já perceberam que o Governo Federal está ordenando esse território e isso prejudica determinados interesses, talvez porque não atuem dentro da legalidade. Em relação ao desmatamento tem havido redução significativa em consequência de medidas muito duras adotadas pelo Governo Federal. Mas não há como manter esse quadro continuamente através de ações da Polícia Federal, sendo fundamental alterar a base produtiva da região. Por isso afirma que o Governo está lutando pela efetiva implantação do Distrito Florestal, a fim de ter ações consistentes e com menor custo social, uma vez que grande parte das práticas ilegais gera emprego e renda naquela área. A principal contribuição do Governo

Lula até o momento, na avaliação de Pereira, tem sido a sinalização de ordem, mesmo não tendo sido resolvidos todos os problemas. A criação das UC's, por exemplo, com todas as dificuldades que vêm ocorrendo, promovem o ordenamento territorial e constroem a ação de grilagem de terras. A organização e mobilização social, embora não dependam do governo, vieram como reação à ação governamental e são indicativos positivos porque constituem conquistas da sociedade.

Algumas Conclusões Possíveis

Partindo das referências teóricas, do Plano BR-163 Sustentável e das entrevistas realizadas com ocupantes de cargos importantes na estrutura de decisão e implementação de políticas públicas federais, considera-se relevante analisar a ação do Estado brasileiro na área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém a partir de alguns parâmetros. A idéia neste trabalho é utilizar as informações obtidas na análise do material pesquisado a partir das três dimensões propostas por O'Donnell, antes mencionadas, que são: a capacidade e eficiência da burocracia estatal; a efetividade da lei; e a busca do Estado em atender o interesse público.

Em relação à capacidade e eficiência da burocracia estatal, vale em primeiro lugar retomar um ponto crucial nas entrevistas que é quanto a existência de interesses conflitantes de diversas ordens na área, não apenas entre os vários setores econômicos que disputam a exploração dos recursos naturais na região e entre atores locais, como também dentro do próprio Governo Federal. Neste caso, os conflitos decorrem de diferentes concepções sobre o modelo de desenvolvimento a adotar nessa área.

Os conflitos de interesse são normais, especialmente se considerado o grande potencial natural da região, não obstante o processo de desmatamento e degradação ambiental em curso. Apesar disso e do esforço relatado pelo representante do Ministério da Integração no sentido de construir possíveis consensos, entende-se que um dos problemas centrais a ser vencido consiste justamente na definição e combinação de esforços para a efetiva implementação do modelo de desenvolvimento defendido pelo governo central. Sem isso não haverá unidade entre as instituições do Governo Federal, o que certamente impedirá a atuação governamental em condições de demonstrar capacidade e eficácia e de obter legitimidade junto à sociedade local.

A burocracia estatal, no caso do Estado brasileiro, demonstra ser insuficiente em termos de seu quadro, conforme depoimentos dos entrevistados, com falta de pessoal para

realizar atividades centrais, como por exemplo a fiscalização do cumprimento de normas e leis. Em outros casos, demonstra ser ineficiente em ações de caráter operacional, como por exemplo as relacionadas ao orçamento público, o que impede o Estado de dimensionar o impacto total de suas ações, planos e programas, a exemplo do Plano da BR-163 Sustentável. Embora possa parecer uma questão menor, esse ponto reflete dificuldades da máquina estatal, em geral enrijecida dentro de determinados modelos de gestão que impedem uma flexibilidade maior na atuação e, portanto, uma maior eficiência e eficácia da burocracia do Estado.

Em outro sentido, para realizar um processo articulado de coordenação do Plano com a sociedade é fundamental que a burocracia estatal e o corpo de funcionários do Estado estejam capacitados e abertos a essa nova forma de gestão. As novas institucionalidades, ou os novos arranjos institucionais, como os fóruns de discussão e as comissões paritárias, requerem novas posturas do Estado e capacidade técnica e política para atuar de modo a conduzir situações de conflito e a obter possíveis consensos.

Ao analisar a forma como foi estruturado o Plano BR-163 Sustentável, com participação de vários dos segmentos envolvidos, os entrevistados afirmam que caminhos estão sendo buscados pelo Governo Federal no sentido de tentar compatibilizar interesses para a implantação de um modelo de desenvolvimento local sustentável na Área de Influência da BR-163. Nesse sentido, considerando o parâmetro de atendimento ao interesse público, poder-se-ia dizer que há um movimento nessa direção, muito embora seja cedo para afirmar que isso já esteja sendo possível, considerando que até o momento, embora existam algumas ações decorrentes da discussão sobre o Plano que refletem a mobilização e investimentos iniciais por parte do Governo Federal, as iniciativas são ainda tímidas diante da complexidade dos problemas. Será também necessário analisar as consequências da implantação do Plano, na medida em que suas ações estiverem em curso e que, mediante indicadores econômicos e sociais, seja possível analisar as transformações operadas e as possíveis melhorias nas condições de vida da população. Somente assim será possível, caso as ações do Governo Federal se consolidem nessa direção, comprovar em que medida a efetividade de um modelo que agrega desenvolvimento com sustentabilidade será capaz de reduzir as profundas desigualdades sociais internas da região e desta em relação a outras áreas do país.

A capacidade e eficiência estatal, neste caso específico, podem também ser analisadas a partir de um outro foco de problemas que é o da superposição de competências entre os órgãos federais. Em muitas situações há problemas decorrentes da duplicidade de ações ou da ausência destas em função de que faltam algumas definições centrais sobre o(s)

órgão(s) que deve(m) atuar em determinada situação ou área, como acontece, por exemplo, com as UC's que encontram-se em terras indígenas. Essas situações suscitam dúvidas e por vezes divergências dentro do próprio aparelho de Estado, o que impede uma maior agilidade e eficácia na solução dos problemas.

Pensar sobre a eficiência e a capacidade do Estado no sentido da implementação do Plano BR-163 Sustentável, que surgiu como um imperativo face os inúmeros conflitos de interesse e as condições gerais da região, passando a requerer medidas urgentes por parte do Estado, deve também significar a preocupação de vir a ocorrer um isolamento da área por ele abrangida em relação ao contexto geral da Amazônia, na qual existem problemas e disputas igualmente difíceis.

Quanto à efetividade da lei, outra das dimensões propostas para realizar esta breve análise sobre a atuação do Estado na Amazônia, os depoimentos dos representantes do Governo Federal são suficientes para demonstrar o quanto o Estado brasileiro ainda continua inefetivo na região, traço que se conserva ao longo da história do país. O foco de alguns desses problemas está centrado na questão fundiária, o que resulta em apropriação ilegal de terras, em permanentes conflitos e no desenvolvimento de atividades econômicas ilegais, como é o caso de grande parte da extração madeireira. São questões de grande envergadura para as quais não se apresentam ainda soluções no curto prazo a partir da ação estatal. Preocupa nesse sentido o fator tempo, diante da urgência das questões e da dinâmica local. Haverá tempo hábil para que o ZEE- Zoneamento Ecológico-Econômico venha a fornecer os elementos fundamentais para a ação efetiva do Estado e para que a ilegalidade deixe de ser a marca principal em grande parte das áreas e das atividades econômicas desenvolvidas nessa região?

Por último, vale ressaltar o papel que a sociedade tem a cumprir nas suas relações com o Estado. É fundamental que haja competência social, no sentido utilizado por Bourdieu, ou seja, que não haja uma delegação incondicional às representações, mas sim a participação ativa e qualificada nas discussões e no monitoramento da ação estatal, pois, somente assim serão definidas as condições e o lugar dessa participação. Para isso, é fundamental ter acesso às informações, aos debates e aos mecanismos de ação do Estado, que respeitará e assegurará essa participação na medida em que a sociedade civil demonstrar sua capacidade de organização e mobilização para se fazer reconhecida e interferir na agenda política.

Referências

- ACSERALD, H. Território e poder: a política das escalas. In: Fischer, Tânia (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos de avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Cap. VII – A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. Rio de Janeiro: Difel, 1989.
- CASTEL, R. A escolha do Estado social. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2, n.3 jan/jun, p. 18-35. 2000.
- CASTRO, E. **Globalização, dinâmica dos atores sociais e novas frentes do desmatamento na Amazônia**. Belém: Paper NAEA/UFPA, n. 185, 2005.
- _____. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: Armando Dias Mendes (org). **Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos**, 2ª ed. rev. aum. Belém: Ed. Valer, 2004.
- CASTRO, E; MONTEIRO, R.; CASTRO, C.P. **Atores sociais em novas fronteiras na Amazônia: estudo sobre dinâmicas sociais na fronteira, desmatamento e expansão da pecuária na Amazônia**. In: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 12º, 2005, Goiânia. Anais do XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. Goiânia: INPE, 2005. p. 3053-3060.
- CHALOULT, Y. Estratégias de integração da América do Sul e seus atores. In: **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. XXV, jan/jul, p. 59–88. 1999.
- EVANS, P. El hibridismo como estratégia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. In: **Revista Del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 25, feb 2003.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: Fischer, T. (org). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos de avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 36, jul.1993.
- OSZLAK, O. Estado e sociedade: novas regras do jogo? In: **Sociedade e Estado: Superando as Fronteiras**. São Paulo: Fundap, 1998.