

PLANEJAMENTO TERRITORIAL

VOLUME 2

reflexões críticas e práticas alternativas

Organizadores

Ester Limonad
João Monteiro
Pablo Mansilla

Autores

Ana Fani Alessandri Carlos
Arlete Moysés Rodrigues
Bertha Koiffmann Becker
Bruno Milanez
Camila D'Otavianno
Clarice Libânio
Daniel Sanfelici
Daniela Adil Oliveira de Almeida
Edna Ramos de Castro
Ester Limonad
Fabiana Felix do Amaral e Silva
Geraldo Magela Costa
Heloisa Soares de Moura Costa
Ivaldo Gonçalves de Lima
Jean Legroux
João Carlos Monteiro
João Luiz Nicolodi
Jorge Luiz Barbosa
Leda Velloso Buonfiglio
Lidiane Maria Maciel
Luiz Jardim Wanderley
Miguel González Rodríguez
Oren Yiftachel
Pablo Mansilla Quinõnes
Rainer Randolph
Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves
Roberto Luís de Melo Monte-Mór
Tore Øivin Sager

Max
Limonad
desde 1944



PLANEJAMENTO TERRITORIAL VOLUME 2 reflexões críticas e práticas alternativas de [Ester Limonad](#); [João C. Monteiro](#); [Pablo Mansilla](#) está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](#). Podem estar disponíveis autorizações adicionais às concedidas no âmbito desta licença em <https://www.maxlimonad.com.br/>

Capa
Ester Limonad

L734p Limonad, Ester; Monteiro, João C.; Mansilla, Pablo (orgs.) et al. Planejamento territorial volume 2: reflexões críticas e práticas alternativas / Ester Limonad; João C. Monteiro; Pablo Mansilla (orgs.) et al. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

Planejamento.
Sobre os autores.
ISBN 978-65-88297-56-8

1. Geografia . 2. Planejamento. 3. Urbanismo. 4. Políticas sociais. I. Limonad, Ester (org.). II. Monteiro, João C. (org.). III. Mansilla, Pablo.

CDD 352.160981

Editora Max Limonad
www.maxlimonad.com.br
editoramaxlimonad@gmail.com

2021

Dinâmicas socioterritoriais na Amazônia na perspectiva da ecologia política¹

Edna Castro

Entender a ação do Estado na Amazônia tornou-se uma chave relevante para analisar os processos de transformação nesse imenso território, desde as políticas coloniais de controle territorial às políticas atuais de desmonte dos dispositivos legais e institucionais. A partir da década de 1960 observa-se um novo padrão de intervenção estatal demarcado pela abertura da rodovia Belém-Brasília, e, posteriormente, pela decisão dos governos militares em construir grandes eixos rodoviários para concretizar a abertura de novas fronteiras, o que efetivamente ocorreu. Cabe perguntar no âmbito deste ensaio quais seriam as possibilidades de as políticas de ordenamento territorial conseguirem gerar eficácia social, melhor uso do capital natural, e evitar os conflitos de várias naturezas e intensidades em torno da questão fundiária, considerando os desdobramentos das dinâmicas socioeconômicas globais.

A realidade social é composta de uma diversidade de lógicas e de racionalidades que determinam as práticas sociais. É nessa perspectiva que se examinam as políticas e os procedimentos de ordenamento territorial enquanto contraponto à dinâmica predatória de expansão da fronteira, entendendo-se que a racionalidade dos atores e suas motivações, individuais e coletivas, são importantes na definição de suas estratégias socioespaciais.

O ordenamento jurídico requer o reconhecimento dos direitos e das propriedades intrínsecas da presença humana e não humana em um dado território. A Amazônia é a maior floresta tropical contínua do planeta, com quase sete milhões de quilômetros quadrados e, por isso, desempenha um papel relevante no regime global do clima e das chuvas. Nela vivem quase 200 etnias de povos originários, com línguas e culturas diferentes e uma população, ao todo, de aproximadamente 30 milhões de pessoas distribuídas

¹ Este texto revisita, de certa forma, um trabalho publicado originalmente em 2007 nos *Novos Cadernos NAEA*, 10(2), por considerar que as linhas gerais de análise ali apresentadas e os argumentos sobre as políticas de ordenamento territorial respondem às novas dinâmicas socioeconômicas e às situações de desmatamento na Amazônia cujo controle do Estado mostra-se mais frágil. Agradeço a Ester Limonad pelo convite e por propor uma releitura de meu próprio texto, agora em versão ampliada e atualizada, sobre ordenamento territorial e democracia.

numa superfície de 9 países², a maior parte no Brasil que perfaz aproximadamente 20 milhões, o que lhe confere grande responsabilidade socioeconômica e ecológica para a preservação da vida³.

Desde as quatro últimas décadas do século XX a Amazônia brasileira emerge no noticiário nacional e internacional pelas ameaças à sobrevivência da floresta (Castro, 2019). De fato, a modificação da floresta amazônica é um movimento contínuo no tempo, e sempre na direção de novas fronteiras de recursos naturais, o que tem levado a uma perda de cobertura florestal inusitada, apenas freada entre os anos 2010 e 2014, e retomada de forma devastadora nos primeiros anos do governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) que, em dois anos, conseguiu alcançar as mais altas taxas de desmatamento.

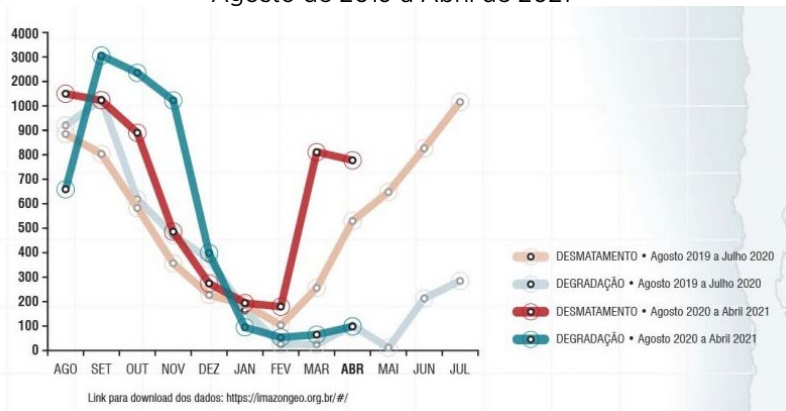
Nada tem conseguido estancar o processo de devastação da Amazônia. Porém têm havido políticas de redução do desmatamento tornando mais eficazes as instituições e os instrumentos de controle ambiental, como foi o caso do compartilhamento de responsabilidades por vários órgãos, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Polícia Federal, associado à vigilância de organizações sociais que agem nas localidades. Essa estratégia conseguiu manter um certo freio na dinâmica do desmatamento até 2014, havendo se elevado em 2016. A retomada de altas taxas de desmatamento é imediata às mudanças implantadas no Ministério do Meio Ambiente, durante o governo do presidente Michel Temer (2016-2018), e aumentam exponencialmente com a ulterior gestão de Jair Bolsonaro, com a escolha de um ministro dedicado a desmontar o corpo legal e institucional de defesa do meio ambiente. Ficou claro que a expressão “passar a boiada” era a senha para abrir o tesouro escondido nas florestas brasileiras, em especial na Amazônia. Observa-se, assim, um movimento crescente no desmatamento ao longo de 2019, 2020 e devastador em 2021 explícito no Gráfico 1. Para Fonseca e colaboradores (2021), em abril de 2021 o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) detectou 778 quilômetros de desmatamento na Amazônia Legal, 45% a mais que em abril do ano

² Para consultar dados demográficos da região Pan-Amazônica sugiro consultar trabalhos publicados pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, NAEA/UFPA.

³ É reconhecida pela biodiversidade de espécies vegetais e animais, embora a ciência reconheça a insuficiência de estudos sobretudo por ser uma região altamente complexa e conter muitas espécies e dinâmicas desconhecidas. Até o presente, estima-se mais de 40 mil espécies de plantas, enorme diversidade animal com mais de 400 espécies de mamíferos, 1300 de pássaros e 3.000 de peixes, distribuídos em ecossistemas diversos com a presença de cursos d'água de grande volume e extensão correspondendo a 1/5 da água doce do mundo.

anterior, nos seguintes estados: Amazonas (28%), Pará (26%), Mato Grosso (22%), Rondônia (16%), Roraima (5%), Maranhão (2%) e Acre (1%).

Gráfico 1: Evolução do Desmatamento e Degradação na Amazônia | de Agosto de 2019 a Abril de 2021



Extraído de Fonseca, A. et al. (2021) – dados Imazon

O mês de abril de 2021 registrou as maiores taxas de desmatamento, principalmente em áreas privadas (68% do total), assentamentos (19%), Unidades de Conservação (11%) e em terras indígenas (2%), apesar de esse ser o período mais chuvoso e úmido na Amazônia e, por isso, sem histórico de taxas elevadas de desmatamento. Aumentou igualmente a pressão de grileiros e de garimpeiros sobre as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação. Assinale-se que a BR-163 é uma das áreas onde as taxas de desmatamento no estado do Pará, são maiores. Não se pode esperar senão uma curva vertiginosa de aumento no verão que se aproxima, uma vez que as ações recentes tomadas pelo Ministério de Meio Ambiente como resposta às pressões internacionais, não contraria em absoluto a trajetória recente da política do desmonte implementada pelo Ministério do Meio Ambiente (Bronz, Zhouiri, & Castro, 2020).

É imperioso ter políticas públicas nacionais com ações de controle combinadas com as estruturas de estados e municípios para atuar localmente e estancar essa sangria da floresta e de animais, pois estes perecem seja pela perda de suas condições de reprodução devido ao desmatamento, seja pelos incêndios que foram, em 2019 e 2020, de grandes extensões o que impedia qualquer possibilidade de busca de refúgios por parte de milhares de animais.

Este ensaio examina as dinâmicas socioeconômicas no Oeste do estado do Pará, na região cortada pela Rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) que corresponde, aproximadamente, a 800 km de rodovia, acompanhando o curso do rio Tapajós, onde houve, a partir dos anos 1970 um relevante processo de intervenção estatal com as políticas de infraestrutura, colonização e incentivos à pecuária e à exploração madeireira. Um outro momento relevante foi a aplicação do instrumento Zoneamento Econômico e Ecológico, na primeira década do século XXI, que visava produzir um efeito de ordenamento territorial com a definição e destinação de terras, o que reconfigurou o desenho fundiário. Trata-se de uma região com muitos conflitos relacionados a problemas fundiários, com índices elevados de grilagem de terras, violência, atividades econômicas ilegais, concentração de terras e conflitos socioambientais com populações tradicionais e migrantes pobres vindos do Norte do estado do Mato Grosso (ISA, 2018). É uma área das mais importantes na confluência dos estados do Pará e Mato Grosso, em função da grande diversidade biológica, das potencialidades naturais (como as províncias florestal e mineral) e culturais, que evidenciam uma heterogeneidade de situações sociais e étnicas interagindo com ecossistemas ricos em recursos naturais. O povoamento da parte paraense Sul da BR-163 foi feito por várias ondas de migrantes vindos do Sul, Nordeste e Centro Oeste, iniciado pelos Programas de Colonização durante os governos militares com lotes de 500 ha, com migrantes oriundos sobretudo dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, via política de colonização baseada em um outro padrão social e econômico, diferente daquele implementado na colonização da rodovia Transamazônica, com módulos de 100 ha e depois de 50 ha, nas margens da rodovia.

No norte do estado do Mato Grosso, verificou-se uma enorme conversão no uso do solo em função da agricultura intensiva de soja. No estado do Pará, ultrapassando a serra do Cachimbo, o garimpo ilegal se soalhou, deu origem à cidade Castelo de Sonhos e financiou a expansão da pecuária em direção a Novo Progresso, além da intensificação do extrativismo da madeira de lei, potencializado pelo asfaltamento do trecho estadual da BR-163 e pelas ligações com os municípios cortados pela Transamazônica, entre eles Trairão, Jacundá, Placas, Uruará, Itaituba e Santarém. Os dados examinados referem-se apenas aos municípios paraenses divididos, para efeito do Zoneamento Econômico-Ecológico da BR-163 (Venturieri et al., 2007), em quatro eixos socioeconômicos: a agropecuária, a exploração madeireira e mineral (ouro, bauxita, alumínio e calcário), a agricultura familiar e, mais

recentemente, a agricultura intensiva de grãos. A escolha das dinâmicas socioeconômicas para análise levou em conta a metodologia de atores sociais e institucionais, e as estratégias da ação coletiva nos territórios.

Globalização, fronteiras e ação do Estado

O debate sobre a globalização tenta distinguir os processos econômicos que reconfiguram dimensões-chave do mercado mundial, em especial, eficiência, produtividade e competitividade. Nesse sentido a globalização constitui uma continuidade no movimento de racionalização da sociedade moderna. O que diferencia este momento dos anteriores é que os processos se fazem de forma mais rápida e profunda, modificando noções e estruturas institucionais consideradas as performances em um dado padrão, então vigente, de reprodução da vida social. É importante distinguir as estratégias e ações empreendidas por grandes e médias empresas diante da concorrência e da competição global, e o potencial técnico e de inovação das empresas regionais para fazer face às relações mercantis globalizadas.

A relação entre globalização, comércio mundial e modernização faz parte das agendas governamentais – federal e estadual –, cujas políticas têm um caráter colonial-desenvolvimentista (Castro, 2014). Por isso, é fundamental a análise das perspectivas políticas e das respostas que estão sendo dadas pelo Estado, pois o que se tem observado nas últimas décadas, é a expansão das relações mercantis em direção a novos espaços integrados à economia pelo avanço tecnológico e pela consequente reconceitualização do tempo e do espaço (Chesnais, 1996).

A integração permanece como matriz conceitual, e colonial, da ação do Estado nas novas fronteiras no Brasil, tendo sido acionada também na conquista do Oeste americano e do Oeste canadense. Houve eficácia simbólica quanto ao uso político dessa imagem de integração, que resultou na incorporação de novos territórios às estruturas de mercado. No avanço dos bandeirantes (Moog, 1969) para o Oeste e para o Norte, adotou-se a ideia de nação e de brasilidade, recriando-se o imaginário do progresso. Esse princípio norteou as políticas dos governos militares para a Amazônia, nos anos 1960 e 70. A integração tornou-se uma meta dos programas de construção de grandes eixos rodoviários, como a rodovia BR-230 (Transamazônica), a rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), a rodovia BR-364 (Manaus-Porto Velho) e a Rodovia Perimetral Norte. O programa de colonização foi um pilar da política de integração nacional, e os investimentos em infraestrutura

viabilizaram o avanço em direção a novas áreas, potencializando a expansão da agropecuária, seguindo o mesmo modelo da conquista de novas terras no Oeste paulista e paranaense.

A noção de integração é um marcador do Programa Marcha para o Oeste, do Estado Novo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, programa que, para Velho (1967), representa um mito inventado pelo autoritarismo estatal como forma de dominação, no sentido de dominação política e ideológica. A crítica a esse programa, posta ao longo da obra de Velho (1967), é igualmente encontrada em Monbeig (1984), que considera essa marcha como um episódio característico da expansão da civilização capitalista às margens do Atlântico, associando-a a uma “devastação sem freio” (Monbeig, 1984). Seguem a mesma linha a Expedição Roncador-Xingu, de 1943, e nos anos 1970, o Programa Rondon, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Polamazônia, fortalecidos pela construção de grandes vias como a Belém-Brasília, que visava a ocupação do Noroeste e do Norte do país e que, ao incorporar novas terras, acabou por viabilizar um antigo projeto que era ligar, por via rodoviária, o Sul ao Norte e o Nordeste ao Norte e propiciou conexões com o centrão do país, o Noroeste. A estratégia se concretiza, sobretudo, com as rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, que de fato, embora não asfaltadas e com inúmeros problemas de trafegabilidade, constituíram eixos de ocupação e de ordenamento territorial implantados pelo Estado.

A percepção que as elites brasileiras tinham dessa região, nos anos 1950 e 1960, coadunava-se com o projeto nacional-desenvolvimentista, fortalecido nos governos posteriores. As políticas formuladas com base nessa percepção materializar-se-iam em duas grandes obras que definiriam, a partir daí, e de forma irreversível, o futuro da Amazônia e de sua integração à economia nacional: a construção de Brasília e a implantação da rodovia Belém-Brasília. Essas obras constituem marcos, pois, a partir daí a política que nortearia o avanço da fronteira econômica na Amazônia estruturar-se-ia de forma a permitir, de um lado, a incorporação de novos territórios à economia e à sociedade nacionais e, de outro, a integração às estruturas produtivas e ao mercado globalizado.

A Amazônia brasileira foi concebida, no seio das elites nacionais, enquanto fronteira de recursos com a qual o capital poderia refazer seu ciclo de acumulação com base nos novos estoques disponibilizados. Vazio demográfico e recursos inesgotáveis são associações ainda presentes no imaginário das elites políticas, militares e de segmentos médios da sociedade

brasileira em pleno século XXI. Cabe ressaltar que a fronteira sempre teve uma dimensão mítica de conquista, de desafio do novo, de encontros e de possibilidades de (re)invenção de sonhos, de procura de novas terras e riquezas, como a busca incessante do El dorado que mobilizou tantos europeus na corrida ao ouro dos impérios incas, astecas e maias e dizimou com extrema barbaridade essas civilizações. Na Amazônia, o imaginário idílico sobre o lugar do paraíso e do progresso (re)aparece nas nomeações de povoados e cidades surgidas nesse processo de avanço de fronteiras. Na atualidade, no Sudeste e no Oeste do estado do Pará, encontramos as denominações Nova Canaã, Eldorado do Carajás, Vitória da Conquista, Novo Progresso, Castelo de Sonhos, entre tantas outras, reafirmando o mito da terra prometida que povoou o imaginário social Ocidental e que aparece hoje, a propósito da Amazônia, nos discursos de políticos, militares, empresários, pessoas comuns, certamente (re)traduzidos pela mídia impressionista. As políticas nacionais que hoje estão sendo formuladas para a Amazônia atualizam esse imaginário por meio da bandeira da integração nacional, do progresso, do crescimento acelerado e, também, da segurança nacional. No entanto, a utopia do desenvolvimento que a todos interessa deve, mesmo no plano conceitual, ultrapassar a visão conservadora que exclui do planejamento grupos sociais expressivos.

O movimento de expansão da fronteira, então, foi impulsionado pelo aumento da demanda de produtos agrícolas para mercados internos e para atender a pauta de exportação de recursos primários, como madeira e minério. A fronteira, por ser móvel, refaz-se pelas novas dinâmicas dos atores sociais (Moran, Brondizio, & McCracken, 2002; Castro, 2012). Nesse movimento, atores sociais e processos econômicos de hoje estão integralmente articulados em inúmeras redes de interdependência com o restante do país. Certamente está em jogo a discussão do papel da agricultura e de seus novos arranjos na economia que se moderniza e da sociedade que vive um rápido processo de urbanização (Costa, 2005). Não basta pensar apenas na opção da revolução verde, que converteu a floresta do norte do estado do Mato Grosso e de Rondônia, em pastos e agricultura intensiva de grãos, fortalecendo a abertura da fronteira em direção ao Norte e a destinação de recursos naturais para o mercado capitalizado. Esse processo chega ao século XXI, diríamos, ainda como matriz da modernização impulsionada pelo processo de mobilidade do capital e pelas novas regulações de mercado.

A interpretação dos princípios de racionalidade econômica e da modernização, conjugados com as estratégias dos agentes econômicos presentes

em espaços diferenciados da Amazônia, é importante, a nosso ver, para o entendimento das possibilidades e do alcance do ordenamento estatal do território. É necessário levar em conta quatro dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, não há uma causa única para as fortes mudanças territoriais, nem para o desmatamento, pois se trata de causas múltiplas que dizem respeito à diferença de estratégias e de racionalidade de atores. Em segundo lugar, essa alteração do território está organicamente relacionada à estrutura social do país, desigual em renda e oportunidades, e à capacidade de acumulação dada pelas condições da fronteira. Em terceiro lugar, é preciso levar em conta o modo de inserção da Amazônia e do país na economia mundial globalizada. Finalmente, o quarto ponto diz respeito aos arranjos políticos, à disponibilidade de recursos institucionais e a capacidade dos atores locais em reafirmar estratégias de desenvolvimento sustentável.

Múltiplas dinâmicas na Br-163: economia e conflitos socioambientais

Do início da colonização até 1978, o desmatamento atingiu aproximadamente 15,3 milhões de hectares da floresta; de 1978 a 1988, a área desmatada passa a 37,8 milhões de hectares; em 1990, alcança 41,5 milhões de hectares. Atualmente, a cada ano, são devastados milhões de hectares, segundo a tendência do avanço da pecuária e da agricultura intensiva (Castro, Monteiro & Castro, 2004a; Fearnside, 2000). Apesar de todo o esforço por parte do Estado, de organizações não governamentais (ONG) ambientalistas, de organizações sociais e de outros atores sociais, de novas regulamentações e ações fiscalizadoras, o saldo acumulado de desmatamento em 2007 era de 653.908 km² de floresta, conforme informações do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE, 2008). A tendência continua sendo o avanço ininterrupto do processo de desmatamento provocado pelo avanço da fronteira e do ciclo de destruição da floresta (Nepstad et al., 2000), apesar de ter havido algumas poucas oscilações (positivas), segundo os dados oficiais divulgados pelo INPE. No ano de 2018 já se verifica o aumento do desmatamento, processo que avança progressiva e rapidamente nos governos dos Presidentes Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Embora vários atores contribuam para o desmatamento, a pecuária continua a ser a atividade responsável pela maior parte do desflorestamento, em razão das crescentes extensões de terra por ela ocupadas, da padronização do uso do solo e da concentração fundiária verificada também como

uma estratégia de formação de estoques para o mercado futuro de terras. Porém, a chave do entendimento do papel da pecuária no desmatamento está na percepção do conjunto de atividades a que ela está relacionada. Embora falte uma contabilidade demonstrativa, a capitalização de terras e de rendas pela pecuária é resultado de uma equação na qual outras atividades entram como fatores de complementaridade, a exemplo: madeiras, garimpos, comércio, pequena produção familiar, serviços e outras formas de extrativismo. Por isso, a compreensão da dinâmica do desmatamento requer investigar, ao nosso ver, as ações e estratégias dos atores diversos que se fazem presentes em dada fronteira de recursos, para explicar também por que a pecuária foi reconhecida como a atividade mais rentável e segura, do ponto de vista econômico, assinalado por Castro (2008) que acabou por justificar e obscurecer os custos sociais e ambientais.

A alteração territorial que presenciamos hoje na Amazônia resulta efetivamente de importantes mudanças que ocorreram na sociedade e na economia nas últimas décadas, entre as quais as novas demandas do mercado mundial e a diferenciação interna de setores econômicos que alteraram o uso da terra e a estrutura da propriedade. Para entender essa alteração, é preciso considerar a interação entre os processos locais e a dinâmica de mercados globais, fundamental para identificar as conexões lógicas que explicam o complexo mercado transnacional e a pressão de agentes econômicos sobre os recursos naturais. Nessa perspectiva, cabe examinar os efeitos locais do movimento da economia, de alguns setores-chave, tais como as cadeias produtivas da pecuária, da madeira e da agricultura intensiva, que estão articulados ao mercado global. Certamente que a racionalidade de atores empresariais atuantes e responsáveis em grande parte pelo desmatamento e pela pressão sobre os recursos extrapola esses setores.

Outras atividades estão ligadas a esses atores, formando um conjunto de interesses convergentes na pressão sobre os recursos, como a pequena produção familiar, o comércio, a pesca, os grandes empreendimentos de infraestrutura, além dos interesses da indústria farmacêutica e de cosméticos, cujos mercados locais estão sendo estruturados como parte de cadeias nacionais e transnacionais. Assim, para efeitos de ordenamento e de ação das políticas públicas do governo federal, a Amazônia foi subdividida em três mesorregiões: a Norte abrangendo a Calha do Amazonas e a Transamazônica, a Central abarcando os médios Xingu e Tapajós, e a Sul que compreende o Norte matogrossense.

As dinâmicas acima apontadas estão presentes na região da BR-163, para onde hoje convergem muitos interesses econômicos da cadeia da pecuária e da agricultura intensiva de grãos aos empreendimentos que viabilizam a logística de transporte. A rodovia tornou-se um corredor estratégico para escoar a soja e o milho do estado Mato Grosso em direção ao porto de Miratituba, município de Itaituba, onde a carga rodoviária é transferida para grandes barcaças que descem o rio Tapajós em direção aos portos graneleiros, entre eles o da Cargill em Santarém e de lá para o mercado mundial. Os principais produtos dessa economia exportadora de *commodities* são o minério, a pecuária, os grãos e oleaginosas. Ela não é desprezível comparativamente aos saldos da balança de pagamento do país, como se pode observar na Tabela 1, onde se constata que a participação do Pará no saldo nacional é de 23% do total, embora seja menos de 8% os valores de exportação.

Tabela 1 - Balanço de exportação e importação do Brasil e do Pará em 2016.

Localização	Exportação (US\$)	Importação (US\$)	Saldo (US\$)
Brasil	239.889.170.206	181.230.568.862	58.658.6
Pará	15.697.777.925	1.189.574.324	14.508.2

Fonte: Comexstat/MDIC; FAPESPA, 2019.

Houve uma expansão da pecuária, da mineração industrial e do garimpo de ouro e diamante nos municípios de Itaituba, Novo Progresso, Castelo de Sonhos e, ainda seguindo a estrada Transgarimpeira, o município de Jacareacanga. Há, igualmente, grandes plantios de soja em Novo Progresso em expansão rumo ao norte pela BR-163, no cruzamento com a rodovia Transamazônica onde a colonização se caracterizou pela chegada de famílias pobres de colonos sem terra, assentadas em lotes menores para a pequena produção familiar. Uma região que funciona com estruturas e organizações mais estabilizadas. No entanto, pode-se dizer que constituem fronteiras de recursos se considerarmos que para ali se dirigem novos investimentos, sobretudo de grandes empresas dos setores de mineração, pecuária, agricultura intensiva (grãos) e de infraestrutura, movimento que tem provocado a elevação das taxas de desmatamento e de conflitos sociais. No plano social, verificam-se processos novos, como o deslocamento compulsório da população tradicional e de migrantes assentados inicialmente pela colonização oficial, ou ainda deslocados pela expulsão da terra em outros estados. Há

ainda fluxos recentes de migrantes que sobem a BR-163, tangidos por problemas fundiários devido ao avanço do agronegócio em estados como Mato Grosso, Rondônia e Maranhão, rumo Norte, a saber na Calha do Amazonas (Santarém, Juruti, Prainha e Belterra), no Baixo Amazonas (Itaituba, Aveiro, Rurópolis e Trairão), na Transamazônica Oriental (Altamira, Senador José Porfírio, Porto de Moz, Uruará, Medicilândia, Vitória do Xingu, Brasil Novo, Placas, Anapu), no Vale do Jamanxim e em Jacareacanga (Novo Progresso e Jacareacanga) (MMA, 2005).

Ao longo da BR-163 e área adjacentes foram decretadas, em vários momentos, Unidades de Conservação e homologadas Terras Indígenas, ambas de grande extensão, caracterizando um mosaico de proteção do bioma amazônico, portanto, uma política de ordenamento territorial. Esse ordenamento enfrentou, no entanto, muita resistência por parte dos grupos de fazendeiros, de madeireiros e de elites locais situados ao longo da rodovia, que defendem a liberação dessas terras para o mercado. Esse ordenamento manteve-se graças à presença de órgãos públicos e de profissionais comprometidos do IBAMA e ICMBio, embora os técnicos do IBAMA estivessem sempre sob ameaças, assim seu deslocamento em missões de fiscalização, em 2010, demandava um acompanhamento por parte da Polícia Federal para garantir sua segurança. A tensão desde Castelo dos Sonhos e Novo Progresso até Itaituba só fez aumentar, ao ponto de ser difícil a fiscalização dos crimes ambientais. As elites locais foram defensoras do candidato Jair Bolsonaro que prometeu em campanha liberar as terras, desfazer os decretos e flexibilizar os dispositivos legais que amparavam as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas nessa região. Cabe ressaltar que se trata justamente de uma das áreas mais afetadas pelos grandes incêndios criminosos em 2019 e pelo aumento das taxas de desmatamento. Avanço esse sobre as Unidades de Conservação e Terras Indígenas que conformavam, junto com a área conhecida como Terra do Meio, o maior mosaico de proteção da floresta amazônica, como se pode observar nos dados do Quadro 1.

Os grupos econômicos, em especial reunidos em torno de órgãos de representação de classe (grupos nacionais e internacionais) de pecuaristas, sojeiros, madeireiros, empresas mineradoras e de infraestrutura logística e energética, entre outros setores igualmente mobilizados pelas grandes obras que começaram a surgir, não se conformavam com os limites dados à fronteira pelas Unidades de Conservação, Terras Indígenas e assentamentos rurais. Essa contenção definida institucionalmente e que constitui um certo

ordenamento territorial, hoje explode, e torna essa parte da Amazônia muito vulnerável, em especial nos estados do Pará e Amazonas:

- com destaque para os municípios da região Oeste do Pará, Itaituba, Aveiro, Barreirinha e Juruti, este último na fronteira com o estado do Amazonas;
- em Maués e Parintins, no estado do Amazonas, onde se encontram várias Terras Indígenas;
- na Terra Indígena Andirá-Marau dos Povos Indígenas Sateré Mawé, que dispõe de uma área de 789.000 ha já homologada - Reg. CRI e SPU, situada na divisa dos estados do Pará e do Amazonas;
- nos municípios paraenses de Itaituba e Jacareacanga, onde encontra-se a Terra Indígena Mundurucu habitada pelos povos originários Apiaká, Isolados do Alto do Tapajós e Munduruku, com área de 2.382.000 ha e homologada. Reg. CRI e SPU.

Quadro 1 - Áreas protegidas, tamanho e percentual em Municípios do Oeste do Pará, 2016.

Áreas Protegidas	Área (ha) da UC ou TI no Município
APA Tapajós	1.764.382
FLONA do Amana	425.044
FLONA de Altamira	191.079
FLONA de Itaituba I	102.097
FLONA de Itaituba II	188.197
FLONA do Trairão	22.604
PARNA da Amazônia	748.638
PARNA do Jamaxim	606.879
PARNA do Rio Novo	413.457
T.I Andirá-Marau	202.462
T.I Munduruku	49.047
Total de área protegida	4.713.940

Fonte: Dados do ICMBIO (2016); e do site do MMA/SNUC, 2017.

Na análise das relações sociais na BR-163, constata-se em primeiro lugar a heterogeneidade das dinâmicas socioterritoriais – há uma diferenciação de interesses, de alianças e de redes de mercado. Para a exequibilidade das políticas de ordenamento territorial, é fundamental identificar quem são os agentes econômicos e sociais e como agem, bem como sua capacidade econômica e de articulação política, quais são os arranjos institucionais capazes de lidar com questões crônicas, como a situação fundiária e a ilegalidade de direitos de propriedade, a ação do poder público das várias esferas, e qual é a variação das motivações econômicas conforme os custos de oportunidade e de mobilidade do capital.

De forma sintética, dois modelos de ocupação da terra parecem predominar na região da BR-163, embora sejam padrões encontrados também em outras regiões da Amazônia. O primeiro, aqui denominado fronteira clássica, constitui um padrão que tem-se consolidado em diferentes subespaços regionais. A fronteira clássica foi orientada pelos programas de colonização dos anos 1970 e 1980 e caracteriza-se por uma dada estrutura de ocupação da terra. Os municípios da Transamazônica são exemplos dos programas governamentais de colonização e de assentamento dirigido sobretudo à pequena produção familiar, apesar de combinados com incentivos fiscais às médias e grandes fazendas empresas madeireiras (Castro, Monteiro & Castro, 2004a, 2004b) O processo de desmatamento acompanhou a abertura das rodovias Transamazônica e BR-163 e suas vicinais e a emergência de centros urbanos. Essas áreas representam também espaços de ação política de diversos atores que investiram na construção de um projeto de desenvolvimento regional.

O segundo modelo, aqui denominado novas fronteiras, é determinado pelo avanço de novas frentes de expansão da pecuária, da madeira e do garimpo, de Itaituba em direção a Castelo de Sonhos, no estado do Pará – uma frente que se encontra com grupos vindos do estado do Mato Grosso. São áreas, ou regionalizações, articuladas a partir de certas cidades do Norte do estado do Mato Grosso pela BR-163 e do estado do Tocantins, por meio de Xinguara, Redenção e São Félix do Xingu. Daí se originam atores capitalizados, cujas estratégias e interesses estão vinculados à dinâmica da economia pecuária e da agricultura intensiva.

A análise das relações sociais entre esses atores permite identificar uma diferenciação interna e dinâmicas próprias de cada modelo. Assim, cada tipo de pequeno produtor relaciona-se de uma forma particular com os grupos empresariais que controlam a representação política no município e

também no estado, o que determina graus diversos de legitimidade e de tolerância. Em Novo Progresso, há uma representação política de produtores que aglutina, na mesma organização, grandes, médios e pequenos proprietários. Os assentados e os posseiros relacionam-se com as empresas como reserva de mão-de-obra de empresas madeireiras e para o trabalho em fazendas. Essas relações no espaço produtivo provocaram no passado, e ainda hoje provocam, o desmatamento de grandes áreas na BR-163, apesar das péssimas condições de trafegabilidade da estrada. Da mesma forma, as lógicas internas do setor madeireiro, em áreas interconectadas, indicam que não há uma única dinâmica no setor; ao contrário, elas são diversas e têm a ver com as estratégias de organização para acesso aos recursos disponíveis, com a racionalidade da ação, a constituição de redes e a capacidade de integração ao mercado.

O avanço da fronteira para o Oeste paraense tem várias frentes e indica a sucessão no uso da terra. Essa espacialização é bastante elucidativa para entender o futuro dessa região. Um primeiro movimento é o deslocamento paulatino de grupos que vêm dos estados de Goiás e Tocantins, passando por Xinguara, Redenção e São Félix do Xingu, e vão em direção à Terra do Meio, a franjas da Transamazônica e a municípios da Calha Norte, no rio Amazonas. Uma segunda frente desloca-se dos estados do Paraná, do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, subindo a BR-163 em direção a Castelo de Sonhos, Novo Progresso, Moraes de Almeida, Trairão e Santarém, espalhando-se frequentemente desse município para municípios como Monte Alegre, Aveiro, Juruti, Itacoatiara. Um terceiro movimento chega igualmente aos municípios da Calha Norte do rio Amazonas, porém configurando, a partir de Rondônia, uma nova frente estimulada pela dinâmica da produção da soja e pelo potencial corredor de escoamento de grãos e de outros produtos formado pelo rio Madeira (Castro, Monteiro & Castro, 2004b; Rodrigues, 2018). Em todos os casos, há ocupação de novas terras pela pecuária, pelo agronegócio, pela exploração florestal, o que aquece o mercado de terras e potencializa outras formas de sucessão no uso da terra.

Porém, chamamos atenção para novas dinâmicas que começaram a se consolidar no início do século XXI, com os programas de infraestrutura de transporte, de energia e de comunicação presentes no Planos de Aceleração da Economia (PAC I e II) e na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A Figura 1 mostra a confluência de projetos de infraestrutura e de logística de transporte - rodovias, ferrovias, hidrovias e portos - no Oeste do Pará e Sudeste do Amazonas e as conexões

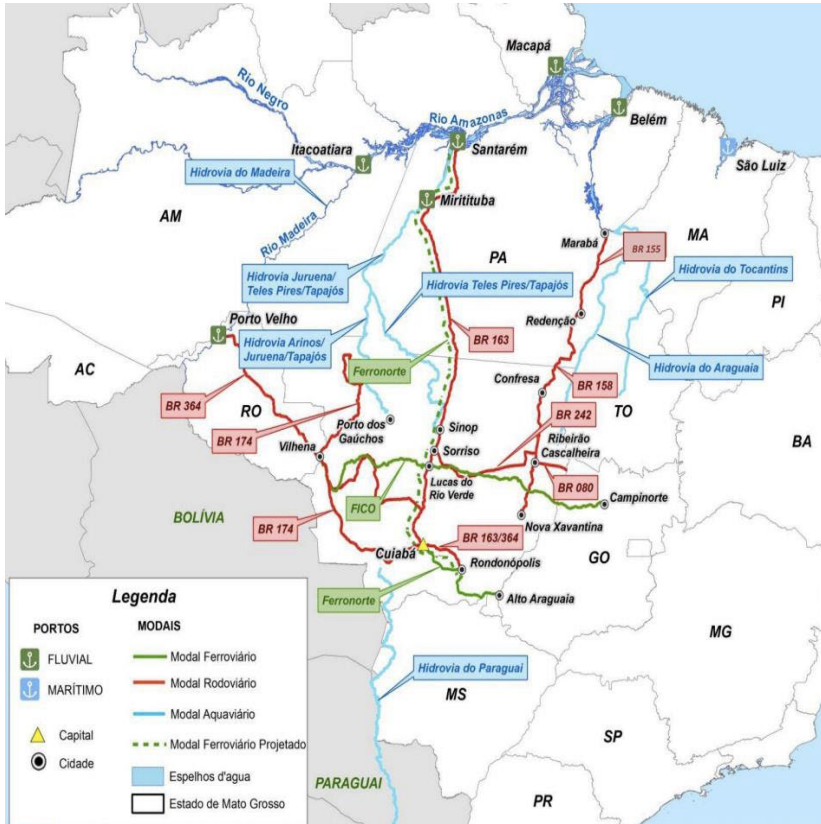
com a região central do país, produtora de *commodities* agrícolas, de mineração e da cadeia pecuária.

Assim, as economias da madeira, da agropecuária e da mineração apresentam diferenciações internas que podem ser identificadas a partir das redes que sustentam a dinâmica dos fluxos de mercadorias e de serviços. No caso da exploração madeireira, nossa pesquisa de campo na BR-163 com enfoque predominantemente qualitativo, identificou dez microdinâmicas demonstrativas desses processos de diferenciação. Destacamos as seguintes:

- a) Pacajá-Anapu: caracterizada pelas serrarias, que se intensificaram no final dos anos 1990 e continuam até hoje, atendendo um mercado variado; o parque é formado por empresas do Sul do país, sobretudo do Paraná, ligadas a dinâmicas de mercado por meio de madeiras de Paragominas, Tailândia, Açailândia e Sul do Pará;
- b) Altamira-Brasil Novo-Medicilândia: formada por empresas aí sediadas há até 30 anos, geralmente empresários que combinam o comércio com a pecuária e empresas com representação de classe na Associação das Indústrias Madeireiras de Altamira e Transamazônica (AIMAT) e no Sindicato das Indústrias Madeireiras (SIMBAX);
- c) Uruará e Placas: formada por novas empresas, vindas recentemente do Sudeste do Pará (Breu Branco e Paragominas) e de Mato Grosso;
- d) Itaituba-Trairão-Rurópolis: reúne principalmente pequenas empresas que atendem ao mercado regional, mas que se relacionam com as empresas de Itaituba e Miritituba, atuando na compra de madeira de fornecedores locais para atender as empresas mais modernas que beneficiam a madeira, sobretudo em Miritituba, fabricando produtos mais elaborados e demandados pelo mercado internacional;
- e) Sinop-Castelo de Sonhos-Novo Progresso: formada por pequenas e médias empresas com certa modernização industrial, que se deslocaram de cidades do Mato Grosso para Castelo de Sonhos e Novo Progresso; além de transformarem a madeira localmente, servem como ponto de compra e de comércio de madeira para abastecer as empresas de cidades do Norte do Mato Grosso;
- f) Sinop-Moraes de Almeida-Itaituba-Santarém: aí se instalou, na década de 90, um parque industrial em Moraes Almeida integrado às atividades portuárias de Miritituba e Santarém e às de Sinop, pela Rodovia BR-163;

g) Jacareacanga-Moraes de Almeida: apesar de ser uma área de expansão da exploração madeireira e de estar sob a influência de Moraes Almeida, já possui algumas serrarias, sediadas na cidade de Jacareacanga, que fornecem matéria-prima para empresas de Rondônia, pela Transamazônica e pela estrada Transgarimpeira, e do Mato Grosso, estendendo mais para o oeste a busca de madeira, em direção ao Amazonas (Apuí e Humaitá).

Figura 1 - Mapa da infraestrutura de transporte e comunicação no Brasil em 2018



Fonte: Ministério do Transporte, Brasília, 2018

Em algumas áreas da BR-163, como no trecho que vai de Castelo de Sonhos à Itaituba, a definição de posses ilegais e a conversão de áreas florestais em pastos estavam projetadas desde os anos 1990, período em que agentes do mercado de terras reconheciam o esgotamento dos recursos em outras regiões do Sul do estado do Pará. Inicia-se igualmente nessa época o

processo de grilagem de terras na Calha Norte do Amazonas e na divisa do estado do Pará com o Sul do estado do Amazonas (Castro, Rodrigues, Hazeu & Alonso, 2014). Essas dinâmicas, que se pautam por uma lógica expansionista intensiva de recursos florestais, passaram a conflitar com a expansão da pecuária, em razão da criação do distrito florestal da BR-163, em 2007, e das unidades de conservação. A tensão ao longo da BR-163 tem levado à adoção de estratégias bem diferentes e inclusive a mudar o padrão de alianças presentes durante a primeiro momento do avanço da fronteira nos anos 1970 a 1990.

Os conflitos entre madeireiros, pecuaristas e pequenos proprietários, posseiros ou sem terra eclodiram nos seminários realizados pelos pesquisadores em várias cidades da BR-163, ao longo dos anos 2006 e 2007, organizados pelo Fórum do Zoneamento Ecológico-Econômico para apresentar a Proposta de Ordenamento Territorial. Esse fato levanta novas questões para a análise da capacidade do Estado em lidar com essas dinâmicas e da eficácia das medidas de ordenamento territorial, sem que a questão fundiária tenha sido resolvida. Tensão, insegurança e ameaças marcaram essas reuniões entre Estado, pesquisadores e organizações locais. A reação desses setores dependentes estruturalmente de terras novas para suas atividades extensivas e acumulação de capital tem a ver também com seus interesses em consolidar territórios ocupados ilegalmente, em sua maior parte terras adquiridas por grilagem, com imensas extensões (de 10.000 a 30.000 ha), ou ainda para manter terras em estoque para o mercado futuro.

Esses jogos de poder também marcaram uma outra fase, a do garimpo na BR-163. Dois pontos marcam os lugares principais do garimpo de ouro: Castelo de Sonhos e Itaituba. Mas essa atividade incluía Crepori e se espalha, ainda, por todo o vale do rio Jamanxin subindo o rio Tapajós. O garimpo pouco deixou como estrutura econômica capaz de alavancar o desenvolvimento da região, mas permitiu a sucessão de uso da terra pela pecuária, via financiamento da grilagem e da compra de gado. O repasse de terras pela União aos fazendeiros e à grilagem explicam a concentração de terras na BR-163. A regularização, portanto, denota uma política especulativa, de futura valorização, e a demanda por grupos que representem o ideal da modernização por meio da agropecuária dominante.

A política de ordenamento territorial como possibilidades reguladas

O novo marco legal de ordenamento do território precisa ser visto em sua correlação com as macropolíticas de desenvolvimento nacional. O desafio é passar da tradição de intervenção pública setorial e da ausência do Estado para uma intervenção integrada e com possibilidades múltiplas – econômicas, sociais e ambientais –, visando o desenvolvimento e a sustentabilidade. Seria isso possível? Essa é a questão! Pressupõe uma capacidade de percepção das dinâmicas locais, das suas relações com as esferas de ação pública e com os mercados nacionais e internacional, com os quais as estruturas locais estão irremediavelmente relacionadas. O local é uma das dimensões concretas enquanto território de produção e de experiência social.

Em razão da ausência do Estado ao longo de 40 anos, embora essa ausência seja de certa forma fictícia pois suas políticas alcançaram seus objetivos implícitos, boa parte das experiências de gestão territorial, de ocupação da fronteira é fruto de iniciativas dos próprios atores locais, com suas instituições informais, suas estratégias de gestão coletiva, em meio evidentemente a conflitos, como é o caso da ocupação fundiária. Outro problema é o fato de o governo federal ver nessa região uma província florestal economicamente próspera, e acabou sendo decretado ali o primeiro Distrito Florestal da Amazônia, de florestas públicas.

Podemos conceber uma possível avaliação do papel do Estado na Amazônia com base em alguns critérios utilizados por O'Donnell (1993) ao analisar as crises que ocorreram no Brasil, na Argentina e no Peru, não apenas de ordem socioeconômica, mas também do Estado. O autor propõe três critérios de análise: a capacidade e a eficiência da burocracia estatal, a efetividade da lei e a forma de atuação do Estado – se suas ações são orientadas pelo interesse público ou não. Em relação à efetividade da lei, é preciso lembrar que a lei 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 – de intervir quando necessário, sustentando a ordem estabelecida. Essa ordem – ressalta o autor – não é igualitária, porque, embora aplicável a todos, expressa as desigualdades subjacentes, por meio das leis.

Seguindo O'Donnell (1993), pode-se dizer que dois aspectos são relevantes para o ordenamento territorial na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém: a dinâmica de atores considerando a sucessão na terra e a

política desenvolvimentista do Estado. No primeiro caso, houve mudança na composição social e econômica da população, com a emergência, nos anos recentes, de um novo segmento do empresariado, com maior capital, voltado para a pecuária, a exploração madeireira, a mineração e, sobretudo, o agronegócio, altamente atento às oscilações do mercado de commodities. Observam-se alterações nas relações sociais, com o deslocamento de famílias rurais para a cidade e a alteração na composição da produção familiar e da propriedade da terra, em função da sucessão do uso da terra. Quanto à capacidade do Estado de assegurar o ordenamento territorial nessa imensa região, é necessário ultrapassar os interesses conflitantes que existem no interior dos ministérios e dos órgãos da União e criar mecanismos institucionais capazes de garantir o exercício do pacto federativo, redefinir as relações entre as esferas federal e estadual visando viabilizar a ação local integrada, elevar a presença do Estado na BR-163, assegurar a efetividade de seus instrumentos legais de regularização fundiária e a implantação de um regime de legalidade e criar de forma efetiva de estimular o desenvolvimento econômico para diferentes segmentos produtivos.

A dificuldade institucional de articulação entre a política nacional de desenvolvimento para a BR-163 e outras políticas públicas do Governo Federal e a falta de articulação entre órgãos federais e destes com o governo estadual, conforme constatado nas negociações ocorridas ao longo de 2005 e 2006, e tornadas públicas pela imprensa, além da insuficiência de recursos para o atendimento dos complexos problemas existentes no Oeste do Pará, levariam a pulverizar ações e investimentos, reduzindo, a nosso ver, a eficácia das ações de ordenamento territorial, em qualquer esfera, sobretudo considerando as situações a seguir apresentadas.

a) Estado e ações de ordenamento territorial

Algumas ações do Estado, no sentido de um ordenamento territorial, foram efetivas na BR-163, como o freio ao desmatamento em municípios do trecho paraense, com a intensificação das ações de fiscalização e a criação de unidades de conservação. Destaca-se a ação da Polícia Federal em conjunto com o IBAMA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), visando a repressão de crimes ambientais, grilagem e assassinatos de lideranças de pequenos produtores rurais. Foi testado um sistema de dados com informações geradas em tempo real, georreferenciadas, no posto fixo instalado, em 2006, em Novo Progresso. A ação conjunta desses

órgãos produziu efeitos reais, pois reduziu o ritmo acelerado de perda da cobertura vegetal nessa área, embora momentaneamente.

De certa forma, a formulação do Plano da BR-163 contou com a participação de diferentes segmentos graças à iniciativa do governo federal de ouvir as lideranças sociais, assim como os setores empresariais. Por outro lado, a formulação do macrozoneamento pelo governo do estado também desencadeou certa discussão na sociedade sobre modelos diferentes de ordenamento territorial. Pode-se dizer, portanto, que existem iniciativas que levam em conta o interesse público. Não há, porém, ações concretas que alterem o cenário social, político e econômico da área. No caso do governo federal, embora hajam investimentos iniciais, definidos após o início das discussões sobre o Plano da BR-163, as medidas são tímidas diante da complexidade dos problemas. As dificuldades do Estado para implementar as políticas são de várias ordens. A sua eficiência pode ser reduzida devido à superposição de competências dos órgãos federais e estaduais atuantes em uma mesma área. Cabe ao Estado 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 (Brito & Castro, 2018).

Uma estratégia importante do Estado pode ser a institucionalização de práticas que possibilitem negociações permanentes sobre um projeto de desenvolvimento, com a participação da sociedade civil organizada, de seus segmentos sociais e empresariais, incorporando os conflitos, a pluralidade de interesses e a complexidade da sociedade às negociações.

b) Estrutura fundiária

A questão fundiária é um fator determinante na situação atual. A ilegalidade do avanço sobre as terras públicas tem sido a marca do crescimento das frentes de expansão desde os anos 1970. Em geral, ninguém tem título de propriedade, nem mesmo aqueles primeiros colonos assentados pelo INCRA no início dos anos 1970.

A ocupação da região pela pecuária de grande e médio portes resultou em concentração fundiária e aumento da desigualdade no acesso à terra. A apropriação de vastas áreas por empresas madeireiras também restringe as possibilidades de expansão da pequena produção familiar. Para o efetivo

ordenamento territorial, é urgente concluir o ordenamento fundiário, levando em conta o asfaltamento da estrada e a dinâmica acelerada de mercado. Embora o ordenamento territorial não se restrinja à questão fundiária, ela é a condição essencial para a exequibilidade do Zoneamento Ecológico-Econômico proposto pelo governo federal e adotado como política na esfera estadual. A questão fundiária é essencial, igualmente, para a construção de uma política de desenvolvimento do estado do Pará.

A tentativa de apropriação privada de terras públicas e de aquisição de terras com boa localização ocupadas por populações locais aumenta com a supressão havida no mercado potencial de terras, com a titulação de terras indígenas (TI), territórios quilombolas (TQ), reservas extrativas e demais unidades de conservação. Isso fez surgir novos discursos que tentam produzir um efeito simbólico para deslegitimar os estatutos de propriedade coletiva assegurados na Constituição de 1968. No padrão observado, a criação por decreto das terras indígenas, terras quilombolas e unidades de conservação inibe certamente o avanço da fronteira e gera um efeito de proteção desses territórios, mas não elimina de todo a pressão real sobre eles.

A história recente da Amazônia, não somente no Oeste do estado do Pará, mostra a morosidade de órgãos públicos marcados pela corrupção e pelo apoio à grilagem de terras. A ausência do Estado na maior parte da região representou uma estratégia para deixar a fronteira livre para os atores sociais, segundo o jogo de poder e da criminalidade; foi funcional e estrutural no sistema de concentração fundiária, como demonstrado no diagnóstico socioeconômico da BR-163. Um sistema de gestão pública do território passa pela revisão da questão fundiária e pelos parâmetros do ordenamento territorial, com base na legalidade e na segurança de direitos. É digno de nota que a maioria (70%) dos colonos assentados pelo INCRA nos projetos oficiais de colonização, há 35 anos, não possui os títulos definitivos de suas terras. Igualmente, praticamente a totalidade dos ribeirinhos descendentes de caboclos e seringueiros não tem como provar a propriedade das áreas que habitam há centenas de anos. E, grande parte dos remanescentes de quilombos ainda não tem suas terras asseguradas.

c) Trajetórias espaciais rural-urbano

É importante ainda destacar a dinâmica de urbanização na área de influência da BR-163, considerando que a mobilidade populacional no

território e a conversão do uso da terra podem apresentar alta correlação. Os dados censitários das últimas décadas mostram uma tendência crescente na taxa de urbanização nos municípios atravessados pela rodovia BR-163 e nos de sua área de influência⁴. Em 1960, a taxa de urbanização correspondia a 39,95% da população residente na área, passando essa taxa para 53,57% em 2000. Esse processo de urbanização é intensificado a partir da década de 1980. Em 1991, dos 688.744 habitantes residentes nesses municípios, 372.051 moravam em áreas urbanas (54,02%). Há, porém, diferenças importantes entre os municípios, e essa taxa de urbanização decorre, sobretudo, dos três municípios mais populosos e com maior densidade urbana: Santarém (70,96%), Itaituba (68,06%) e Altamira (80,43%), onde precisamente se verifica importante mudança nos tipos de uso da terra.

Em 1960, dos 181.459 habitantes da área de influência da BR-163, 116.810 residiam na Calha do Amazonas, e o município de Santarém destacava-se com 93.440 habitantes em 1960 e 133.919 habitantes em 1970. Segundo o censo de 2000, a população dessas áreas passou para 752.696 habitantes, e 400.936 (53%) residiam em áreas urbanas.

d) Modernização na fronteira

Para além de um interesse global pela preservação da qualidade de vida e do planeta, os recursos naturais da Amazônia representam um mercado de produtos e insumos muito concreto, ligado a redes internacionais altamente sofisticadas. Isso é real para grandes empresas, mas também para redes internacionais ligadas aos pequenos ou médios produtores, organizados em sistemas coletivos, que conseguem repassar produtos valorizados ao mercado globalizado justamente pelo seu conteúdo cultural e ambiental.

As trajetórias espaciais refletem transmissões geracionais da atividade, trazendo para as novas áreas de adoção uma cultura que se transfere também espacialmente. Ao mesmo tempo, há uma sucessão geracional no desmatamento, verificado nos estados de origem ou de passagem. Tecnologias de sistemas de produção sustentáveis para a agricultura e para a pecuária estão sendo testadas em várias regiões da Amazônia e estão sendo bem-sucedidas.

⁴ Para informações mais detalhadas, consultar o documento Diagnóstico socioeconômico da BR-163 (VENTURIERI, 2007), elaborado em 2007 no âmbito do ZEE-163, pela UFPA e pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), sob a coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Os preços internacionais da soja desde a década de 1990 impulsionaram a expansão de cultivos nas áreas abertas em Santarém. A conversão de pastagens em áreas de agricultura intensiva constitui um movimento de alteração da paisagem e de mobilização de recursos para a modernização de estruturas produtivas como as instalações portuárias (porto da Cargill em Santarém e porto de Itacoatiara), a que se somam a instalação de plantas de frigorífico para viabilizar a exportação de carne, a abertura de estradas e o asfaltamento da BR-163. Novas tecnologias concorrem com o padrão tecnológico instalado, ao lado da sucessão na terra pelo agronegócio na região de Santarém, Belterra e Calha Norte do Amazonas.

Cabe observar que as campanhas pela paralisação da exploração predatória do mogno conseguiram alguns resultados a partir de alianças entre atores locais, órgãos dos governos federal, estadual e organizações ambientalistas nacionais e internacionais. Por outro lado, muitas mudanças têm ocorrido para que a exploração madeireira na Amazônia possa ser sustentada com mecanismos de estímulo ao uso da madeira certificada, o que pode gerar alto valor, além de elevar a economia regional a um outro nicho de mercado – com a particularidade da qualidade de madeira tropical. Essa mesma lógica pode ser aplicada a outros produtos regionais que podem ser explorados com métodos ambientalmente corretos.

Conclusões

A presença do Estado no ordenamento territorial implica exigências em gestão e governança. O Estado deve estar preparado para o desafio de atender ao interesse público, estimulando o desenvolvimento econômico na região de influência da BR-163. As empresas agropecuárias e madeireiras que mais se mobilizaram contra as medidas de fiscalização e os limites dados para impedir autorização de planos de manejo irregulares, a partir de 2005, são dos municípios de Altamira, Santarém, Itaituba, Novo Progresso, Pacajá e Anapu, com apoio de outros municípios fora do eixo da BR-163, Paragominas, São Félix do Xingu, Redenção e Xinguara. Mobilizaram-se igualmente os donos de garimpos de Itaituba, Novo Progresso e Castelo de Sonhos, com discursos de empresários que defendem o progresso e o desenvolvimento, que gerariam empregos e trariam a modernização. São personagens ou famílias que exercem sua influência através de órgãos de representação de classe e por ascenderem aos cargos nas prefeituras, nas secretarias municipais e nas câmaras de vereadores. Nas últimas legislaturas,

elegeram representantes nas assembleias legislativas dos estados do Pará e do Mato Grosso. Desde 2005 essas empresas conquistaram um espaço significativo junto à opinião pública, apoiadas, com raras e honrosas exceções, pela imprensa regional. Nas pesquisas realizadas em Itaituba, nos anos 2016 a 2017, ficou notória a articulação do poder executivo de Itaituba, com prefeituras do norte do estado do Mato Grosso, na defesa dos interesses desses setores.

Enfim, apesar da tentativa de evitar dogmas e propostas normativas, é importante ressaltar o papel da sociedade no processo de planejamento e de controle das ações do Estado. Sua participação ativa e qualificada nas discussões e no monitoramento da ação estatal é essencial para definir os lugares sociais da participação. Para isso, é fundamental ter acesso às informações, aos fóruns de deliberação e aos mecanismos de ação do Estado para assegurar a participação da sociedade civil e sua capacidade de mobilização para interferir na agenda política.

Na formulação de uma política de ordenamento territorial ou de macropolíticas de desenvolvimento, por mais detalhadas que sejam e ainda que sejam derivadas de um processo de mobilização das demandas da sociedade, há diversas dimensões a considerar para garantir sua exequibilidade. É fundamental entender que o "ordenamento territorial" pode representar o controle do Estado e das elites sobre as terras e o poder de escolha dos usos que lhes interessam face ao que o mercado oferece com mais lucro. Por isso é um processo marcado por conflitos, produto de disputas e fruto de relações entre atores e interesses. É necessário considerar os desafios enfrentados pela sociedade e saber se ela está efetivamente preparada para construir alternativas sustentáveis econômica, social e ambientalmente. Igualmente, é preciso saber como os atores locais veem a promoção de ações e estratégias que fortaleçam as organizações populares e suas redes e fóruns, bem como a construção de estratégias coletivas que resgatem a noção de território e de territorialidade, e o papel da legalidade nessas áreas de fronteira. Nessa perspectiva, no campo normativo, os procedimentos de ordenamento territorial teriam de dar certo para gerar desenvolvimento e sustentabilidade social, sem alterar a paisagem, aumentar a emissão de carbono e empobrecer a biodiversidade como tem ocorrido (Nobre et al.,2002; Battistella & Moran, 2005).

As ações de ordenamento territorial dessa área de influência da BR-163 devem necessariamente considerar as dinâmicas socioeconômicas em toda a rodovia, na extensão do estado do Pará ao estado do Mato Grosso. O

Estado, atuando com um modelo de ordenamento territorial para equilibrar as tensões e conflitos na BR-163, não considerou efetivamente a relação entre a dinâmica local e sua integração às redes de mercado globalizadas. Daí os vários desafios que se impõem ao Estado, dentre os quais destacamos:

- a) Economia global: as mudanças ocorridas hoje na Amazônia têm a ver com o desenvolvimento e as oscilações da economia nacional e, cada vez mais, internacional; seu entendimento requer o exame dos processos locais e globais, em busca de conexões lógicas no complexo mercado transnacional, que tem contribuído para o aumento de pressão sobre os recursos naturais;
- b) Estado e mercado: assiste-se ao aumento da concentração e da centralização de capital, com empresas e grupos multinacionais que se associaram ou se fusionam com empresas nacionais e regionais, como estratégia de crescimento e controle no mercado de matéria-prima, impondo a limitação do padrão de governabilidade nas esferas locais e nacionais.
- c) Políticas de modernização: a dinâmica econômica globalizada acaba por forçar os Estados e as instâncias públicas a definir os instrumentos de regulação e de modernização da ação do Estado e das estruturas econômicas. Os efeitos desse processo, mais uma vez, incidem de forma imediata sobre o local, ainda que seja um espaço já largamente incorporado à dinâmica do mercado global;
- d) Dissonância entre esferas de poder: talvez seja inevitável voltar a Wanderley Guilherme dos Santos (1979), que afirma que a definição de políticas sociais é uma escolha trágica e que o Estado deve buscar um princípio de justiça inquestionável para justificar suas decisões – essa justiça, para além da efetividade da lei, por si fundamental na realidade da Amazônia, precisará comprovar que é capaz de promover a redução das desigualdades sociais, com equilíbrio ambiental, por meio de uma política de desenvolvimento que não se confunda tão-somente com crescimento econômico, buscando o aperfeiçoamento do Estado democrático.

Se tudo isso parece difícil de se concretizar em um horizonte de curto prazo, com certeza será impossível a longo prazo. O problema se torna mais complexo em função das dinâmicas e da força de atores globais interessados nos recursos naturais em um país como o Brasil onde a apropriação de recursos é relativamente fácil por se tratar de uma fronteira aberta à

negociação privada de valores públicos. E o que se observa hoje, em 2021? A confirmação dessa assertiva, o avanço acelerado dos interesses do empresariado nacional e do capital global sobre a floresta, e isso significa, a terra, os recursos naturais e o potencial logístico para uma economia cada vez mais primarizada e voltada à exportação. Ao nosso ver a Amazônia foi a moeda principal da negociação a ser feita entre Estado e burguesia nacional após a eleição presidencial de 2018. A política de “passar a boiada” do Ministério do Meio Ambiente, teve, na BR-163, o seu maior sucesso, obtendo taxas exponenciais de desmatamento, incêndios criminosos de grandes extensões, e a ocupação das Unidades de Conservação que são de grande extensão.

O ideário do ordenamento territorial tal qual concebido como ferramenta de planejamento poderia garantir certa exequibilidade ao novo ordenamento jurídico, com democratização das relações sociais e econômicas nos novos espaços de fronteira, preservação do potencial de capital natural, aumentando o respeito à legalidade e aos direitos humanos. No entanto o jogo de relações sociais e o potencial de forças mobilizadas - locais, nacionais e globais - podem alterar o sentido e o resultado do jogo.

Referências

- Batistella, M., & Moran, E. (2005). Dimensões humanas do uso e cobertura das terras na Amazônia: uma contribuição do LBA. *Acta Amazônica*, 35(2), 239-247.
- Brito, R., & Castro, E. (2018). Desenvolvimento e conflitos na Amazônia: um olhar sobre a colonialidade dos processos em curso na BR-163. *Revista NERA*, 21(42), 51-73.
- Bronz, D., Zhoui, A., & Castro, E. (2020). Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. *Revista Antropolítica*, (49), 8-41. <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/44533>
- Castro, C. P. (2014). Seria a Amazônia uma colônia do Brasil? Ocidente interior, duplo vínculo e governança autônoma. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*, 4(2), 168-192. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03088325/document>
- _____. (2019). Discussing political crisis as a social phenomenon: a short critical look. *Novos Cadernos NAEA*, 22(1), 247-257. <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/7007/5574>.
- Castro, E. (2008). *Sociedade, Território e Conflitos: a BR-163 em Questão*. Belém: NAEA/UFPA.
- _____. (2012). Expansão da fronteira, megaprojetos de infra-estrutura e integração sul-americana. *Cadernos CRH*, 25(64), 45-61. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000100004>
- Castro, E., Monteiro, R., & Castro, C. P. (2004a). Dinâmica de atores, uso da terra e desmatamento na rodovia Cuiabá-Santarém. *Papers do Naea*, (179), 3-67. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03088320/document>

- _____. (2004b). Atores sociais na fronteira mais avançada do Pará: São Félix do Xingu e a Terra do Meio. *Papers do Naea*, Belém, (180),. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03088318/>
- Castro, E., Rodrigues, C., Hazeu, M., Alonso, S. (2014). Megaprojetos e novos territórios do capital: infraestrutura de transportes e portuária na Amazônia. In E. Castro, & S.L. Figueiredo (Org.). *Espaço público, campo social e sociedade* (pp.14-42). Belém: NAEA/ UFPA.
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Costa, F. A. (2005). Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. *Estudos Avançados*, 19(53), 1-26. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100009>
- Fearnside, P. (2000). Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. *Environmental Conservation*, 28(1), 23-38. <http://dx.doi.org/10.1017/S0376892901000030>
- Fonseca, A. et al. (2021). *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (abril 2021) SAD*. Belém: Imazon. <https://imazon.org.br/publicacoes/boletim-do-desmatamento-da-amazonia-legal-abril-2021-sad/>
- INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2008). *Projeto PRODES: monitoramento da Floresta Amazônica brasileira por satélite*. [S. l.]. <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>
- ISA - Instituto Socioambiental. (2018). *Relatório de atividades*. Brasília. <https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/relatorios/relatorio-de-atividades-2018>.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. (2005). *Zoneamento ecológico-econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá- Santarém)*. Brasília: Embrapa.
- Monbeig, P. (1984). *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Polis.
- Moog, V. (1969). *Bandeirantes e pioneiros em São Paulo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Moran, E., Brondizio, E., & McCracken, S. (2002). Trajectories of land use: soils, succession and crop choice. In C.H. Wood, & R. Porro (Ed.). *Land use and Deforestation in the Amazon*(pp.193-217). Gainesville: University of Florida Press.
- Nepstad, D. et al. (2000). Empobrecimento oculto da floresta amazônica. *Ciência Hoje*, 27(157), 70-73.
- Nobre, C. et al. (2002). The Amazon basin and land-cover change: a future in the balance? In W.Steffen, & et al. (Ed.). *Challenges of a changing earth: Proceedings of the Global Change Open Science Conference* (pp.137-142). Amsterdam. Berlin: Springer-Verlag.
- O'Donnell, G. (1993). Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, (36), 123-145.
- Rodrigues, J.C. (2018). *O Estado a contrapelo: lógica, estratégias e efeitos de complexos portuários no Oeste do Pará*. [Tese de Doutorado, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará]. <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11144>
- Santos, W.G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Velho, O. (1967). *Frente de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Venturieri, A. (Org.). (2007). *Zoneamento ecológico-econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá- Santarém): diagnóstico do meio socioeconômico, jurídico e arqueologia*. Belém: Embrapa Amazônia Oriental.