



# Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira

**Edna Castro** - Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França. Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos NAEA-UFPA) e pesquisadora do CNPq.

## Resumo

Tendo em vista a ação do Estado na Amazônia, na esfera do governo federal e estadual, este artigo analisa se as políticas de ordenamento territorial podem gerar eficácia social e melhor uso do capital natural, considerando as dinâmicas socioeconômicas em curso. No plano empírico, a pesquisa que deu origem a este trabalho foi realizada na região atravessada pela BR-163, rodovia Cuiabá-Santarém, no Estado do Pará. A realidade social é composta de uma diversidade de lógicas e de racionalidades que determinam as práticas sociais. É nessa perspectiva que se examina a ação do Estado e suas políticas, fundiárias e de ordenamento territorial, como contraponto à dinâmica predatória de expansão da fronteira e do desmatamento, entendendo-se que a racionalidade dos atores e suas motivações, individuais e coletivas, são importantes na definição das estratégias socioespaciais do Estado.

## Palavras-chave

Desmatamento; políticas fundiárias; Amazônia.

## Abstract

Concerning the Amazonia State action, in the federal and state government, this article analysis if the territorial ordainment politics may generated social efficacious and best use of natural capital, considering the socioeconomics dynamics in course. In the empiric plan, the research which has been given to this work was realized in the region crossed by the BR-163, Cuiabá-Santarém Road, in the Pará State. The social reality is composed of both logical diversity and rationalities that determinate the social practices. Being In this perspective that examines the State action e its politics both territorial ordainment and fundiary, as a counterpoint to the predatory dynamic of the frontier expansion and deforestation, being understanding that the rationalities of actors and its motivations, both individual and collectives, are important in the definition of the State socialspatial strategies.

## Keywords

Deforestation; fundiary politics; Amazonia.

## INTRODUÇÃO

A propósito da ação do Estado na Amazônia, cabe perguntar quais as possibilidades que têm as políticas de ordenamento territorial para gerar eficácia social e melhor uso do capital natural, considerando as dinâmicas socioeconômicas hoje em curso. 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 da expansão da fronteira, entendendo-se que a racionalidade dos atores e suas motivações, individuais e coletivas, são importantes na definição de suas estratégias socioespaciais.

Ao longo das últimas décadas, assistiu-se a uma modificação contínua da floresta amazônica, com um avanço acelerado em direção a novas fronteiras de recursos naturais, o que tem levado a uma perda de cobertura florestal inusitada, pela extensão das terras atingidas. Estados como Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia tiveram o uso da terra enormemente alterado, com deslocamento de população, redução de biodiversidade e introdução de técnicas agroflorestais intensivas, competindo com modelos tradicionais de uso dos recursos naturais, como a produção camponesa em unidades familiares.

Os resultados desse processo de mobilidade do capital e do trabalho têm sido mostrados, seja pelo aumento do volume da produção madeireira, agropecuária e de mineração – ainda que as estatísticas sejam subestimadas e, portanto, exijam ponderação na confiabilidade –, seja pelo mapa de conflitos identificando atores e recursos em disputa, seja pelos graves problemas ambientais, como o desmatamento e a poluição de rios. Ou ainda, pela desigualdade social revelada no baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) em quase todos os estados da Amazônia Legal (PNUD, 2002). Na BR-163, encontra-se o mesmo padrão, com diferenças mínimas entre municípios com maior ou menor produção agropecuária, mineral ou madeireira (CASTRO; MONTEIRO, 2007).

Do início da colonização até 1978, o desmatamento tinha atingido cerca de 15,3 milhões de hectares da floresta; de 1978 a 1988, a área desmatada passa a 37,8 milhões de hectares; em 1990, chega a 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, 2002; FEARNSSIDE, 2000; MARGULIS, 2003). 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 km<sup>2</sup> de floresta, conforme informações do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE,

2008). A tendência continua sendo o avanço ininterrupto do processo de desmatamento (FEARNSIDE, 2003; SOARES-FILHO et al., 2005) 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.

Embora vários atores contribuam para o desmatamento, a pecuária continua a ser a atividade por excelência 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, como o caso de madeiras, garimpos, comércio, pequena produção familiar, serviços e outras formas de extrativismo. Por isso, a compreensão da dinâmica do desmatamento requer investigar, a 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, o que acabou por justificar e obscurecer os custos sociais e ambientais (CASTRO, 2005).

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 ligados 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 (BECKER; ALVES; COSTA, 2007). 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 infra-estrutura, além dos interesses da indústria farmacêutica e de cosméticos, cujos mercados locais estão sendo estruturados como parte de cadeias nacionais e transnacionais.

Este artigo examina as dinâmicas socioeconômicas na região de intervenção para efeitos de ordenamento territorial formada por municípios da rodovia Cuiabá-Santarém (rodovia BR-163) no Estado do Pará. Trata-se de uma região com vários tipos de problemas: problemas fundiários, índices elevados de grilagem de terras, violência, atividades econômicas ilegais, concentração da terra e conflitos socioambientais com populações tradicionais. É uma área das mais importantes no Pará e no 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. No norte do Mato Grosso, verificou-se uma conversão enorme no uso da terra em função da agricultura intensiva de soja e da indústria madeireira potencializada pelo asfaltamento do trecho estadual da BR-163. O Plano Amazônia Sustentável da BR-163 (BRASIL, 2006) considera uma regionalização formada por 71 municípios localizados no Pará e no Mato Grosso<sup>1</sup> e passíveis de uma ação de ordenamento territorial pelo Estado. Entre esses municípios, podemos distinguir aqueles atravessados pela Rodovia e os demais que, por estarem próximos, sofrerão impactos em decorrência do asfaltamento da rodovia BR-163, uma das obras do Plano de Aceleração da Economia (PAC) prioritárias para a Amazônia.

Desses municípios, 28 estão no Pará, 37, no Mato Grosso e 6, no Amazonas, o que perfaz uma área total de 1.232 milhões de km<sup>2</sup>, correspondente a 14,47% do território nacional. Os dados aqui examinados referem-se apenas aos municípios paraenses, divididos, para efeito do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da BR-163, em quatro áreas<sup>2</sup>, onde predominam a agropecuária, a exploração madeireira e mineral (ouro, bauxita, alumínio e calcário), a agricultura familiar e, mais recentemente, a agricultura intensiva de grãos.

## 1 GLOBALIZAÇÃO, FRONTEIRA 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

---

<sup>1</sup> Para efeitos de ordenamento e de ação das políticas públicas do governo federal, essa área foi subdividida em três mesorregiões: mesorregião Norte – Calha do Amazonas e Transamazônica -, mesorregião Central – médios Xingu e Tapajós – e mesorregião Sul – Norte matogrossense.

<sup>2</sup> As áreas, com os respectivos municípios, são: Calha do Amazonas (Santarém, Juruti, Prainha e Belterra), Baixo Amazonas (Itaituba, Aveiro, Rurópolis e Trairão), Transamazônica Oriental (Altamira, Senador José Porfírio, Porto de Moz, Uruará, Medicilândia, Vitória do Xingu, Brasil Novo, Placas, Anapu) e Vale do Jamanxim e Jacareacanga (Novo Progresso e Jacareacanga) (ZONEAMENTO..., 2005).

da sociedade moderna. O que diferencia este momento de anteriores é que os processos se fazem de forma mais rápida e profunda, modificando noções e estruturas institucionais consideradas *performantes* em um dado padrão de reprodução da vida social, então vigente. 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 de governos atuais – federal e estadual –, cujas políticas têm um caráter desenvolvimentista. Por isso, é fundamental a análise das perspectivas políticas e das respostas que estão sendo dadas pelo Estado, pois o que se tem observado é a expansão das relações mercantis, nas últimas décadas, em direção a novos espaços integrados à economia pelo avanço tecnológico e pela conseqüente reconceptualização do tempo e do espaço. (CHESNAIS, 1996).

A integração permanece como matriz conceitual da ação do Estado nas novas fronteiras no Brasil, tendo sido acionada também na conquista do Oeste americano e do Oeste canadense, tendo tido eficácia simbólica na incorporação de novos territórios às estruturas de mercado e fechado ciclos de consolidação na ocupação do território. No caso brasileiro, no avanço dos bandeirantes (MOOG, 1969) para o Oeste e para o Norte, adotou-se a idéia de nação e de brasilidade, recriando-se o imaginário do progresso. Esse princípio norteou as políticas dos governos militares para a Amazônia, nos anos 60 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 Perimetral Norte. Os grandes projetos de colonização também constituíram pilares da política de integração nacional, e os investimentos em infra-estrutura 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.

Essa noção de integração já marcava, nos anos 30, o Programa Marcha para o Oeste, do Estado Novo de Getúlio Vargas, 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 uma "devastação sem freio" (MONBEIG, 1984).

Seguem a mesma linha a Expedição Roncador-Xingu, de 1943, o Programa Rondon, dos anos 70, o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Polamazônia, também iniciados nos anos 70, fortalecidos pela construção de grandes vias como a Belém-Brasília, que visava a ocupação do Noroeste do país e que, ao incorporar novas terras, acabou por viabilizar

outro sonho, o de ligar, por via rodoviária, o Sul ao Norte e o Nordeste ao Norte e ao Noroeste. A estratégia seria concretizada, sobretudo, pelas rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, que, embora não asfaltadas e com inúmeros problemas de trafegabilidade, foram de fato eixos de ocupação e de ordenamento territorial implantados pelo Estado<sup>3</sup>.

A percepção que as elites brasileiras tinham dessa região, nos anos 50 e 60, 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 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.

O movimento de expansão da fronteira 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, 2002). 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

---

<sup>3</sup> 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 dourado 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 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.

processo de urbanização (COSTA, 2005). Não basta pensar apenas na opção da revolução verde, que a converteu a floresta em regiões de agricultura intensiva com vantagens comparativas, pois o que se observou com a abertura da fronteira em direção ao norte foi a destinação de recursos naturais sobretudo ao 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 de caráter político 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 à capacidade que os atores locais têm de reafirmar estratégias de desenvolvimento sustentável.

## **2 DIFERENCIAÇÃO DE DINÂMICAS SOCIOECONÔMICAS NA BR-163**

As dinâmicas acima apontadas estão presentes na região da BR-163, para onde hoje convergem muitos interesses econômicos voltados para a pecuária e a agricultura intensiva de grãos, em função da logística de transporte: a rodovia representa um promissor corredor da produção do Mato Grosso em direção a Santarém e daí para o mercado mundial. Além disso, expande-se o agronegócio no território paraense. No plano social, verificam-se processos novos, como o deslocamento compulsório da população tradicional e de migrantes assentados inicialmente pela colonização oficial, ou deslocados pela expulsão da terra em estados em que houve o avanço do agronegócio, como Mato Grosso e Maranhão.

As novas áreas de interesse para a expansão da pecuária, da mineração e da agricultura intensiva, como os municípios de Itaituba em direção do Sul, a ocupação na estrada Transgarimpeira em direção a Jacareacanga e os municípios da Calha Norte do Amazonas, diferenciam-se daquelas nas quais essas atividades econômicas e a pequena produção familiar já estão estabelecidas, como os municípios ao longo da rodovia

Transamazônica, que funcionam com estruturas e organizações mais estabilizadas. Às novas fronteiras de recursos, dirigem-se os investimentos, sobretudo de grandes empresas dos setores de pecuária, de agricultura intensiva (grãos) e de infra-estrutura, movimento que tem provocado a elevação das taxas de desmatamento, apesar da criação nos últimos anos de várias unidades de conservação (UC).

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 exeqüibilidade 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 situação fundiária e ilegalidade de direitos de propriedade, 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 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 se tem consolidado em diferentes subespaços regionais. A fronteira clássica foi orientada pelos programas de colonização dos anos 70 e 80 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. 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 determinada pelo avanço de novas frentes de expansão da pecuária, da madeira e do garimpo, de Itaituba em direção a Castelo de Sonhos, no Pará – uma frente que se encontra com grupos vindos do Mato Grosso. São áreas, ou regionalizações, ligadas a partir de certas cidades do Norte do Mato Grosso pela BR-163 e 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 (CASTRO; MONTEIRO; CASTRO, 2002).

A análise das relações sociais entre atores permite identificar uma diferenciação interna, 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 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 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 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 freqüentemente 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, 2004). 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.

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, uma pesquisa de campo com enfoque predominantemente qualitativo realizada na BR-163 identificou dez microdinâmicas demonstrativas desses processos de diferenciação (CASTRO; MONTEIRO, 2007). Destacamos as seguintes:

a) *Pacajá-Anapu*: caracterizada pelas serrarias, que se intensificaram no final dos anos 90 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 madeireiras 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).

Em algumas áreas da BR-163, como no trecho que vai de Castelo de Sonhos a Itaituba, a definição de posses ilegais e a conversão de áreas florestais em pastos estavam projetadas desde os anos 90, período em que agentes do mercado de terras reconheciam o esgotamento dos recursos em outras regiões do Sul do Pará. Inicia-se igualmente nessa época o processo de grilagem de terras na Calha Norte do Amazonas e na fronteira do Pará com o Sul do Amazonas (CASTRO; MONTEIRO; CASTRO, 2002). 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<sup>4</sup>. A tensão ao longo da BR-163 tem levado à adoção de estratégias bem diferentes e à mudança no padrão de alianças que caracterizaram o avanço da fronteira nos anos 70 a 90.

<sup>4</sup> Parque Nacional de Jamanxim, criado em 2006; Floresta Nacional de Jamanxim, Parque Nacional Serra do Pardo e Estação Ecológica da Terra do Meio, criadas em 2005; reservas extrativistas Riozinho do Anfrísio e Verde Para Sempre, criadas em 2004 (CASTRO; MONTEIRO, 2007).

Os conflitos entre madeireiros, pecuaristas e pequenos proprietários, posseiros ou sem terra e a disputa por terra e recursos eclodiram nos seminários realizados em várias cidades da BR-163, ao longo de 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 de 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 e organizações locais, sobretudo de fazendeiros e madeireiros. A reação desses setores dependentes estruturalmente de terras novas para suas atividades extensivas pode ser explicada pelo interesse em consolidar territórios conquistados, legalizar terras na maior parte adquiridas por grilagem e manter terras em estoque para o mercado futuro.

A cidade de Castelo de Sonhos sofreu um forte impacto com a redução da atividade madeireira; o mesmo se observa entre Moraes de Almeida e Santarém. A redução da atividade madeireira teve maiores conseqüências devido à interação desse setor com os demais, por causa de sua informalidade na economia e da não regulação da atividade, que permite uma plasticidade funcional, ou seja, pessoas de outros ramos de atividade encontram no setor uma forma de *fazer caixa* para gerar pequenas ou grandes rendas. Essa plasticidade funcional também marcou outra fase, ainda mais volátil, a do garimpo, que se estendeu pela BR-163, de Castelo de Sonhos a Itaituba, incluindo a área de Crepori, espalhando-se por todo o vale do Jamaxin. O garimpo pouco deixou como estrutura econômica capaz de alavancar o desenvolvimento da região.

O repasse a fazendeiros de terras destinadas pela União a pequenos produtores e a grilagem explicam a concentração de terras na BR-163. A regularização denota uma política especulativa, de futura valorização, e a demanda por grupos que representem o ideal da modernização por meio da agropecuária dominante (MORAN; BRONDIZIO, 1998).

### **3 POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL**

O novo marco legal de ordenamento do território precisa ser visto na 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, 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, no meio evidentemente de conflitos, como é o caso da ocupação fundiária, aguardando-se políticas de apoio ao crédito e à produção e políticas sociais. Outro problema é o fato de o Governo Federal ver nessa região uma província florestal economicamente próspera, que constituiria o primeiro distrito florestal da Amazônia, apesar de afirmar defender um modelo de desenvolvimento diversificado, em que as atividades e os setores econômicos tenham seus projetos firmados com os demais segmentos locais atuantes nos municípios da BR-163<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Essa questão reflete-se diretamente na manutenção do quadro de pobreza e de desigualdades sociais nessa região, embora seus recursos naturais sejam explorados intensivamente (CASTRO; MONTEIRO, 2007).

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 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.

### **3.1 Estado e ações de ordenamento territorial**

Algumas ações do Estado, no sentido de um ordenamento territorial, foram efetivas na BR-163, como o freio no desmatamento em municípios do trecho paraense, com a intensificação das ações de fiscalização e a criação de unidades de conservação<sup>6</sup>. Destaca-se a ação da Polícia Federal em conjunto com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (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,

---

<sup>6</sup> As UC decretadas no correr dos conflitos de 2005 a 2006 abrangem uma grande extensão de terras, com considerável contigüidade.

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 haja 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, 2007). Em alguns casos, há problemas decorrentes da duplicidade de ações, ou da ausência destas, porque os órgãos que devem atuar em determinada situação não tomam decisões fundamentais. Isso acontece com as unidades de conservação localizadas na BR-163, às quais continuam a chegar famílias de agricultores para ali se instalar, ao mesmo tempo que permanecem as fazendas e a criação de gado. Essas situações suscitam dúvidas e, por vezes, divergências dentro do próprio aparelho de Estado, o que impede uma maior agilidade e eficácia na implementação do Plano BR-163 Sustentável, apesar de ser condição essencial para reduzir os conflitos de interesses e para a criação de possibilidades efetivas de desenvolvimento e sustentabilidade na região.

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.

### **3.2 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 70. Em geral, ninguém tem título de propriedade, nem mesmo aqueles primeiros colonos assentados pelo INCRA no início dos anos 70.

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 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 extrativistas 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 TI, TQ e UC 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 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, 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 (CASTRO; MONTEIRO, 2007). 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<sup>7</sup>.

### 3.3 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 (IBGE, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000) mostram uma tendência crescente na taxa de urbanização nos municípios atravessados pela rodovia BR-163 e nos de sua *área de influência*<sup>8</sup>. Em 1960, a taxa de urbanização correspondia a 39,95% da população residente na área, passando essa taxa para 53,57%

<sup>7</sup> A maioria (70%) dos colonos assentados pelo INCRA nos projetos oficiais de colonização, há 35 anos, não tem títulos definitivos. 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. Grande parte dos remanescentes de quilombos ainda não tem suas terras asseguradas.

<sup>8</sup> Para informações mais detalhadas, consultar o documento *Diagnóstico socioeconômico da BR-163*, 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). Disponível em: <<http://www.cpatu.embrapa.org.br>>.

em 2000. Esse processo de urbanização é intensificado a partir da década de 80. Em 1991, dos 688.744 habitantes residentes nesses municípios, 372.051 moravam em áreas urbanas (54,02%). Há, porém, diferenças importantes entre 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 justamente 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.

### **3.4 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.

Os preços internacionais da soja desde a década de 90 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 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.

As campanhas pela paralisação da exploração predatória do mogno conseguiram resultados a partir de alianças entre atores locais, órgãos de Governo 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.

## CONCLUSÃO

A presença do Estado no ordenamento territorial implica exigências em gestão e governança. O Estado deve estar preparado para o desafio de atender o 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 limitação de autorização de planos de manejo irregulares e contra o avanço da pecuária, a partir de 2005, estão situadas nos municípios de Altamira, Santarém, Itaituba, Novo Progresso, Pacajá e Anapu, com forte participação dos municípios de Paragominas, São Félix do Xingu, Redenção e Xinguara nas regiões Sul e Oeste do Pará. Mobilizaram-se igualmente os empresários madeireiros de Itaituba, Novo Progresso e Castelo de Sonhos. Constituem-se como lideranças empresariais com discursos de progresso e desenvolvimento, de geração de empregos e de modernização. Essas práticas foram fortemente amparadas pelos governos dos Estados do Pará e de Mato Grosso, e suas lideranças exercem influência, pois passaram a fazer parte das prefeituras e das câmaras de vereadores, e dos órgãos de representação de classe. Na última legislatura, elegeram representantes nas assembleias legislativas desses Estados. Desde 2005 essas empresas conquistaram um espaço significativo junto à opinião pública, apoiadas, com raras e honrosas exceções, pela imprensa regional.

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, que poderá assegurar essa participação na medida em que a sociedade civil demonstrar sua capacidade de organização e de mobilização para fazer-se reconhecida e 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 da sociedade,

há diversas dimensões a considerar para garantir sua exeqüibilidade. É fundamental entender o ordenamento territorial como um processo, produto de disputas e fruto de relações entre atores e interesses. Para implementá-lo, é ainda 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 vêm 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 novas 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 (NOBRE et al., 2002; BATISTELA; MORAN, 2005) como tem ocorrido.

Nesse sentido, a implantação do ZEE BR-163 deve considerar os inúmeros estudos realizados sobre essa área e as decisões tomadas pelo Fórum de Organizações da Sociedade Civil da BR-163, nos pólos de Santarém, Itaituba, Altamira e Sinop – diagnósticos exaustivos que foram realizados recentemente no lado paraense da rodovia, reunindo inúmeras instituições de pesquisa sediadas na Amazônia, sob a liderança da Embrapa (VENTURIERE et al., 2007). Outra indicação seria projetar novos cenários com base nas questões estruturais – econômicas, sociais e espaciais – que deveriam ser enfrentadas para se obterem melhores resultados nas ações de ordenamento territorial, levando em consideração o asfaltamento da estrada, conforme previsto nas ações prioritárias do PAC. 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 Pará ao 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, em muitos casos, internacional; seu entendimento requer o exame dos processos locais e globais, em busca de conexões lógicas no complexo mercado transnacional, que podem contribuir 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, o que pode pressionar o padrão de governabilidade vigente, na esfera local, nacional ou global;

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, 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 sempre impossível se não for uma prioridade, uma responsabilidade pública.

O ordenamento territorial assim concebido poderia garantir certa exeqüibilidade 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.

## REFERÊNCIAS

BATISTELLA, Mateus; MORAN, Emilio. Dimensões humanas do uso e cobertura das terras na Amazônia: uma contribuição do LBA. **Acta Amazônica**, v. 35, n. 2, p. 239-247, 2005.

BECKER, Bertha; ALVES, Diógenes; COSTA, Wanderley. **Dimensões humanas da biosfera-atmosfera na Amazônia**. São Paulo: Edusp, 2007.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável (PAS)**. Brasília, DF, 2006.

BRITO, Rosane, CASTRO, Edna. **O Estado frente ao desafio de uma política de desenvolvimento para o entorno da BR-163 no Pará: debilidades na construção da democracia federativa**. Belém: NAEA, 2007 (Paper do NAEA, n. 212).

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 2, p. 5-39, 2005.

CASTRO, Edna; MONTEIRO, Raimunda. Dinâmicas da pecuária e da madeira na BR-163. In: VENTURIERI, Adriano (Org.). **Zoneamento ecológico-econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**: diagnóstico do meio socioeconômico, jurídico e arqueologia. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, v.1, 2007.

CASTRO, Edna; MONTEIRO, Raimunda; CASTRO, Carlos Potiara. **Atores e relações sociais em novas fronteiras na Amazônia**. Brasília, DF: Banco Mundial, 2002. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://www.bancomundial.com>>.

CASTRO, Edna, MONTEIRO, Raimunda; CASTRO, Carlos Potiara. **Dinâmica de atores, uso da terra e desmatamento na Rodovia Cuiabá-Santarém**. Belém: NAEA, 2004 (Paper do NAEA, n. 179).

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Francisco de Assis. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 1-26, jan./abr. 2005. Dossiê Amazônia Brasileira I.

FEARNSIDE, Philip. Soybean cultivation as a threat to the environment in Brazil. **Environmental Conservation**, v. 28. n. 1, p. 23-38, 2000.

FEARNSIDE, Philip. **A floresta amazônica nas mudanças globais**. Manaus: Editora INPA, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos de 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000**.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Projeto PRODES**: monitoramento da Floresta Amazônica brasileira por satélite. 2008. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>>.

MARGULIS, Sérgio. **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**. Brasília, DF: Banco Mundial, 2003.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo**. Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec; Polis, 1984.

MOOG, Viana. **Bandeirantes e pioneiros em São Paulo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

MORAN, Emilio; BRONDIZIO, Eduardo. Land use change after deforestation. In: MORAN, Emilio; RINDFUS, Ronald; STERN, Paul. **People and pixels**: linking remote sensing and social science. Washington, D. C.: National Academy Press, 1998.

MORAN, Emilio; BRONDIZIO, Eduardo; McCracken, S. Trajectories of land use: soils, succession and crop choice. In: WOOD, C. H.; PORRO, R. (Ed.). **Land use and Deforestation in the Amazon**. Gainesville: University of Florida Press, p. 193-217, 2002.

NEPSTAD, Daniel et al. Empobrecimento oculto da floresta amazônica. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 157, p. 70-73, 2000.

NOBRE, Carlos et al. The Amazon basin and land-cover change: a future in the balance? In: STEFFEN, Will et al. (Ed.). **Challenges of a changing earth**: proceedings of the Global Change Open Science Conference, Amsterdam, The Netherlands, 10-13 July, 2001. Berlin: Springer-Verlag, p. 137-142, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. 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**, São Paulo, n. 36, p. 123-145, jul. 1993.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF, 2002.

SOARES-FILHO, Britaldo et al. Cenários de desmatamento para a Amazônia. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v.19, n. 54, p. 137-152, 2005.

VELHO, Otávio Guilherme. **Frentes de expansão e estrutura agrária**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

VENTURIERI, Adriano et al. (Org.). **Zoneamento ecológico-econômico da área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**: diagnóstico do meio socioeconômico, jurídico e arqueologia. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, v. 1, 2007.

ZONEAMENTO ecológico-econômico da BR-163. Termo de referência. MIN. Brasília, DF, 2005.