

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL:
UMA NOVA CONCEPÇÃO ESTATAL DE DESENVOLVIMENTO PARA A
AMAZÔNIA?

Autora: Selecina Henrique Locatelli

Brasília, 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL:
UMA NOVA CONCEPÇÃO ESTATAL DE DESENVOLVIMENTO PARA A
AMAZÔNIA?

Dissertação apresentada ao
Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília/UnB como
parte dos requisitos para a obtenção
do título de Mestre.

Brasília, agosto 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL:
UMA NOVA CONCEPÇÃO ESTATAL DE DESENVOLVIMENTO PARA A
AMAZÔNIA?

Autora: Selecina Henrique Locatelli

Orientador: Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Banca: Prof. Doutor Marcelo Carvalho Rosa (UnB)

Prof. Doutor Anthony Állison Brandão Santos (MPDFT)

Prof. Doutor Gil Célio de Castro Cardoso (UFRN)

Suplente: Prof^a. Doutora Sayonara de A. G. Leal Vargas (UnB)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, particularmente, ao meu orientador, por sua paciência, por acreditar e permanecer ao meu lado até o final desta jornada. Reconheço que foi uma atitude de coragem investir nesta empreitada, muito obrigada!

Agradeço em especial minha mãe pelas orações, à família e aos amigos pelo imenso carinho e compreensão.

À Universidade de Brasília - UNB, por proporcionar aos discentes o aprofundamento mais que intelectual e humano.

Dedico ao Vilmar Locatelli, homem e anjo
que Deus colocou em minha vida, meu marido.

*“O estabelecimento do Estado de Direito em
numerosas regiões da Amazônia é a prioridade essencial.”*

Neli Aparecida de Mello, Richard Pasquis e Hervé Thévy.

RESUMO

“Plano Amazônia Sustentável: uma concepção de desenvolvimento para a Amazônia”, é uma dissertação de mestrado que analisa a concepção de desenvolvimento da região amazônica. Para tanto são abordadas as diferentes denominações que a Amazônia recebeu nos últimos 50 anos, com o objetivo de compreender como esta tem sido construída. Em seguida se deu ênfase a alguns planos de desenvolvimento, a saber: “Plano de Valorização da Amazônia”, “Plano de Integração Nacional”, “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” e ao PAS - concepção atual de desenvolvimento. A discussão dos resultados obtidos faz o confronto entre as diversas concepções de desenvolvimento para a Amazônia, através de um comparativo da atual concepção, o PAS, e as demais existentes a partir da década de 1950. A sociologia nos mostra sobre a região as várias concepções de Amazônia, que estão ancoradas na concepção sociológica e política de desenvolvimento, ou seja, cada denominação atribuída à Amazônia corresponde a um determinado tipo de intervenção do Estado. Embora o PAS tenha propagado a adoção da concepção de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, os Planos Plurianuais (PPA's) 2004-2007 e 2008-2009 não apresentaram os meios de financiá-lo. Deste modo, formalmente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se tornou o programa de desenvolvimento do Brasil e da Amazônia, no qual se priorizou os investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura física e um grupo de medidas de incentivo ao investimento privado por meio da divisão do país em duas frações. Tais constatações reforçam a hipótese de que o atual governo não fez rupturas drásticas com o modo de pensar o desenvolvimento da Amazônia iniciado formalmente há pouco mais de meio século: o modelo desenvolvimentista industrial apenas foi adaptado à abordagem discursiva sustentável. O PAS nasceu com objetivos audaciosos de incluir a variável da transversalidade ambiental na ação política, enfrentar a grilagem de terras, a violação dos direitos humanos, mas até agora o Estado brasileiro, carecedor de legitimidade, não conseguiu retirá-lo da categoria teórica de instrumental metodológico de interação entre os níveis de governo federal e/os estaduais, e as consultas/audiências públicas.

Palavras-chave: Amazônia - desenvolvimento sustentável – Estado

ABSTRACT

"Sustainable Amazon Plan: a design for development of the Amazon" is a master's dissertation that examines the design of development in the Amazon region. Both are addressed to different names that Amazon has received over the past 50 years, aiming to understand how this has been built. Then there was some emphasis on the development plans, namely: "Recovery Plan for the Amazon", "National Integration Plan", "Brazil in Action" and "Forward Brazil" and the PAS - current conception of development. The discussion of results is the comparison between the different conceptions of development in the Amazon, through a comparison of the current design, PAS, and other existing from the 1950s. The sociology shows us the various conceptions of Amazon, which are ultimately anchored in the concept of sociological and political development. While PAS has spread the adoption of the concept of sustainable development for the Amazon, the multi-annual plans (PPA's) 2004-2007 and 2008-2009 had not the means to finance it, thus formally the Growth Acceleration Program (CAP) became the program of development of Brazil and the Amazon, which prioritized public investments in the areas of physical infrastructure and a group of measures to encourage private investment by dividing the country into two fractions. These findings reinforce the hypothesis that the current government has not drastic breaks with the way of thinking the development of the Amazon launched formally just over half a century: the industrial developmental model was not suited to discursive approach sustainable. The PAS was born with bold objectives to include the variable of transversality environmental policy in action, face the grilagem of land and the violation of human rights, but until now the Brazilian state of legitimacy carecedor failed to remove it from the category of theoretical tools of methodological interaction between the levels of federal and / the state, and consultations / public hearings.

Keywords: Amazonia - sustainable development - State

LISTA DE SIGLAS

ADA- Agência de Desenvolvimento da Amazônia

BASA- Banco da Amazônia

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNUCED- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAD- Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

EUA- Estados Unidos da América

FBC- Fundação Brasil Central

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

GTT- Grupo de Trabalho Temático

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPA- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

MI - Ministério da Integração

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MP- Medida Provisória

MPO- Ministério do Planejamento e Orçamento

ONU- Organização das Nações Unidas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAS - Plano Amazônia Sustentável

PCN- Projeto Calha Norte

PDE- Plano de Desenvolvimento de Educação

PGC- Programa Grande Carajás

PIB- Produto Interno Bruto

PIN- Programa de Integração Nacional

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLAMAZÔNICA- Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONOROESTE- Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil

PPA - Plano Plurianual

PPG-7- Programa Piloto para conservação das florestas tropicais brasileiras

PROTERRA- Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agronomia do Norte e Nordeste

PT- Partido dos Trabalhadores

SPVEA- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM- Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO- Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste

SUFRAMA- Superintendência da Zona Franca de Manaus

UC- Unidade de Conservação

UNB- Universidade de Brasília

ZEE- Zoneamento Ecológico e Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	Pág. 12
CAPÍTULO I - Concepções de Desenvolvimento da Amazônia: um debate sobre a literatura.....	Pág. 19
“Amazônia Paraíso Perdido”, “Amazônia inferno verde” e “Amazônia dos rios”.....	Pág. 19
“Amazônia Legal”.....	Pág. 21
“Amazônia: frente de expansão” e/ou “Amazônia das estradas”.....	Pág. 22
“Amazônia: terra de conflito”.....	Pág. 25
“Amazônia: região de fronteira”.....	Pág. 29
“Amazônia: terra da guerra ecológica”, “Amazônia das regiões”, “Amazônia: terra de preto”, “Amazônia: terra de caboclo”.....	Pág. 34
CAPÍTULO II - Amazônia e os planos / programas de desenvolvimento.....	Pág. 40
Plano de Valorização e da Promoção do Desenvolvimento da Amazônia.....	Pág. 40
O Programa de Integração Nacional (PIN).....	Pág. 45
Os Programas: “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”.....	Pág. 52
O Plano Amazônia Sustentável (PAS).....	Pág. 56
CAPÍTULO III - A Amazônia, O Estado e o desenvolvimento.....	Pág. 73
Amazônia e a crise de legitimidade do Estado.....	Pág. 73
O Brasil, a Amazônia e o desenvolvimento.....	Pág. 80
Amazônia, o desenvolvimento sustentável e o PAS.....	Pág. 85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	Pág. 99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	Pág. 102

INTRODUÇÃO

Enfrentar o gigantesco desafio de compreender os significados das concepções de desenvolvimento adotadas historicamente para a Amazônia é observar atentamente os diversos pontos de vista que a região tem sido analisada. Para tanto faz necessária à inferência às concepções e modelos de desenvolvimento que foram determinantes à configuração socioeconômica hoje existente, e que denunciam o modo como o Estado brasileiro tem se comportado diante da problemática de como “desenvolver”, ocupar e abrir fronteiras, parte ou pré-requisito do desenvolvimento do Brasil. Neste contexto se insere o objetivo do presente estudo, que é fazer uma análise da concepção de desenvolvimento do Plano Amazônia Sustentável - formulação e o processo de execução das ações públicas -, a partir da reflexão de como se deram, nos últimos 50 anos, as concepções de desenvolvimento propostas para a Amazônia. O resultado final é o confronto, um comparativo, entre as diversas concepções de desenvolvimento e a atual concepção, o PAS.

A metodologia de trabalho escolhida foi muito difícil ser executada, já que não é comum na literatura brasileira a abordagem específica do desenvolvimento da Amazônia, seja porque não se incentivou estudos nesta área ou porque propositalmente fosse conveniente manter oculta a trajetória econômico-social de uma área envolvida pelo mistério e sob as pechas de “inferno verde” ou “pulmão do mundo”. A primeira etapa, a coleta de material, consistiu na busca de fontes que pudessem oferecer uma visão global das políticas que o Estado Brasileiro havia destinado para a Amazônia visando desenvolvê-la. Na segunda etapa, após a organização do material, se deu a análise de documentos por meio da técnica da análise de conteúdo, quando se constatou que os primeiros escritos sobre a Amazônia resultavam dos relatos de viajantes ou no contexto literário. Somente a partir da década de 50 do século passado os planos de desenvolvimento apresentados delimitavam uma estratégia de desenvolvimento especificamente para a Amazônia. Observou-se também a concepção tecnicista e autoritária da ditadura militar da década de 70 e início dos anos 80 e os programas da década de 90 sob forte orientação ideológica neoliberal. O recorte final foi o Plano Amazônia Sustentável (PAS) nos dias atuais, auge da execução governamental para o desenvolvimento amazônico.

Obtiveram-se informações de livros, revistas, entrevistas publicadas, artigos e blogs da internet, entretanto as principais fontes foram a biblioteca Central da Universidade de Brasília (UNB) para as informações até a década de 90, e a maioria dos dados atuais vieram de livros adquiridos e da Rede Mundial de Computadores. As fontes eram anotadas e a documentação classificada de acordo com os principais assuntos encontrados nos estudos a respeito da Amazônia, tais como reforma agrária, estudos étnicos, desenvolvimento, luta pela terra e outros. Após a primeira organização do material tornou-se indispensável olhar para o conjunto de documentos, buscando o modo mais prático de torná-lo inteligível e em conformidade com o objetivo de investigar o Plano Amazônia Sustentável como uma concepção de desenvolvimento para a Amazônia. As leituras e fichamentos tiveram papel central nessa fase, para cada documento foi criada uma ficha de leitura contendo resumo, referências bibliográficas, além de algumas transcrições de trechos que esclareciam, de alguma forma, as categorias de análise.

A partir dos dados adquiridos com a literatura estudada e as temáticas mais correntes no universo de pesquisa se estabeleceu a correlação entre o desenvolvimento sócio-econômico e a Amazônia. Três aspectos importantes mantiveram a contextualização do tema abordado: 1. Abordagem discursiva e as várias denominações para a Amazônia; 2. As críticas aos planos de desenvolvimento destinados para a Amazônia e suas conseqüências na formação da sociedade local; e 3. O Plano Amazônia Sustentável como diretriz das recentes e diversas políticas públicas executadas na Amazônia.

Com fundamento nos estudos das concepções de desenvolvimento político/social dos planos destinados para a Amazônia foram estabelecidos parâmetros para a delimitação temporal da pesquisa a partir da década de 50 do século passado até o primeiro trimestre do ano de 2009, bem como o enfoque em planos anteriores: Plano de Valorização da Amazônia, Plano de Integração Nacional, Brasil em Ação e Avança Brasil para se compreender com se deram às formações das diversas concepções de Amazônia. Enfim, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) fruto do processo político desencadeado nos últimos anos sob a perspectiva de pensar o desenvolvimento fundado em alternativas econômicas que incluam variáveis de transdisciplinariedade, multiculturalidade e gestão participativa.

A presente dissertação se constitui de três capítulos: o primeiro trata das Concepções de Desenvolvimento da Amazônia, o segundo aborda os Planos e/ou Programas de Desenvolvimento, e o terceiro correlaciona as variáveis: Amazônia, Estado e Desenvolvimento. A análise deste trabalho inicia-se na década de 50 do século passado, quando o governo adotou oficialmente o modelo desenvolvimentista industrial para o Brasil, e conseqüentemente para a Amazônia, desde então, diversos planos de desenvolvimento fundados essencialmente no processo de industrialização difusa têm se destinado para a região, formando verdadeiros enclaves econômicos.

As concepções de desenvolvimento, fruto da ação política do Estado, aglutinam características identificadoras da Amazônia de acordo com a abordagem discursiva adotada, entre as principais se pode denominar: “Amazônia dos rios”, “Amazônia Legal”, “Amazônia das estradas”, “Amazônia, região de fronteira”, “Amazônia, terra da guerra ecológica” e outras.

A expressão “Amazônia dos rios” surgiu para designar a concepção de desenvolvimento do Estado voltada para a ação pública nas cidades as margens dos rios amazônicos, desde o período da colonização (ciclos das drogas, extrativista, borracha, garimpo, etc.) até meados do século passado. O termo “Amazônia Legal”, estabelecido através de critérios políticos e geográficos, foi criado pela Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953, para definir a área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Ao longo dos anos o termo vem sofrendo alterações até a Lei Complementar nº 124, de 2007, que recriou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e definiu a abrangência territorial que atinge à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e à porção do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°.

Na década de 70, a matriz desenvolvimentista com ênfase na segurança e integração chegou ao seu apogeu na Amazônia por meio do Plano de Integração Nacional (PIN), no qual se evidenciou os investimentos externos e a crença de que a livre atuação das forças de mercado seria suficiente para reduzir as desigualdades. O PIN intensifica a intervenção do Estado na Amazônia através da construção de grandes obras, dentre as quais tem relevância, as rodovias, conforme Octavio Ianni “*por razões de segurança interna, defesa nacional ou segurança e desenvolvimento, iniciaram-se ou intensificaram-*

*se as construções de várias rodovias de grandes proporções”*¹. Tais mudanças ocasionaram a chegada de milhares de migrantes vindos de outras regiões. O foco da ação política deixa de ser exclusivamente nos rios, surgindo as concepções “Amazônia das Estradas” e a “Amazônia, região de Fronteira”. Esta última recebeu notoriedade em diversas ocasiões, quando por razões geopolíticas, econômicas e demográficas foi conveniente deslocar populações numerosas ou atrair capitais privados, nacionais ou estrangeiros, ou ainda justificar e consolidar importantes investimentos públicos.

O viés desenvolvimentista foi livremente executado na Amazônia até a década 80, quando surgiram as primeiras preocupações com o meio ambiente e a escassez dos recursos naturais. O termo desenvolvimento sustentável, conceito sócio-político se remete a um compromisso sócio-ambiental que o governo brasileiro deveria subscrever em prol do bem-estar das atuais e futuras gerações na busca de alternativas de desenvolvimento para a Amazônia. Diante do paradigma da sustentabilidade, fazia-se oposição ao padrão de crescimento econômico baseado no desenvolvimento industrial aplicado no restante do país. Em síntese, a problemática do desenvolvimento sustentável se coloca entre a ambivalência de crescimento econômico e o aumento da manutenção dos recursos naturais. Eis o impasse a ser solucionado: promoção social e/ou conservação do meio ambiente na Amazônia. Deste contexto se depreende a expressão “Amazônia, terra da guerra ecológica” para designar a concepção de desenvolvimento resultante das reivindicações dos movimentos sociais que se iniciaram na década de 80 e tiveram grande repercussão nacional e internacional culminando com a ECO-92. Desde então, o Estado brasileiro tem sofrido fortes pressões internas e externas para acrescentar princípios associados ao desenvolvimento sustentável nas suas políticas públicas, embora a idéia do desenvolvimento sustentável não tenha sido adotada oficialmente nos programas de desenvolvimento do final dos anos 90 e início do século XXI, o termo se disseminou nos discursos de instituições governamentais e não governamentais, bem como se aprofundaram os estudos sobre a temática.

A definição de desenvolvimento antecede a noção do desenvolvimento sustentável, todavia compreender o que é desenvolvimento tem sido uma das tarefas mais difíceis da literatura. Não é incomum que os estudiosos restrinjam-se a abordá-lo

¹ IANNI, Octávio. **Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia**. Editora Vozes Ltda. Petrópolis, 1979. p. 86.

modestamente, por meio de alguns critérios delimitadores, já que sua complexidade tem aumentado na medida em que as novas perspectivas ambiental, financeira, humana tomam notoriedade e solicitam respostas inéditas, “*a idéia de desenvolvimento, no último meio século, apontando para a sua complexificação, representada pela adição de sucessivos adjetivos – econômico, social, político, cultural, sustentável – e, o que é mais importante, pelas novas problemáticas*”². O estudo do desenvolvimento, antes típico objeto das ciências econômicas, segundo Ignacy Sachs passou por dois avanços conceituais, o primeiro deles trata da atenção dada à problemática ambiental que levou a uma ampla reconceitualização do ecodesenvolvimento, recentemente renomeado desenvolvimento sustentável, e o segundo avanço, definido pela influência dos estudos de Amartya Sen³, fundado na teoria de que o desenvolvimento deve ser redefinido pela expansão das liberdades substantivas, em termos de universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente, etc.

Dentro deste contexto de incertezas quanto à conceitualização de desenvolvimento se encontra o desafio de delimitar o desenvolvimento sustentável para a Amazônia, que exige a opção por princípios, pois a região com características e demandas específicas insere-se na problemática de como obter desenvolvimento econômico-social aliado ao desenvolvimento econômico sustentável. Visões divergentes, mas não necessariamente excludentes. Ignorando este entendimento, historicamente a Amazônia permaneceu entre concepções antagônicas, tendo-se como núcleo do conflito a dicotomia existente entre desenvolvimentistas e ambientalistas, sendo tratada por muito tempo como território homogêneo e sujeito às ações de caráter padronizado, como se a floresta tropical e as pessoas pudessem ser enquadradas nos modelos tradicionais dos grandes projetos de desenvolvimento, nacional e internacional, de concepção rudimentar associada ao capital e a tecnologia estrangeira.

Entender o processo de desenvolvimento da Amazônia e conseqüentemente sua construção socioeconômica requer a compreensão das bases conceituais das concepções e planos que influenciaram a ação pública na região, “*para uma análise detalhada das políticas públicas formuladas para a região sugere-se, antes de fazer um balanço*

² SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Editora Garamond. Rio de Janeiro, 2004. p. 37.

³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo. Companhia das letras, 2000. p.17.

*meramente estatístico dos projetos realizados, buscar as bases conceituais que permitiram a formulação de tais projetos”*⁴. Entendida a complexidade do desenvolvimento, a compreensão do que seja o desenvolvimento sustentável amplia-se.

Ante ao desafio do desenvolvimento sustentável e objetivando oferecer respostas às objeções da sociedade internacional, que eficientemente tem sido capaz de questionar a capacidade brasileira de gerir a ocupação cada vez mais intensa da Amazônia, surgiu o Plano Amazônia Sustentável (PAS), teoricamente capaz de relacionar desenvolvimento e meio ambiente. O PAS pontua estrategicamente a maneira que o Estado pensa o desenvolvimento e contribui para a reflexão a respeito da importância de se preservar o patrimônio sócio cultural, econômico e ambiental dos amazônidas, ou melhor, dos brasileiros. Sua trajetória se dá por diversas fases que vão desde seus diagnósticos, adentra nas consultas públicas até sua indecifrável adaptação ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, tudo isto sob o contexto da grave crise de legitimidade do Estado e da invisibilidade social de grupos excluídos do processo de desenvolvimento da Amazônia.

É inevitável a conclusão de que investimentos em inovações tecnológicas, conhecimento e ciência juntamente com a expansão das liberdades substantivas, ou seja, a valorização e participação da sociedade local com seu modo cultural e peculiar de existir se apresentam como chaves para o processo de desenvolvimento sustentável da região amazônica. Constata-se, no entanto, que o discurso do governo brasileiro se adequou à exigência de sustentabilidade, mas a prática ainda consiste no modelo de desenvolvimento industrial protagonizado pelo PAC, como conseqüência o PAS se transformou em mero instrumento de consulta à sociedade local.

Ao abordar a co-relação existente entre as concepções atribuídas à Amazônia e as concepções políticas de desenvolvimento adotadas para região por meio do PAS, descobre-se que enquanto o desenvolvimento visar exclusivamente o crescimento econômico, a realidade amazônica permanecerá na condição de exclusão social, degradação ambiental e extermínio cultural e étnico. Já em relação aos planos e programas direcionados à Amazônia, se constatará que a maioria surgiu da tentativa de se mitigar

⁴ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.100.

algum grave problema relacionado às crises econômicas ou tensões agrárias que geralmente ocorriam em regiões distantes da Amazônia, o que pode ser claramente observado nas inúmeras ações do Estado voltadas para a ocupação, colonização, integração e por fim na consolidação de certo “desenvolvimento contraditório”, que simultaneamente permitia a ausência do Estado na provisão de sustentabilidade e desenvolvimento social local, ao mesmo tempo em que se colocava ativamente presente nos subsídios e benesses recebidos por agentes exógenos que pretendiam se apropriar dos bens culturais, ambientais e humanos.

Ao relacionar Amazônia, Estado e Desenvolvimento fica claro quão insustentável se tornou o atual sistema econômico, bem como a necessidade de revogá-lo para que seja possível experimentar modelos em que o desenvolvimento sustentável seja algo prático e real, pois só desta forma estarão asseguradas às futuras gerações o usufruto de condições dignas para uma vida com qualidade e expansão da liberdade substantiva.

CAPÍTULO I

CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA: UM DEBATE SOBRE A LITERATURA

Ao longo do seu processo de formação não apenas social, a Amazônia foi objeto de diversas experiências que envolveram as mais variadas teorias de desenvolvimento do Estado Brasileiro. Para tanto, foram executadas políticas e planos que freqüentemente estavam dissociados dos interesses das populações locais e representavam um avanço, cada vez maior, da forma de apropriação privada dos bens naturais e humanos.

A análise das concepções de desenvolvimento da Amazônia nesta pesquisa terá a delimitação temporal compreendida entre os anos de 1950 e o primeiro trimestre de 2009, praticamente 60 anos em que várias concepções de Amazônia são apropriadas a partir das denominações que esta recebe conforme as prioridades determinadas pelos planos de desenvolvimento para a região. Ciente dessa discussão passa-se à apresentação das denominações que aglutinam as características que identificaram a Amazônia de acordo com a abordagem discursiva adotada.

“Amazônia Paraíso Perdido”, “Amazônia inferno verde” e “Amazônia dos rios”

As denominações “Amazônia Paraíso Perdido”, “Amazônia inferno verde” e “Amazônia dos rios” embora se remetam a uma data anterior a delimitação temporal estabelecida no presente estudo, é de fundamental importância sua compreensão, já que nas diversas abordagens da temática, tais noções apresentam-se como algo dado.

As primeiras notícias que se têm da Amazônia são os relatos de viagem de expedicionários que são narrativas em que os rios e as matas figuravam como atores principais sob as perspectivas de dois posicionamentos divergentes, um ligado ao “paraíso verde” e o outro fazia menção ao “inferno verde”, para Godim (1994), *“os séculos podem variar e os cronistas,(...) no entanto diante do rio e da mata amazônicos, quase genericamente, nenhum se isentou de externalizar sentimentos que variavam do*

primitivismo pré-edênico ao infernismo primordial”⁵. O antagonismo de visões perdurou por muito tempo, entretanto o “inferno verde” conseguiu obter certa primazia, pois foi utilizado como a principal justificativa para o atraso das desigualdades regionais e sociais da região e o “paraíso verde” se tornou fonte de inspiração literária, consoante se pode observar em Edna Castro ao descrever a viagem de Euclides da Cunha no início de século XIX.

“As questões centrais sobre a Amazônia — suas riquezas, seu caráter inóspito e consumidor de homens através das maleitas; um mundo formado por águas; a floresta imensa, muda e vazia; as preocupações com as fronteiras e os limites, tudo isso está nas notas de Euclides da Cunha, quando da Missão Brasileiro Peruana de Estabelecimento das Fronteiras, organizado durante a sua estada no Acre recém anexado ao País. Aí surgiram literalmente e como suposto teórico as visões de um Paraíso Perdido, localizado à margem da história” (CASTRO, 2004, p.101).

A origem da expressão “Amazônia dos Rios”, utilizada para caracterizar as políticas públicas direcionadas à Amazônia até meados da década de 1950, tinha seu foco voltado às concentrações populacionais residentes às margens dos rios. As vias navegáveis eram o único meio de transporte daquela época e influenciaram a criação de várias cidades e vilarejos.

“Durante os últimos três séculos e até a primeira metade deste, o homem viveu na Região, numa atividade ambivalente que se polariza em torno do binômio rio e a floresta. Plantou suas cidades, vilas e povoados, nas confluências dos rios; ergueu suas habitações-tapiris, colocações, etc. — sempre às margens dos rios tendo, de um lado, a floresta a servir-lhe de estoque e suprimento de matérias-primas comerciais e alimentícias. Do outro, sua estradas líquidas e sua principal fonte de produção alimentar, através do pescado. Este sempre foi o comportamento secular. Avançou pela floresta para dela colher os frutos de que

⁵ GODIM, Neide. **A invenção da Amazônia**. - São Paulo: Marco Zero, 1994. p.77

precisava; nela fez o seu refúgio, abrigo e proteção, e em grande parte, com ela tornou-se auto-suficiente, econômica e psicologicamente, isolando-se do resto do mundo, como um estranho eremita, não mais refugiado no mundo em regiões desérticas, mas no próprio trópico úmido: a floresta”
(RIBEIRO: 1987, p.149).

A concepção “Amazônia dos Rios” determinou as prioridades das ações estatais voltadas para as preocupações na área da saúde por meio da melhoria das condições sanitárias e salubridade, tendo-se em vista o processo natural da cheia e vazante dos rios ser acompanhado por epidemias de doenças. Edna Castro menciona a importância desta concepção, já que *“a grande ação estatal na região até avançado os anos, centrou-se na instalação de condições sanitárias e na luta contra a insalubridade regional, utilizando-se largamente das estruturas pré - existentes em especial da chamada ‘Amazônia dos rios’* „⁶.

“Amazônia Legal”

O termo “Amazônia Legal”, estabelecido por definição jurídica provavelmente seja o mais difundido e utilizado nos últimos tempos nos planos de desenvolvimento do Estado. Foi criado pela Lei n° 1806, de 06 de janeiro de 1953, que regulamentou a Constituição Federal de 1946, art. 199. Desde quando se falou pela primeira vez na história brasileira de plano de desenvolvimento para a Amazônia, a concepção de “Amazônia Legal” foi adotada oficialmente. A abrangência territorial da Amazônia Legal variou de acordo com alterações ocorridas na divisão política do país, e, atualmente, observando-se a Lei Complementar n° 124, de 2007, que recriou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e à porção do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°.

A partir do final dos anos 50, sob o impacto da Administração Juscelino Kubitschek e a inauguração de Brasília, a concepção “Amazônia Legal” se consolidou e ajudou a inversão da prioridade na intervenção estatal da “Amazônia dos rios” para a

⁶ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.110.

“Amazônia das Estradas” com o início da construção da rodovia Belém/Brasília que ligou as regiões norte e sul do país.

“Amazônia: frente de expansão” e/ou “Amazônia das estradas”

Nas décadas de 60 e 70 do século passado a Amazônia recebeu várias denominações, dentre as quais se pode destacar: “Amazônia: frente de expansão”, “Amazônia: área de fronteira”, “Amazônia das estradas” e “Amazônia das pistas”. Os programas de desenvolvimento regional tinham como premissa básica a incorporação da Região Amazônica, possuidora de grandes “espaços vazios”, ao território nacional. Nesse contexto, merecem atenção especial: o Programa de Integração Nacional (PIN); o Programa de Redistribuição de terras e de Estímulo à Agronomia do Norte e Nordeste (Proterra) e o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônica). Sob o regime de governo ditatorial, o Brasil foi marcado por grandes projetos, como a construção das Rodovias Transamazônica, Perimetral Norte, Cuiabá-Santarém e Cuiabá-Porto Velho-Manaus, a implantação dos Projetos Jarí, Trombetas e Albras/Alunorte, além da construção da hidrelétrica de Tucuruí em 1977.

O autor Otávio Velho, em sua tese de doutoramento, em 1973, utiliza a denominação “Amazônia: frente de expansão”⁷ para identificar o Plano de Integração Nacional (PIN) e os grandes projetos, que almejavam alterar a abordagem do Estado como agente de desenvolvimento regional para desenvolvimento inter-regional, “(...) *foi anunciada a construção da Rodovia Transamazônica... alguns meses depois, em julho de 1970, um Programa de Integração Nacional foi anunciado, substituindo de fato a abordagem desenvolvimentista predominantemente regional dos anos 60 por uma abordagem inter-regional*”⁸. O Estado, agente de desenvolvimento da Amazônia, elege a construção da Transamazônica e sua colonização oficial para simbolizar uma nova era, sob a justificativa da integração nacional que teria a função de promover a segurança interna,

⁷ “*Todavia, a nossa preocupação central neste trabalho não é propriamente a de um estudo de área, mas prende-se ao tema das frentes de expansão; particularmente ao inter-relacionamento entre frentes diversas e ao estudo da frente de expansão agropecuária que hoje alcança a Amazônia Oriental brasileira*” in: **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Segunda edição. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1981. p. 15.

⁸ VELHO, Otávio Guilherme. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Segunda edição. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1981.p.209

defesa nacional ou segurança e desenvolvimento, na qual a Amazônia faria parte da concepção de desenvolvimento do Estado brasileiro.

Na primeira metade dos anos 70, o PIN começou a ser executado com base na concepção de desenvolvimento por meio da construção de estradas pioneiras que serviriam de roteiro para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividade econômica na forma dos chamados “corredores de desenvolvimento”. A exploração dos recursos minerais foi outro dos objetivos centrais do PIN. Muitas licenças de exploração e de jazidas de grande extensão foram concedidas a empresas nacionais e internacionais nos anos de 1980. A análise da Amazônia como área de fronteira apresentada por Velho (1981) é uma tentativa de compreender a concepção de desenvolvimento não somente da Amazônia, mas do Brasil: “*não estaremos interessados basicamente no estudo da fronteira como tal, mas tentando, a partir dessa posição privilegiada, lançar os olhos sobre o desenvolvimento brasileiro*”⁹. É importante ressaltar o papel ideológico que a concepção de fronteira exerceu na sociedade brasileira, impulsionada por diversos fatores:

“(...) primeiro: contratação de mão-de-obra por tarefas específicas e a curto prazo, se possível sem nenhum vínculo direto, mas com a intermediação de um empreiteiro; segundo: o receio de que a terra trabalhada por trabalhadores individuais poderia ser perdida pelo proprietário; terceiro: outro fator importante que contribuiu para dar um sentido concreto real à fronteira amazônica (além da redução na plantação de café no Centro-Sul e a sua substituição parcial pela criação de gado) é o fechamento da fronteira no Paraná; e quarto: ainda outro fator têm sido os minifúndios” (VELHO, 1974. p.214-215)

Velho (1981) trabalha a concepção de Amazônia como área de fronteira de acordo com os grandes projetos que o Estado estabeleceu, e em conformidade com as políticas públicas adotadas para três sub-regiões: “Beira dos rios”, “Beira das estradas” e “Beira de pistas” (campos de aviação). A ocupação da “Beira dos rios” é constatada como o processo de desenvolvimento camponês “espontâneo”, pois relata que a grande extensão

⁹ VELHO, Otávio Guilherme. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica.** Segunda edição. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1981. p.14.

de terras livres e as ocupações alternativas e complementares na coleta de castanha e na busca de diamantes nos rios foram atrativos para a vinda de grupos populacionais de outras regiões do país.

“o seu padrão de ocupação consistia em indivíduos ou pequenos grupos de homens penetrando na floresta, buscando um local favorável para se estabelecerem. Após uma busca que podia levar bastante tempo e exigir muito esforço, em geral escolhiam uma lugar próximo a um riacho (igarapé) ou lagoa. Seria em geral um terreno que contivesse barro, considerado bom para a produção agrícola e para a criação de porcos, além de ser bom material de construção. Após os trabalhos iniciais voltavam para buscar as suas famílias, que estariam ou nos locais originais de partida ou num dos povoados próximos ao rio.” (VELHO, 1974. p.201)

Após a consolidação das cidades fundadas nas beiras dos rios, inicia-se uma nova fase de desenvolvimento da Amazônia, estabelecida através do Plano de Integração Nacional, no qual a construção de estradas e rodovias deu a tônica das políticas públicas, pois a região era vista como escape espacial para os conflitos sociais não solucionados. Nesta dinâmica as terras Amazônicas foram colocadas à disposição dos excedentes populacionais expulsos pela concentração fundiária da terra. Três grandes correntes camponesas se dirigiram para a Amazônia, e eram distinguíveis, nos primeiros anos da década de 70, segundo Velho (1981): Primeira corrente – colonização “espontânea”, ocupando o noroeste do Maranhão e o sul do Pará. Segunda corrente – colonização “espontânea”, em direção ao Noroeste, vindos do Centro-Sul para Rondônia e Acre através da Estrada Brasília-Acre. Terceira corrente - colonização “planejada”, que visava à ocupação da Rodovia Transamazônica (entre os rios Xingu e Tapajós) executada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Num primeiro momento pode-se dizer que a questão de ocupação amazônica é constituída pelo exagero e, até mesmo, pela modificação de um antigo padrão brasileiro de ocupação territorial.

Estas correntes originaram os novos povoados que serão vistos como pertencentes a uma outra beira, conhecida como “Beira da estrada”, “Beira de faixa” e “Beira de pista”, referida a campo de aviação. A ocupação proposta pelo Estado, composta

de capital nacional e internacional, apesar de induzir que seus efeitos resultariam em uma suposta modernidade para a região, provocou um confronto entre os novos atores inseridos na sociedade amazônica e os já existentes. Sobre este embate, segue o comentário abaixo:

“Na verdade, porém, a Amazônia não é nenhum deserto a ser ocupado. A região amazônica já foi ocupada segundo critérios e as circunstâncias em que essa ocupação se deu. O que temos agora é a aplicação de um outro modelo de ocupação, que pretende anular e revogar os modelos anteriores. De certo modo, o que se pretende é o impossível: consertar os supostos erros da História. Por isso, não estamos diante de um processo de ocupação da Amazônia; estamos, na verdade, diante de uma verdadeira invasão da Amazônia, em que os chamados pioneiros não raro se comportam, ante os primeiros ocupantes, como autênticos invasores – devastando, expulsando, violando direitos e princípios” (MARTINS, 1980. p.69).

A colonização como a política de ocupação endocolonial da Amazônia, simultaneamente, foi utilizada como alternativa para a reforma agrária quando acalmou algumas tensões sociais em outras regiões do país e encobriu a falta de vontade política de resolver a concentração de terras no Brasil. Nesse sentido, Martins, defende que *“a Amazônia tornou-se uma espécie de colônia do grande capital, fonte de ganhos especulativos decorrentes da elevação da renda fundiária produzida pela abertura de estradas e ampliação da infra-estrutura econômica, pelo governo”*¹⁰. A concepção ditatorial de desenvolvimento para Amazônia não correspondia somente aos projetos de colonização, mas também a uma suposta industrialização mediante incentivos fiscais para a instalação de empresas nacionais e internacionais na Amazônia, o que resultou em mais uma denominação: “Amazônia: terra de conflito”.

“Amazônia: terra de conflito”

Os autores Neide Esterci, Edna Castro e José Souza Martins expõem nos seus estudos o confronto que se deu entre os povos tradicionais da Amazônia (agroextrativistas,

¹⁰ MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo**. Editora Hucitec, São Paulo, 1989. p. 79.

ribeirinhos, quilombolas, indígenas e outros grupos) e os empreiteiros, madeireiros, mineradores e outras categorias econômicas. Neide Esterci¹¹ aborda a concepção de desenvolvimento da Amazônia como uma forma de dominação da população local, pois questiona as diferenças existentes entre o modelo de relação com a terra do campesinato e daqueles que buscam a expansão do capital. A professora Edna Castro faz uma análise voltada para a dinâmica institucional que orientou a instalação do pólo Guseiro do Programa Grande Carajás (PGC), no qual enfatiza o discurso desenvolvimentista dos anos 70 marcados de intervenção em todas as esferas da vida econômica, política e social da região. Nesse sentido afirma que *“o Programa Grande Carajás, elaborado sob claras intenções de articular o quadro de intervenções do poder público na região-programa (quase 11% do território nacional) mantêm restrito o espaço dos poderes estaduais e municipais”*¹². José de Souza Martins, no livro *“Caminhada no chão da noite, emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo”*¹³, usa o termo “Amazônia Legal” como sinônimo de *“Amazônia: lugar de impasses políticos dos movimentos sociais”* para tratar dos conflitos travados entre policiais, grileiros e latifundiários em face dos posseiros:

“Pode dizer-se que, sociologicamente falando, a Amazônia não existe. O que existe, isto sim, no nosso caso brasileiro, é uma sociedade nacional em que a reprodução do capitalismo constitui cada vez mais um processo tenso que se expressa na proliferação de conflitos no campo e na cidade. Nesse quadro, a região amazônica se destaca como área diretamente subordinada por esse processo conflituoso, como uma espécie de região problemática”(MARTINS: 1980, p. 67-68).

A concepção de desenvolvimento da Amazônia sob esta perspectiva está fundamentada em um modelo antidemocrático, embasado num pacto político acordado durante a ditadura militar que uniu latifundiários e capitalistas. A grande questão

¹¹ ESTERCI, Neide. **Conflito no Araguaia. Peões e posseiros contra a grande empresa**. Petrópolis: Editora Vozes Limitadas, Petrópolis-RJ, 1987. p. 23.

¹² CASTRO, Edna; MARIN, Rosa E. Acevedo (org.) – **Amazônias em tempo de transição**. Belém, UFPA/NAEA, ARNI, CELA, 1989. p. 129.

¹³ MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo**. Editora Hucitec, São Paulo, 1989. p. 96.

concentrou-se na construção de uma “democracia” que submeteu os oprimidos do campo e da cidade a todo tipo de violência da ditadura e da unanimidade de pontos de vista. Para os diferentes personagens da nossa história, ser amigo ou inimigo dependeu muito de como foi concebida a forma política democrática.

Na obra *Expropriação e violência: a questão política no campo*¹⁴, Martins relata a forma como o capital simultaneamente explora o trabalhador da cidade e expropria o posseiro da zona rural. O lavrador age diferente de um operário não porque desconheça sua sujeição política, mas porque é socialmente diferente, enquanto a mercadoria do operário é a força de trabalho, a mercadoria do lavrador é o produto do trabalho, entretanto ambos são usurpados pelo capital de maneiras diferentes, respondendo, cada um ao seu modo, ao mesmo adversário; a luta do campo é essencialmente prática, ao passo que a luta urbana fixa-se em embates ideológicos:

“O capitalismo articula num só tempo, ainda que em espaços distintos, a expropriação e a exploração, processos que a rigor, se deram separadamente na história clássica do capital. O mesmo grupo econômico, nacional ou multinacional, que utiliza técnicas sofisticadas e contratuais na exploração do trabalho do operário em São Paulo ou nas grandes capitais européias, utiliza a violência do jagunço, sobrepõe o poder privado ao poder público, para expropriar o posseiro na Amazônia e até mesmo emprega o trabalho escravo para abrir suas fazendas” (MARTINS: 1980, p.16).

Na Amazônia, a expropriação e a exploração não devem ser vistos como momentos subseqüentes, e sim como fatos simultâneos, causados pelo mesmo agente: o capital. As multinacionais instaladas na Amazônia propagaram de tal modo o processo de expropriação e proletarianização, graças à transferência maciça de capitais estatais, que as conseqüências não foram absorvidas nem mesmo pelo próprio capital. A concentração fundiária, a diminuição do número de propriedades e o aumento da terra foram adquiridos através de incentivos e estabelecimento de condições favoráveis às grandes empresas nacionais e internacionais e aos banqueiros do Centro-sul. Como resultado desta política de

¹⁴ MARTINS, José de Souza. Fronteira. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980.

subsídios e concessões de privilégios foram criadas frentes pioneiras de penetração e ocupação, que, conforme Ribeiro, “*promoveram a devastação de suas fronteiras e entraram em conflito com posseiros que vinham de outras região do País*”¹⁵.

Martins relaciona os processos de expropriação e exploração existentes em outras regiões do país com o contingente de pessoas que migraram para a Amazônia induzidos pela idéia de modernização “eminente”:

“Para a Amazônia estão se deslocando, portanto, contingentes populacionais desalojados por uma estrutura fundiária concentracionista e expropriatória, agravada por uma política governamental de franca opção pela grande empresa e pela propriedade capitalista da terra. A Amazônia é hoje uma das regiões mais tensas do país exatamente porque nela estão se acumulando tensões geradas em outras áreas, ao mesmo tempo em que a reprodução deliberada e exacerbada da estrutura fundiária concentracionista, que expulsa lavradores e trabalhadores rurais, faz dela uma região de desespero” (MARTINS: 1980, p. 86).

Apesar das conseqüências latentes advindas da questão da terra, sua maior problemática, que é a concentração, tende a ser “invisível”; a não ser notada como a raiz dos demais problemas que assolam a região amazônica. Todavia, agravando-se a exploração do trabalhador nas cidades e este não conseguindo ser absorvido como mão-de-obra na área rural, revela-se a real dimensão da concentração da terra, mostrando-se, enfim, a natureza da questão agrária. Na medida em que o capital se aperfeiçoa, a dispensa progressiva de mão-de-obra é provocada, e com o passar do tempo menos pessoas conseguem trabalho:

“A questão agrária é basicamente hoje, uma questão de não criação de empregos (...) Não se trata de empresarializar a ocupação da terra na Amazônia. Trata-se de abrir uma nova frente de especulação e de exploração, que utiliza a terra como um instrumento (...) não é transformar a

¹⁵ RIBEIRO, Nelson de F. **Caminhada e esperança da reforma agrária – A questão da terra na Constituinte**. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987. p. 147.

terra num empreendimento econômico. É transformar a terra em dinheiro” (MARTINS, 1980, p. 154-155).

Essa política artificial para a instalação de grandes empresas na Amazônia não aumentou a produtividade da região, pois os pequenos produtores tiveram suas áreas de cultivo ainda mais reduzidas, enquanto os grandes capitalistas após um curto período de produção promoviam a acumulação privada da riqueza da Amazônia e retornavam para seus lugares de origem, não dando retorno algum à sociedade local (posseiros, indígenas, caboclos, extrativistas e outros). A autora Edna Castro em comentário aos privilégios à política industrial conclui que *“o que é inquestionável é a inconsistência da política industrial dada sua subordinação aos desígnios externos, (...) e a impotência do planejamento estadual diante do centralismo decisório e do domínio do setor financeiro”*¹⁶. Os incentivos apresentados pelo Estado revelaram que a prioridade das políticas era a sociedade capitalista, em detrimento do pequeno, mas efetivo, produtor:

“(...) esse ponto é muito importante porque nos revela o caráter do Estado em nossa sociedade: em nome de quem ele fala e age e em favor de quem atua. Embora seja amplamente reconhecido, pelo próprio governo, que a maior parte da alimentação em nosso país é produzida por pequenos lavradores e não por empresas capitalistas, até hoje não se produziu uma política de incentivos fiscais ou de transferência de renda para esses produtores. Aquele tipo de política denuncia claramente o Estado brasileiro como um Estado de classe”. (MARTINS: 1980, p. 49)

A política de incentivos a empresas na Amazônia foi uma forma de oferecer privilégios para o capital privado externo em detrimento à sociedade local. Posseiros, indígenas, caboclos, extrativistas e outros grupos foram totalmente excluídos de qualquer tipo de apoio estatal.

“Amazônia: região de fronteira”

Contemporânea às denominações mencionadas do período ditatorial, o termo “Amazônia: região de fronteira” aparece nos discursos oficiais, e é difundido pelos meios

¹⁶ CASTRO, Edna; MARIN, Rosa E. Acevedo (org.) – **Amazônias em tempo de transição**. Belém, UFPA/NAEA, ARNI, CELA, 1989. p.144.

de comunicação, designando a expansão da sociedade e a integração do território nacional, nos grandes projetos como concepção de desenvolvimento da Amazônia.

A palavra “fronteira” tem multiplicidade de significações, o que é constatado quando se observa os diversos adjetivos acrescentados à ela para definir com mais precisão o objeto a ser estudado: fronteira extrativista, especulativa, capitalista, garimpeira, tecnológica, etc. Dependendo do contexto social em que o termo “fronteira” esteja inserido, a apropriação discursiva será adaptada aos princípios ideológicos dos grupos em questão. Partindo-se dos vários grupos de atores existentes na Amazônia é complicado se estabelecer uma definição sociológica precisa *“já que ela é fronteira de muitas e diferentes coisas: fronteira da civilização (demarcada pela barbárie que nela se oculta), fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira da História e da historicidade do homem. E, sobretudo, fronteira do humano”*¹⁷.

Buscando uma definição da expressão “fronteira” que aborde indicadores econômicos e sociais na concepção de desenvolvimento proposta para a sociedade brasileira, Léna e Oliveira concluíram que:

“O enquadramento de uma situação particular no conceito de fronteira exige a presença de outras características: em primeiro lugar, trata-se da integração sócio-econômica no âmbito de uma sociedade nacional, de espaços em geral pouco povoados, cujos habitantes muitas vezes não pertencem à mesma cultura, e/ ou apresentam um quadro econômico que difere daqueles que caracterizam as regiões mais dinâmicas do país” (LÉNA e OLIVEIRA: 1991, p.10).

Enfim, o vocábulo “fronteira”, na grande maioria de suas significações, implica na migração interna de populações para fazer parte do desenvolvimento de novas atividades econômicas. E mais:

“O caráter histórico da ‘fronteira’ no Brasil, sua permanência, sua importância na vida do país, fazem dela um fato social total, concreto mais também político, ideológico e

¹⁷ MARTINS, José de Souza. *Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano*. Editora Hucitec, São Paulo, 1997. p. 13.

psicológico. Isto explica sem dúvida a extrema diversidade das interpretações da fronteira, como também a tentação permanente de reduzi-la a um esquema explicativo simples que leva em conta apenas um ou outro de seus aspectos”
(LÉNA e OLIVEIRA: 1991, p. 92).

A formação social da Amazônia a partir de uma perspectiva regional de fronteira, caracterizada por vários atores com temporalidades e concepções de vida diferentes, resulta na maioria das vezes em confrontos nos quais milhares de pessoas são exterminadas por ofensas à integridade física e psicológica (cultural, direitos fundamentais e outros). Para Mauro Leonel, em “A fronteira agrícola 20 anos depois”, “*o homem não é o centro das políticas públicas na Amazônia, muito menos as populações tradicionais amazônicas, índios, caboclos, seringueiros ou ribeirinhos*”¹⁸.

O homem, numa área de fronteira, se contradiz, pois ao mesmo tempo em que se iniciam as relações sociais entre diferentes agentes, com esperança de melhores condições de vida e expectativa da realização de sonhos, acaba por encontrar-se com a morte, o sofrimento e o desespero, visto que a presença intervencionista do Estado com políticas públicas que ignoram a população local, estimula a criação do indivíduo a-ético, que se utiliza de meios ilícitos para alcançar a acumulação primitiva. José de Souza Martins ciente destas contradições afirma “*(...) É na fronteira que se pode observar melhor como as sociedades se formam, se desorganizam ou se reproduzem*”¹⁹. O homem é posto à prova, vendo-se obrigado a escolher entre ser o objeto ou o sujeito de sua história. Logo, compreende Martins que “*quem luta recusa ver-se como objeto. Quem luta quer se impor como sujeito do processo social que vive. Quem luta questiona a dominação e, com ela, a expropriação e a exploração que ela garante*”²⁰. A fronteira se apresenta como um lugar contraditório, onde os conflitos e as linhas de ruptura da sociedade muitas vezes tornam-se mais aparentes em razão da fraca preponderância dos sistemas de controle e das instituições, mas que desempenha ao mesmo tempo o papel de válvula de escape (concreta, mas, sobretudo ideológica) para estes mesmos conflitos. Cada migrante que se dirige para

¹⁸ LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. de (eds.). **Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: MPEG-Orstom, 1991. p. 320.

¹⁹ MARTINS, José de Souza. **Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano**. Editora Hucitec, São Paulo, 1997. p.12

²⁰ MARTINS, José de Souza. **Fronteira. Expropriação e violência: a questão política no campo**. Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980. p.155.

a fronteira, seja qual for sua posição social, alimenta a esperança de dar partida a um processo de acumulação individual, ou de abreviar este processo, assegurando assim sua promoção social e o futuro de seus filhos.

A questão do encontro (desencontro) étnico, confronto da condição humana e de concepções de humanidade: o camponês, o peão, o garimpeiro, o grande fazendeiro, o empresário, o religioso (de diferentes confissões religiosas), o funcionário público, o antropólogo, é acima de tudo uma disputa pela concepção de pessoa e de humano, numa situação imaginária de igualdade formal, *“as conseqüências do conflito das temporalidades que decorrem na verdade de concepções axiológicas radicalmente distintas, não poderiam ser equivocadas: destruição das temporalidades anteriores o que quer dizer degradação ambiental em sentido amplo e genocídio”*²¹. Com os notáveis resultados danosos que a situação de fronteira tem produzido na forma como as pessoas se vêem e se relacionam, o movimento de expansão territorial resultou e tem resultado no massacre das populações nativas, drástica redução demográfica e até seu desaparecimento. O deslocamento progressivo das frentes de expansão tem sido, na verdade, o modo pelo qual se dá o processo de reprodução ampliada do capital, e sua expansão territorial. Numa sociedade de fronteira como a que se formou na Amazônia, a questão agrária tem sido tema constante que delimita a relação entre os principais agentes, todavia Martins alerta para o fato de que *“embora esses conflitos estivessem centrados na questão da invasão dos territórios indígenas pelos colonos brancos, e esse era certamente seu aspecto mais grave, tinham e têm, porém, componentes que envolvem uma complexa disputa pela concepção de pessoa e de humano entre índios e brancos”*²².

Portanto, o significado da fronteira não é dado. Embora represente ela a conquista de novos espaços, seu significado é restrito em função do contexto histórico mundial e das especialidades das formações sociais em que se desenvolve. A fronteira só pode ser compreendida como parte dos complexos e contraditórios processos de globalização da economia e da dinâmica específica dos estados nacionais. *“Seu significado hoje não se resume à conquista de novos territórios em termos demográficos e econômicos*

²¹ OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia *in*: **Amazônia e a crise da modernização**. Organizadores D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994. p.91.

²² MARTINS, José de Souza. **Fronteira. Expropriação e violência: a questão política no campo**. Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980. p.159.

*concretos; ele extrapola as franjas do mapa impulsionadas por pioneiros, identificando-se com o próprio processo de construção dos Estados nacionais”*²³.

Este modelo de política focado em uma região geográfica denominada fronteira afetou o país como um todo e a Amazônia, por suas características intrínsecas provavelmente tenha sido a região brasileira mais atingida pela intervenção direta do Estado. A todos são ofertadas oportunidades na fronteira, o Estado prega um igualitarismo teórico, podendo assim desengajar-se dos conflitos centrais. E por isso que frequentemente a “fronteira” é apresentada como um substituto da Reforma Agrária, pois sua expansão se efetua sempre em um espaço ideologicamente considerado como vazio, de um ponto de vista demográfico ou econômico, e mesmo jurídico. O uso pelo Estado do termo fronteira ocorre principalmente quando, por razões geopolíticas, econômicas e demográficas, é conveniente deslocar populações numerosas ou quando é necessário atrair capitais privados, nacionais e ou estrangeiros, ou ainda justificar e consolidar importantes investimentos públicos.

É importante ressaltar que a diversidade interna da região indica a configuração de uma nova geografia amazônica. A Amazônia não é mais a grande fronteira nacional de expansão econômica e demográfica que respondeu pela formação do chamado arco do fogo ou do desflorestamento. Frentes de expansão localizadas persistem, muitas delas induzidas por dinâmicas internas à região, mas a tendência dominante é para a consolidação do povoamento. Neste novo contexto, de acordo com Bertha Becker, *“a prioridade das políticas públicas para a região não deve ser mais a ocupação do território, mas a consolidação do povoamento visando ao desenvolvimento almejado hoje por diferentes grupos sociais”*²⁴.

Diferentemente da realidade prometida aos migrantes, o território da fronteira se apresentou como local de morte e a reinvenção de antigas políticas pautadas pela violência e a improvisação, cujas conseqüências não se limitam a seus protagonistas mais imediatos, mas se propagam por gerações. A expansão capitalista fundiu-se com a frente de expansão da fronteira, e colocou em xeque a noção de humanidade na Amazônia, cujo contexto social encontra-se emergido em situações de extrema ausência de normas ou

²³BECKER, Berta. 1996. **“Significado geopolítico da Amazônia: elementos para uma estratégia”**. In Uma estratégia latino-americana para a Amazônia – volume 3, C. Pavan, org., págs. 187-203. São Paulo: Memorial; Brasília: MMA. P. 188

²⁴ Idem.

regras das mais simples convivências sociais. O encontro étnico-social, embora aparente ser apenas uma disputa territorial, na verdade é uma elaboração muito mais profunda na busca da sobrevivência mediante ao acesso a terra para o trabalho e a permanência da identificação étnica e temporal.

“Amazônia: terra da guerra ecológica”, “Amazônia das regiões”, “Amazônia: terra de preto”, “Amazônia: terra de caboclo”

Após abertura política e o re-estabelecimento do regime democrático, novas denominações surgiram: “Amazônia: terra da guerra ecológica”, “Amazônia das regiões”, “Amazônia: terra de preto”, “Amazônia: terra de caboclo”, “Amazônia: terra de santo” e outras denominações relacionadas às etnias. A problemática ambiental ganhou repercussão social, trazida pelas alianças acordadas entre parte dos movimentos ambientalistas nacionais e instituições governamentais e não-governamentais estrangeiras. Por conta destas pressões internas e externas, o Estado brasileiro, gradativamente, vem alterando suas concepções de desenvolvimento para a Amazônia.

A Rio-92 e a cooperação internacional levaram o Brasil a adotar a Agenda 21 e o Programa-Piloto para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7), ou seja, a proposta do G-7 (grupo dos sete países mais ricos) para apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional da Amazônia. Nesse período, com o estabelecimento de vários acordos internacionais e a posterior extinção da SUDAM, substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), acabou prevalecendo na região os programas coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente, com forte influência externa.

“A mudança nas estratégias de desenvolvimento para um conceito do ponto de vista ambiental e social foi uma das diretrizes básicas da nova política regional para a Amazônia, sobretudo com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED), em 1992, no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como Rio-92. Destaca-se a partir daí o estabelecimento de um conjunto de princípios inovadores, envolvendo a “cooperação”, entre países ricos e países em desenvolvimento

para a preservação ambiental” (CÂMARA DOS DEPUTADOS: 2007, p.14).

A denominação “Amazônia: terra da guerra ecológica” pode ser entendida “*a partir do conflito aberto, intenso e violento, que a participação de diferentes agentes sociais e interesses, cuja resultante maior consiste na desestruturação da economia familiar*”²⁵. Há situação de devastação da natureza, ou seja, as práticas predatórias registradas em toda a região, como por exemplo, a expansão da pecuarização; dos babaçuais; da sojicultura; o revigoramento das grandes plantações de eucalipto para indústria de papel e celulose; a ação das madeireiras que passam a comercializar madeiras de segunda linha; as siderúrgicas, a produção ilegal de carvão vegetal e o aumento da ação das carvoarias; as novas concessões de terras públicas a empresas mineradoras; a política de energias renováveis fora dos padrões de sustentação econômica; os empreendimentos sucroalcooleiros; as indústrias de óleo e sabão.

A “Amazônia: terra da guerra ecológica” apresenta a concepção de desenvolvimento promovida pelo Estado que simultaneamente justifica os grandes projetos com conceitos de sustentabilidade ambiental, concedendo privilégios a grandes empresas eleitas objeto de desenvolvimento regional e não incentiva o trabalho das comunidades tradicionais (indígenas, extrativistas, seringueiros e outros) que exercem suas atividades econômicas sustentáveis. Neste embate “*não há que se fazer ilusões: como em todo processo clássico de invasão ou de acumulação primitiva, os contendores de ambos os lados, os que agridem e os que são agredidos, são as vítimas*”²⁶.

Juntamente com outras variáveis o Estado contribui para o processo predatório, “*as ações governamentais para a Amazônia, tanto quanto as ‘novas estratégias empresariais’, estão marcadas, deste modo, por ambigüidades, que propiciam condições para que ‘desapareça’ o próprio problema da devastação, tornando-o publicamente invisível*”²⁷. O Estado através dos grandes projetos desconsiderava os fatores endógenos fortalecendo a “invisibilidade social”, o que acarretava sua ilegitimidade e contribuía com

²⁵ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; SHIRAISH NETO, Joaquim, MARTINS, Cynthia Carvalho. **Guerra ecológica nos babaçuais. O processo de devastação dos palmeirais, a elevação do preço de commodities e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia**. São Luís, Lithograf, 2005. p.156.

²⁶ OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia *in*: **Amazônia e a crise da modernização**. Organizadores D’INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994.p. 89.

²⁷ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; SHIRAISH NETO, Joaquim, MARTINS, Cynthia Carvalho. **Guerra ecológica nos babaçuais. O processo de devastação dos palmeirais, a elevação do preço de commodities e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia**. São Luís, Lithograf, 2005. p.39.

o processo predatório, já que se ignorava as exigências de adequação dos projetos de infraestrutura (gasodutos, rodovias, hidrovias, portos e etc.) às normas de controle de sustentabilidade ambiental, simplesmente não faziam parte do planejamento dos estudos prévios de impacto ambientais, exemplos o porto da Cargil em Santarém - PA e a base de lançamento de foguetes em Alcântara - MA.

As denominações étno-raciais: “Amazônia: terra de preto”, “Amazônia: terra de caboclo” e “Amazônia: terra de santo”, até então reconhecidas apenas no plano local, sem nenhum registro formal, estão adstritas a identidades étnicas mantidas sob invisibilidade social nas concepções de desenvolvimento do Estado. Todavia estes grupos de indivíduos nos últimos anos têm pleiteado políticas públicas específicas e paulatinamente emergem no cenário político da Amazônia. Os termos mencionados são utilizados para designar o processo de construção do território étno das comunidades remanescentes dos quilombolas, Almeida conceitua terras de pretos como “(...) *aqueles domínios doados, entregues, ocupados ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, às famílias de ex-escravos a partir da desagregação de grandes propriedades monocultoras*”²⁸.

Para estes grupos sociais a natureza é compreendida como integrante das práticas de uso comum que envolve o trabalho familiar através da sucessão de bens por várias gerações, como uma transmissão de direitos e como pertencente a um princípio de preservação ambiental. Expressa e determina verdadeiramente o modo de viver. As múltiplas formas de apropriação e uso da natureza, designando territorialidades específicas, convergem para o processo de construção do território étnico das comunidades remanescentes de quilombo.

“(...) nas chamadas ‘terras de preto’, pela permanência secular em suas áreas de moradia e cultivo se opondo de uma forma mais permanente à atuação do poder estatal, foram sendo criadas maneiras peculiares de uso e manejo do solo, respeitando dentro de suas possibilidades o meio ambiente, condição essencial para a sua reprodução física e social” (ALMEIDA, 2002, p. 211).

²⁸ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Projeto Vida de negro – terras de preto no Maranhão: quebrando o mito do isolamento**. Coleção Negro Cosme – vol. III – São Luís – MA: SMDH/CCN – MA/PVN, 2002.p.41.

O antropólogo Alfredo Berno Almeida afirma que a concepção de desenvolvimento proposta para a Amazônia não leva em conta a população local, ou seja, há uma “invisibilidade social”, pois “*não há políticas públicas com enfoque étnico que tratem destes componentes da estrutura agrária*”²⁹, o que facilita a grilagem de terras também incentivada pelos órgãos governamentais. A constância de um problema se manifesta com permanência nas reivindicações do movimento negro: a questão da terra, visto que os ocupantes e posseiros permanecem sem título de propriedade, e são obrigados a saírem de seus sítios, suas casas, roças e outras benfeitorias, em virtude das manobras utilizadas pelos latifundiários, detentores do poder político e econômico.

A denominação: “Amazônia: terra das regiões” decorre da compreensão da variedade de olhares que a região permite e até mesmo exige. Diversos estudos dão elementos para ação política do Estado quando apontam a debilidade de abordagens homogeneizantes das sociedades, das economias, das culturas e das diversas relações com a terra existentes na Amazônia. “(...) *eles expressam uma diversidade temática construída a partir da observação de processos concretos, de natureza política, econômica, ecológica e cultural, na dinâmica interna das Amazonas*”³⁰. Compreender a “Amazônia: terra das regiões” se faz indispensável ao enfoque de seus vários indicadores territoriais e sociais no contexto do conjunto nacional. De acordo com Hervé Thery, uma seleção de indicadores, de várias ordens, mostra a evidente defasagem entre a superfície ocupada pela Amazônia – mais da metade do país – e o seu menor peso econômico e social:

“Se ela representa 60% da superfície do Brasil, seu PIB não passa de 5%; ela reúne apenas 10% da população urbana, 12% da população total e um pouco mais – 14% – dos migrantes recentes, das estradas, do número de municípios. O único indicador, pouco invejável, para o qual a Amazônia supera a sua cota de território, é o número de mortos em conflitos fundiários. Em termos de população, a Amazônia legal continua sendo a parte menos povoada do país (...). Devido a essas baixas densidades, e a pressão pioneira vinda do Sul–Sudeste, a Amazônia continua sendo a grande

²⁹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Projeto Vida de negro – terras de preto no Maranhão: quebrando o mito do isolamento**. Coleção Negro Cosme – vol. III – São Luís – MA: SMDH/CCN – MA/PVN, 2002.p.20.

³⁰ CASTRO, Edna; MARIN, Rosa E. Acevedo (org.) – **Amazônias em tempo de transição**. Belém, UFPA/NAEA, ARNI, CELA, 1989. p.158.

reserva de espaço do país, a sua última fronteira de migração e de expansão. Usando um critério mais qualitativo, o número de pesquisadores registrados no CNPq, a Amazônia também aparece numa situação difícil: com 3,8% dos pesquisadores e 2,7% dos pesquisadores doutores (indicadores para os quais o estado de São Paulo representa respectivamente 29,7% e 34,7% do total nacional), ela é a última colocada entre as cinco regiões brasileiras, um fato que pesará sobre o seu futuro, já que a formação de elites científicas regionais é um requisito para um desenvolvimento sustentável”(THÉRY, 2004, p. 9-11).

Com estes indicadores no início do século XXI, a região amazônica acumula um ritmo inédito de transformações econômicas, sociais, culturais e ambientais. O desenvolvimento regional produzido nos últimos três séculos e meio baseado na colonização e políticas voltadas para o estímulo à expansão da fronteira interna com a ocupação da região demonstra incapacidade do Estado de lidar com seus desafios e condena a sociedade amazônica a sobreviver do modelo de inserção regional equivocado.

“A época era a de expansão do capitalismo na região Amazônica. A doutrina de segurança nacional endossava qualquer excesso dos militares. Configurava-se assim a concentração fundiária na região, constituía-se o cenário perfeito para o que é hoje a principal área de conflito na luta pela posse da terra no país. Uma história escrita pela preponderância, violência e impunidade”. (ALMEIDA, R., 2006, p. 49).

Desde as primeiras missões religiosas aos grandes projetos de desenvolvimento, vários deles, inclusive, com concepção, capital e tecnologia internacional se revezaram na tentativa de incorporar a região ao ritmo de crescimento econômico do restante do país, “a grande maioria das formulações teóricas que enquadram nos projetos de desenvolvimento da Amazônia baseiam-se em visões da região cujas matrizes residem em uma compreensão

externa”³¹. A partir desta constatação, emerge a necessidade de se conhecer quais planos ou programas de desenvolvimento, deram origem à formação destas concepções e da sociedade amazônica caracterizada por diferentes atores e temporalidades, pois é do “*ponto de vista, ideológico, capitalista e dominante, que não se pode falar em distorções na execução dos planos de desenvolvimento da Amazônia*”³². Neste sentido no próximo capítulo examinaremos os planos de desenvolvimento que influenciaram essas diversas concepções da Amazônia, tais como: Plano de Valorização e da Promoção do Desenvolvimento da Amazônia, Programa de Integração Nacional (PIN), “Brasil em Ação”, “Avança Brasil” e o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

Em última instância o que a sociologia nos mostra sobre a região são as várias concepções de Amazônia, que estão ancoradas na concepção sociológica e política de desenvolvimento, ou seja, cada denominação atribuída à Amazônia corresponde a um determinado tipo de intervenção do Estado relacionado ao desenvolvimento sinônimo de crescimento, exclusão social, degradação ambiental, extermínio cultural e étnico. A ação política do Estado Brasileiro jamais faltou para a Amazônia, todavia este Estado ignorou as necessidades de milhares de habitantes.

³¹ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.101.

³² : MARTINS, José de Souza. **Fronteira. Expropriação e violência: a questão política no campo**. Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980. p.70.

CAPÍTULO II

AMAZÔNIA E OS PLANOS / PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO

A Amazônia no último século foi alvo de diversos planos e/ou programas destinados a promover seu desenvolvimento. Importante ressaltar que o Estado brasileiro não fez distinção entre estes dois institutos, embora existam, pois plano se relaciona com a idéia de planejamento, estabelecimento de metas, escolha de diretrizes e princípio, enquanto programa se destina a execução, gestão, administração de um ou mais projetos. A escolha de um plano ou programa depende muito da forma que cada governo segue suas orientações políticas, o relacionamento Estado e a sociedade, o trato dado à economia, a importância aos gastos sociais ou mesmo a valorização dos direitos ao meio ambiente, à vida, à liberdade.

Neste capítulo se dará ênfase às circunstâncias e o modo como foram executados os principais planos de desenvolvimento destinados para Amazônia, a saber: “Plano de Valorização da Amazônia”, “Plano de Integração Nacional”, “Brasil em Ação”, “Avança Brasil” e o Plano Amazônia Sustentável - PAS. Esta abordagem pretende fazer um comparativo entre as concepções de desenvolvimento a partir da década de 50 do século passado e a concepção atual (2009), a fim de se analisar os fundamentos, os destinatários e as consequências da ação política estatal de desenvolvimento da Amazônia.

Plano de Valorização e da Promoção do Desenvolvimento da Amazônia

Foi uma das primeiras tentativas de um planejamento desenvolvimentista destinado à Amazônia. Teve seu foco voltado à ocupação regional e ocorreu simultâneo à implantação do “Estado Novo” de Getúlio Vargas. A Constituição de 1946 buscou uma maior equiparação entre as regiões do país, de modo a equilibrar o desenvolvimento do país continental e de realidades discrepantes. O Nordeste e a Amazônia foram as principais regiões-alvo desta iniciativa unificadora de desenvolvimento, uma pela seca e a outra pelos grandes desafios ligados à ocupação, à dificuldade de proteção às fronteiras e à histórica ausência do Estado na região.

Após a Segunda Guerra Mundial, tem início à integração da Amazônia brasileira ao processo de desenvolvimento nacional, através da Constituição de 1946 que propiciou a criação do Plano de Valorização e da Promoção do Desenvolvimento da Amazônia. Conforme o documento de orientação do I Simpósio da Amazônia e Desenvolvimento Nacional *“tratava-se de um esforço nacional de ocupação territorial da região, por meio da criação de uma sociedade estável e progressista, com vistas ao desenvolvimento de sua economia e à promoção do bem-estar social”*³³.

De início o Plano de Valorização da Amazônia estabelecia as seguintes medidas: obrigatoriedade do Governo Federal de investir, quantia não inferior a 3% da renda tributária da União na região, por no mínimo 20 anos; a transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônia (1951) e a criação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) (1952). Em 1953, foi regulamentado o artigo 199 da Carta Magna através da Lei nº 1.806, que definiu a abrangência espacial da Amazônia Legal, a conceituação do Plano de Valorização e criou a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Em consequência destas ações estabelecidas no Plano foi apresentado o Programa Emergencial (1954) e logo em seguida o Programa Quinquenal (1955-1959), que apesar de ter sofrido pequenas alterações em relação ao Emergencial trazia em si um maior planejamento do Estado, conseguindo abranger sete setores básicos de investimento e intervenção.

Neste contexto destacaram-se o surgimento de duas instituições: primeiro, o Banco de Crédito da Amazônia (1951), constituído para a promoção do desenvolvimento econômico através de investimentos em infra-estrutura, isto revelou que o planejamento estava voltado ao desenvolvimento, sinônimo da ação pública prioritária em infra-estrutura e segundo, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), que juntamente com o Museu Paraense Emílio Goeldi se tornariam os principais institutos responsáveis pela pesquisa e avanço científico na região. Essa atitude do Estado sinalizou a necessidade de se elaborar estudos sobre a região para que a execução das ações fossem efetivas, o que determinou como finalidade do INPA *“o estudo científico do meio físico e das condições de vida da região, tendo em vista o bem estar humano e os reclamos da cultura, da*

³³ CÂMARA DOS DEPUTADOS – COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Documento de Orientação – I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional**. Brasília, 2007. p.11.

economia e da segurança nacional"³⁴. Aproximar os estudos científicos sociais e naturais ao planejamento regional trouxe ao Estado o entendimento das peculiaridades locais e das diferenciações necessárias na abordagem do governo federal.

O planejamento e a execução do Plano de Valorização da Amazônia foram atribuídos à Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), autarquia formada por uma Superintendência, uma Comissão de Planejamento e comissões especializadas nas seguintes áreas: coordenação, produção agrícola, recursos materiais, transportes, comunicações e energia, crédito e comércio, saúde, desenvolvimento cultural. Em 1954, a SPVEA apresentou ao Congresso Nacional o Programa de Emergência, no qual enfatizou características geográficas da Amazônia: extensão territorial superior à metade nacional, grande dimensão fronteiriça com os países vizinhos e os recursos florestais, minerais e agrícolas. O Programa, a partir destas premissas naturalistas, elegeu a ocupação e povoamento de suas fronteiras como meio para o alcance do progresso na região, para tanto foram executadas políticas de incentivo à migração mediante a concessão de terras com benefícios de maior prazo e ausência de juros para o seu pagamento. Ultrapassadas tais medidas emergenciais, foi apresentado o Plano Quinquenal com sete setores básicos de investimentos do Estado brasileiro na região amazônica. Tratava-se de investimentos nas seguintes áreas: 1) produção de alimentos, 2) industrialização de matérias-primas, 3) implantação de um sistema pessoal de crédito bancário rural, 4) investimentos em transportes, 5) comunicação e energia, 6) saúde, saneamento, abastecimento de água, campanhas preventivas contra doenças transmissíveis, assistência à maternidade e infância e pesquisa bioestatísticas, 7) educação e cultura.

A Amazônia definitivamente entrara no calendário de planejamento de desenvolvimento do Brasil. À SPVEA cabia a atribuição de ampliar a concepção de desenvolvimento baseada na “integração nacional” por todo o país, afetando assim as políticas desenvolvimentistas para a Amazônia. Neste sentido uma de suas primeiras ações foi à definição da área de abrangência da Amazônia Legal e a edição de iniciativas que buscavam a formação de uma sociedade de base agrícola, mediada por políticas de colonização e o provimento de infra-estrutura básica correlata à agricultura e ao extrativismo (vegetal e mineral) intensivo.

³⁴ Decreto 31.672 de 29 de outubro de 1952.

Em 1960, já era notável o distanciamento existente entre as expectativas inicialmente traçadas e os reais resultados obtidos do Primeiro Plano Quinquenal, pois além das irregularidades no repasse de recursos, houve interferências no Plano em decorrência do jogo de interesses que rondavam as votações anuais do orçamento no Congresso. Deste modo, alterou-se a destinação e se fez o contingenciamento de verbas, houve desgaste dos valores investidos provocado pela inflação da época, além da constituição extremamente burocrática da SPVEA. Todos estes fatores acrescidos do desconhecimento da extensa região e sua população, já que ausente qualquer tipo de levantamentos científicos causaram o fracasso do Plano de Valorização e da Promoção do Desenvolvimento da Amazônia. Apesar da SPVEA não ter avançado além da fase discursiva, o Plano deixa como legado a criação do INPA e uma das primeiras iniciativas de realização de pesquisas e levantamentos de dados a respeito da realidade amazônica.

O regime militar instaurado nos anos 1960 não representou uma ruptura radical no tratamento que a região vinha recebendo por parte do Estado, pois as políticas integralistas e de segurança nacional embrionariamente estabelecidas nos anos anteriores permaneceriam vigentes e ainda mais intensificadas pelo caráter autoritário da ditadura, quando algumas reformulações foram feitas através das seguintes substituições: a SPVEA pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - 1966; o Banco de Crédito da Amazônia pelo Banco da Amazônia (BASA); a FBC pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO) – 1976. A postura concentradora da ditadura militar somente legitimou o poder de intervenção dos técnicos e planejadores, pois a eles atribuíram a capacidade do surgimento de uma ordem social pacífica e segura, de economia e cultura previamente concebidas, onde *“os inimigos internos eram criados pelas graves questões sociais irresolutas no Nordeste – a questão agrária classicamente-que a ligação com a Amazônia iria, precisamente esvaziar”*³⁵.

Logo após sua criação, a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) apresentou vários projetos desenvolvimentistas, como a construção de rodovias (Transamazônica, Belém-Brasília, Brasília-Acre e Perimetral Norte) e usinas hidrelétricas (Tucuruí, Samuel e Balbina), bem como programas voltados para o desenvolvimento da pesquisa (Programa do Trópico Úmido e Pólo Noroeste). Outros dois projetos da década de

³⁵ OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia *in*: **Amazônia e a crise da modernização**. Organizadores D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994.p. 86.

1960 que merecem destaque são a Universidade Federal do Amazonas e a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), criada para atrair recursos humanos que apresentariam mais uma opção econômica para o oeste da Amazônia Legal. Embora em teoria esses projetos possuíssem a mesma importância para a Região, os recursos foram destinados quase exclusivamente para a Zona Franca, enquanto a verba repassada para as universidades e institutos de pesquisa da região era irrisória. A Zona Franca de Manaus se tornou um enclave industrial em meio à economia extrativista e próximo à fronteira norte, foi, sobretudo, o projeto geopolítico que se apoiou em estratégias territoriais para implementar a ocupação regional.

Na busca de meios possibilitadores da ocupação foram criadas malhas e/ou redes capazes de controlar fluxos e estoques através do duplo controle – técnico e político – através de rede rodoviária e das telecomunicações. Apesar de distintas, essas redes diminuíram a distância entre a Amazônia e o restante do país, tanto para a troca de informações quanto o encurtamento das ligações físicas, ações que inevitavelmente auxiliaram na apropriação física e o controle do território da região, contribuindo para o projeto de integração nacional.

A rede rodoviária compunha-se da implantação de grandes eixos transversais como a Transamazônica e Perimetral Norte e intra-regionais como Cuiabá – Santarém e Porto Velho – Manaus, com cerca de 12 000 km de estradas construídas em menos de cinco anos, enquanto a rede de telecomunicações, estabelecida rapidamente com um sistema de comunicação em microondas de 5 110 km, difundiu na região os valores apresentados na TV e estreitou os contatos através da rede telefônica. A lógica de desenvolvimento para a Amazônia empreendida pelos militares, além de concebida de forma fechada e sem qualquer interferência de opiniões da sociedade, era basicamente fundamentada na exportação, visando o fortalecimento da internacionalização da economia brasileira e atendendo prioritariamente às necessidades do capital internacional. O Projeto Carajás é uma clara expressão do autoritarismo militar na economia de exportação, e exemplo da deficiente concepção de desenvolvimento que o guiava, pois inúmeros projetos deste momento histórico se atentavam apenas para a formação e fixação de recursos humanos na Amazônia.

Pode-se afirmar que efetivamente apenas entre 1966-85 um planejamento regional para Amazônia realmente passou a existir, já que de fato começava-se a se implementar um conjunto de medidas tendente ao desenvolvimento estatal. Todavia a origem do autoritarismo da intervenção residia na crença de que *“os problemas da Amazônia eram tão grandes e imensos, que a sociedades, comunidades, tribos, nações indígenas e etnias locais e regionais não teriam forças, competência técnica, recursos financeiros, poderes abrangentes para superá-los”*³⁶. Por diversas razões, a ocupação da região amazônica foi o principal eixo do planejamento regional. No âmbito nacional foi visto como solução para as tensões sociais internas – possíveis focos revolucionários – decorrentes da modernização da agricultura que expulsou pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste, e internacionalmente essa ocupação defenderia interesses do Estado brasileiro que vinham sendo ameaçados pela migração dos países vizinhos para suas “respectivas amazônias” na fronteira com o Brasil, pela construção da Carretera Bolivariana Marginal de la Selva, e pela excêntrica proposta do Instituto Hudson: transformar a Amazônia num grande lago, facilitando a circulação e a exploração de recursos.

A partir de 1968, o Banco da Amazônia S. A (BASA) passou a subsidiar mecanismos fiscais e de acesso ao capital na região, o que estimulou a migração e os projetos de colonização que visavam o povoamento e a formação de uma mão-de-obra local. A apropriação de terras dos Estados se consolidou através de duas medidas, a primeira delas foi a reafirmação da Amazônia Legal – abrangendo área maior que a da região norte – e a segunda consistia na definição das atribuições da SUDAM. Posteriormente (1970-1971), sob o argumento de distribuição de terras em projetos de colonização, o Estado brasileiro, através do Decreto Federal, expropriou do Governo Estadual do Pará uma faixa de 100 km na área paralela à estrada federal, consolidando a estratégia da União de implantar-se no Estado por meio de várias instituições e agentes.

O Programa de Integração Nacional (PIN)

Neste contexto tem-se o segundo grande plano de desenvolvimento da Amazônia, instituído no ano de 1970 e implantado a partir de 1971. O Programa de Integração Nacional (PIN) propugnava o desenvolvimento infra-estrutural baseado no

³⁶ OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia in: *Amazônia e a crise da modernização*. Organizadores D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994. p. 88.

conceito de planejamento de eixos de desenvolvimento, substituía-se “a abordagem desenvolvimentista predominantemente regional dos anos 60 por uma abordagem inter-regional”³⁷. Para tanto se fazia imprescindível um grande programa de colonização dirigida na Amazônia, trazendo trabalhadores sem terra de diversos pontos do Brasil, em especial do Nordeste para povoar regiões como a Transamazônica e a Perimetral Norte, a Cuiabá-Santarém e também a Cuiabá-Porto Velho-Manaus.

“Um elemento que parece faltar na apresentação por parte do governo dos seus planos para a colonização da Amazônia é uma afirmação clara de exatamente porque a colonização tornou-se necessária do ponto de vista do desenvolvimento (...)os simples argumentos sem qualificação a respeito de crescimento demográfico, urbanização ou desenvolvimento industrial por si não parecem convincentes”
(VELHO: 1974, p.214).

As estradas serviram de roteiros de migração para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividades econômicas na forma dos chamados "corredores de desenvolvimento". As bases legais foram estipuladas no sentido de estabelecer corredores de 200 quilômetros de extensão para colonização estatal. De acordo com o modelo do INCRA, para a operação de assentamento em grande escala, principalmente de trabalhadores rurais e arrendatários do Nordeste, foi fixada uma faixa de 10 quilômetros de extensão de ambos os lados das estradas através da Amazônia, com vistas ao estabelecimento de pequenas propriedades de 100 hectares cada, num sistema de rotação de terras com apenas 50% de devastação — o restante era organizado em unidades de três mil hectares.

O programa de colonização não se deu em toda a Amazônia, pelo contrário algumas áreas foram eleitas prioritárias para implantar projetos. No Estado do Pará destaca-se a área ao longo da Transamazônica entre o rio Xingú e o rio Tapajós, e, em Rondônia, na estrada Cuiabá-Porto Velho. A rodovia Transamazônica constituía-se no eixo ordenador de todo o Programa e, no Pará, os trechos Marabá - Altamira e Altamira – Itaituba foram objeto de planejamento especiais e investimentos. No trecho da rodovia

³⁷ VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Difel. São Paulo-Rio de Janeiro, 1974.p.209.

Transamazônica, situado entre os municípios de Altamira e Itaituba, deveriam ser construídas agrovilas. Conjuntos de lotes urbanos que eram destinados aos colonos assentados no local, os quais receberam, também, lotes rurais, onde desenvolveriam suas atividades econômicas. Também fazia parte do Programa a construção de agrópolis: (reunião de agrovilas, cujas polarização se dava em torno de um núcleo de serviços urbanos) e de Rurópolis (um conjunto de agrópolis).

O número de colonos efetivamente assentados foi irrisório ante aos objetivos iniciais de assentar um milhão de famílias, pois conforme dados do INCRA em meados dos anos 1970, somente 7% do número planejado estava assentado na Transamazônica e a partir de 1973 o foco da colonização estatal foi transferido para Rondônia. A colonização agrícola, ao longo da Transamazônica, segundo Gerd Kohlhepp:

“foi um fracasso, pois as condições ecológicas não foram devidamente compreendidas e, por conseguinte, a sustentabilidade foi avaliada de maneira muito positiva. Planejamento, levantamento topográfico, organização, informações aos colonos, modelos de uso da terra (mudança rápida para culturas permanentes) e facilidades de mercado foram inadequados. Mesmo o conceito da agrovila, de assentamentos centrais, falhou. Todavia, o slogan do governo, "Há terra para todos na Amazônia", deu impulso à migração de massa para o norte, tendo sido iniciada espontaneamente na segunda metade dos anos 1970. A fronteira agrícola avançou rapidamente ao longo de uma série de frentes pioneiras, estendendo-se adentro das florestas tropicais.”
(KOHLHEPP, 2002)³⁸.

Efetivamente foram implantadas várias agrovilas, apenas uma agrópolis (a Brasil Novo, no Km 46 do trecho Altamira - Itaituba) e, finalmente, às proximidades do cruzamento da Transamazônica com a Rodovia Santarém - Cuiabá, foi construída apenas uma rurópolis - a Presidente Médici. Atualmente várias agrovilas se transformaram em cidades, a saber: Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e o Município de Rurópolis

³⁸ KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia Brasileira.** [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004 &script=sci_ arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci_arttext) A_ cessado em 24 de março de 2009.

que se constitui exatamente no núcleo original daquela rurópolis planejada e implantada e para a qual continuam, nos anos seguintes, a chegar migrantes de outras partes do Brasil. A implantação das rodovias alterou profundamente o padrão da circulação e do povoamento regional e agravou um outro problema, a situação fundiária, pois *“a ocupação ilegal ou não legalizada de terra tem tradicionalmente sido a regra, não a exceção, na Amazônia”*³⁹.

A concepção de desenvolvimento voltada para a “Amazônia dos Rios” definitivamente foi substituída pela “Amazônia das Estradas”, pois as conexões fluviais perpendiculares à calha do Rio Amazonas foram substituídas por conexões transversais das estradas que cortaram os vales dos grandes afluentes e a floresta. As distâncias e o tempo de conexões se reduziram de meses para horas, alterando o modo de viver de boa parte da população.

Por outro lado, essa ocupação repentina resultou em duas concentrações populacionais, a primeira que se denominou de ciclo de desmatamento/exploração da madeira/pecuária, adstrita a intensos conflitos sociais e ambientais, compreende cerca de 50 km de cada lado das rodovias; e as concentrações representadas pelos projetos de colonização oficial. As mencionadas ocupações foram importantes para a ocupação do território, gerando a base social da formação de novas sociedades locais e do processo de aprendizado sociopolítico com forte influência nas tomadas de decisões atuais. O povoamento regional concentrado ao longo das rodovias separado por grandes extensões florestais provocou o desmatamento e a formação de grandes áreas degradadas dando origem a uma região que ficou conhecida como “Arco do Povoamento Adensado” ou “Arco do Fogo” ou “do Desmatamento” ou “das Terras Degradadas”.

Até aqui, a crise do preço do petróleo no âmbito internacional em 1974 causou sérias conseqüências para a economia brasileira, pois se tornou muito onerosa a importação do produto, forçando o governo a cancelar investimentos em diversas áreas. Todavia no contexto nacional, estava-se no auge do período do "milagre econômico" brasileiro, no qual a Amazônia recebeu o papel de “Eldorado” para a exploração econômica setorial privada por meio da distribuição de terras. O enfoque do desenvolvimento agora era

³⁹ VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Difel. São Paulo-Rio de Janeiro, 1974. p. 206.

destinado às atividades privadas. Nesta fase, as estratégias de planejamento regional na Amazônia foram concentradas no conceito de pólos de crescimento, tema discutido na América Latina desde meados dos anos 1960. Os pólos de desenvolvimento previstos no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (1975-79) foram baseados em pontos focais setoriais separados como, por exemplo, extração de recursos minerais ou áreas de criação de gado com possível processo industrial.

Em 1974 o governo federal começou a implantar uma estratégia seletiva de produção na Amazônia por meio do que denominou “Polamazônia”, que se constituem em 15 (quinze) “pólos de desenvolvimento” que atrairiam investimentos para determinada atividade de produção. Neste intento estimulou-se a imigração de pessoas dotadas de maior poder econômico, ocasionando o surgimento de empresas agropecuárias e de mineração. Investidores de capital nacional e internacional foram seduzidos pelas taxas mínimas tributárias e inúmeros benefícios. Os primeiros a se apoderar dessas vantagens estatais foram os bancos, companhias de seguro, mineradoras e empresas estatais, de transportes ou de construção de estradas. Embora no restante do país suas atividades fossem outras, na Amazônia esses setores investiram na devastação da floresta através de grandes projetos de criação de gado.

Tomadas tais medidas, ainda era preciso reduzir a despesa pública, aumentar as exportações e desenvolver tecnologia, deste modo o planejamento passou a concentrar recursos em poucas e grandes áreas selecionadas e também a ampliar a ação militar entendida como necessária à solução dos conflitos, como foi o caso, do Programa Grande Carajás (PGC) (1980) e do Projeto Calha Norte (PCN) (1985). Este modelo de desenvolvimento fundado na ocupação sob a ótica de políticas calcada na relação com grandes centros urbanos e o mercado internacional, representou a base de formação das redes territoriais de circulação e de telecomunicação, por onde transitavam os fluxos de mão-de-obra, capital e informação.

O PGC foi criado com o objetivo de estabelecer uma série de projetos de infraestrutura, mineração e indústria de base da mais importante jazida de minerais na serra dos Carajás — especialmente o minério de ferro. Todavia, totalmente dependente do mercado externo e independência dos centros decisórios nacionais, tanto que nem mesmo o órgão responsável pelo desenvolvimento regional na Amazônia, a SUDAM, participou das

negociações do maior programa de desenvolvimento regional — "Grande Carajás" (PGC). Fala-se em grande projeto não somente com relação ao volume de capital investido, mas também pela área de quase 900 mil km² localizada ao leste da Amazônia, nos estados do Pará e do Maranhão.

Os grandes projetos industriais formaram economias de enclaves baseadas em recursos naturais, determinação espacial específica, produção em grande escala, independência das forças locais, estreitas relações com sistemas econômicos globais, transporte por ferrovias para exportação da produção e a presença de núcleos espontâneos e planejados. As conseqüências de tais projetos foram segregação da sociedade local e estímulo a atração de imigrantes e desestruturação do equilíbrio socioambiental. A expansão do desmatamento por queimada em projetos de fazendas de gado causou danos irreparáveis aos ecossistemas, como erosão, perda de nutrientes por escoamento e distúrbios no balanço de águas. Além disso, a especulação de terra gerou sérios conflitos violentos entre a população local (indígenas, posseiros, quilombolas e outros) e grandes fazendeiros pecuaristas e grileiros. Em pouco tempo a criação de gado tornou-se atividade econômica sem lucro, fazendo com que as manadas diminuíssem consideravelmente nos anos posteriores e o cancelamento de incentivos fiscais, anos mais tarde, acabassem com novas iniciativas de pecuária.

A exploração de recursos minerais foi um dos objetivos centrais dos programas de desenvolvimento da Amazônia. Muitas licenças de exploração de jazidas de grande extensão foram cedidas a empresas nacionais e internacionais. Depois que os minérios manganês e cassiterita começaram a ser explorados no Amapá e em Rondônia (a partir de meados dos anos 1950 e 1960), as novas descobertas de enormes jazidas de minério de ferro na serra dos Carajás, de bauxita no rio Trombetas e também de ouro e diamantes revelaram a riqueza de recursos minerais da Amazônia, sendo iniciados grandes projetos na região, nos anos 1980. O Programa Polamazônia tratou crescimento econômico como desenvolvimento, o resultado foi o aumento das desigualdades inter e intraregional. Os grandes projetos cada vez mais se tornaram dependentes dos subsídios nacionais ao mesmo tempo em que sofriam retaliação do comércio internacional devido aos subsídios recebidos. A ação política autoritária, exercida pelos governos militares de incorporar o setor privado às elites regionais e nacionais por incentivos fiscais, tinha que manter a aparência democrática de modo a não colocar em perigo os créditos internacionais. A administração

militar via o seu desempenho como líder, como único protagonista capaz de realizar modernização através de planejamento racional e o componente regional era na maioria das vezes tratado de maneira superficial.

Os projetos formados em extensas áreas de fazendas de gado logo demonstraram ser um fracasso e forçou o investimento na colonização agrícola para pequenos agricultores, exemplo disso foi o Programa Polonoroeste (Rondônia e noroeste de Mato Grosso) financiado pelo Banco Mundial destinado ao desenvolvimento nas áreas rurais, sob as seguintes condicionantes: a) classes rurais de nível social mais baixo como grupos alvo; b) desenvolvimento de estratégias para a satisfação de necessidades básicas; e c) Incentivo para métodos participativos. Os projetos de colonização existentes tinham que ser consolidados e novos projetos integrados dirigidos pelo Estado foram estabelecidos. Na região do sul e sudeste da Amazônia promoveu-se um rápido processo de ocupação espontânea, a população veio atraída pela possibilidade de distribuição de terras nos projetos de colonização. A quantidade de pessoas que se dirigiram para a região era inúmeras vezes maior que a quantidade de lotes disponíveis para a distribuição, eclodindo a dinâmica de apossamento de terras, bem como os assentamentos particulares com sérias limitações de infra-estrutura e proteção legal. Os resultados não tardaram a aparecer, vastas áreas florestais foram devastadas, grileiros e/ou fazendeiros de gado expulsaram assentados.

A colonização chegou para os pequenos produtores através do Programa Polonoroeste (Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil), mas não solucionou problemas, pelo contrário a forma tão desastrosa da sua execução agravou a situação fundiária. Enquanto a extração de minério de ferro, no coração do PGC, ocupava área limitada, totalmente cercada e bem organizada pela, a Companhia Vale do Rio Doce e seus projetos associados à migração espontânea descontrolada para a região levaram a uma situação um tanto caótica. A construção de estradas, a ferrovia da mineração Carajás, o novo porto Ponta da Madeira, a construção da mega-usina elétrica de Tucuruí, a ampliação da rede de sistemas de transmissão e os gigantes fundidores de alumínio em Barcarena contribuíram para a sobreposição de novas estruturas espaciais e um novo surto de devastação das florestas, associada à produção de carvão vegetal, fazendo aumentar as disparidades socioeconômicas intra-regionais e a desintegração regional.

A falta de participação em todos os setores e a chamada integração ao mercado mundial intensificou a exclusão social gerando numerosos conflitos de interesse, a falta de respeito pelos limites das reservas indígenas, terras de negros, a insegurança com respeito a direitos de populações tradicionais e a continuada escalada da competição pelo uso da terra. Coexistiam diversos grupos sociais com objetivos econômicos contraditórios que representam o cenário desgovernado do desenvolvimento para a região Amazônica. Nos anos de 1980, houve a continuidade de alguns programas, porém com definições importantes a partir do aparecimento de temas relacionados à temática nacional da estrutura de macro desenvolvimento. Os impactos ambientais começam a ser percebidos e contestados ou apresentados por diferentes atores. Nesse contexto, surgem “*novas dinâmicas socioeconômicas e de territorialidade aparece assim os movimentos sociais que estão presentes em função de uma discussão relacionada ao território, aos recursos e ao fortalecimento de estruturas institucionais como Ongs e outros movimentos, consolidando assim um processo de mudança regional*”⁴⁰.

Os Programas: “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”

Nos anos de 1985 a 1995 a Amazônia não contou com planos específicos de desenvolvimento. A retomada do planejamento pelo Estado Brasileiro se deu nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso com os programas “Brasil em Ação” (PPA 1996-1999) e “Avança Brasil” (PPA 2000-2003), realizados respectivamente durante o primeiro e o segundo mandatos. A estratégia mais uma vez estava voltada para a integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro e consolidação da política de integração regional da América do Sul. Neste sentido, se propagou a crença de que o aumento da quantidade de recursos em infra-estrutura eliminaria os entraves do crescimento econômico. Os programas estavam fundamentados em projetos divididos em nove regiões de desenvolvimento, os então intitulados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. Mais uma vez se atrelou os investimentos à captação de capital internacional, com as exportações tendo papel primordial através da balança comercial.

⁴⁰ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.9-10

Após uma década de omissão, o Estado brasileiro volta a apresentar uma proposta de desenvolvimento para a Amazônia, na qual se restaura e produz rearranjos do modelo exógeno por meio da implantação de grandes corredores ou eixos de desenvolvimento: o Programa “Brasil em Ação”. Desta vez, a pressão ambientalista fez com que teoricamente se introduzisse a idéia conjunta dos corredores de transporte e de conservação, orientações políticas públicas paralelas e conflitantes. Os denominados "eixos nacionais de integração e desenvolvimento" se traduziam em projetos avaliados em grupos para se estabelecer potencialidades dentro do contexto das principais regiões de desenvolvimento. Desse modo, cada região teria características que a identificaria para uma determinada "vocação econômica", dentro de uma visão geoestratégica de longo prazo do desenvolvimento nacional. A sustentac o econômica provinha do financiamento externo oriundo do Banco Mundial e PPG7 que expressavam o embate de interesses econômicos e político-ideológicos diversos, a nova de intervenção institucional e a apropriação e uso do território.

Os principais projetos do programa “Brasil em Ao” visavam  recuperação das estradas BR 164 (Brasília-Acre) e BR 163 (Cuiabá-Santarém); o asfaltamento da BR 174 (Manaus – Boa Vista); a implementac o das hidrovias do Araguaia-Tocantins e do Madeira; o gasoduto de Urucu e a linha de alta tensão conectando Tucuruí a Altamira e Itaituba. Os investimentos eram previstos em grande escala girando na ordem de US\$ 40 (quarenta bilhões de dólares) em projetos de desenvolvimento na região amazônica. Para Tanto, quatro pacotes de projetos foram lançados: 1. Integração internacional do norte; 2. Logística na região do Madeira-Amazonas; 3. Logística no Brasil central; e 4. Geração de energia hidrelétrica e linhas de transmissão. O principal objetivo do planejamento infra-estrutural nesses grupos de projetos era possibilitar o transporte da produção agrícola, por meio da conexão dos sistemas de transporte fluviais e rodoviários. Imprescindível, portanto, a melhoria de trechos da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) e de parte da BR-163 (Cuiabá-Alta Floresta/MT), que faz conexão com o transporte fluvial voltado para a produção da área de plantação de soja e pecuária em expansão no Mato Grosso.

O Programa “Brasil em Ao” para a Amazônia resultou em última análise em um enorme fracasso, primeiramente por não levar em conta o que efetivamente pensavam as populações locais não ouvidas. Ademais, os investimentos de recursos oriundos do Banco Mundial e PPG7 possuíam em sua origem uma destinação específica que pensava a

floresta como um fim em si mesmo, sem levar em conta os legítimos interesses dos seus habitantes.

O Programa “Avança Brasil”, por meio da revalorização do conceito de integração trouxe como inovação, conforme a professora Edna Castro *“a matriz dos novos planos de desenvolvimento e a percepção da Amazônia enquanto uma fronteira consolidada”*⁴¹. Deste modo o planejamento indicativo do governo federal incluiu outros projetos até 2007, totalizando, segundo Philip M. Fearnside⁴², um pacote de 338 projetos distribuídos por todo o país, organizados em eixos de desenvolvimento, idealizados para estimular a atividade econômica, além das ações financiadas diretamente pelo plano oficial. Não existiam planos para a construção de novas estradas atravessando a floresta Amazônica; todavia os projetos de gasodutos do campo de gás natural de Rio Urucu até Porto Velho (500 quilômetros) e de Coari a Manaus (420 quilômetros) para suprir as usinas termoelétricas projetadas em Porto Velho (330 mW) e Manaus (540 mW) teriam enormes impactos ecológicos. A concentração de grandes projetos de desenvolvimento do “Avança Brasil” na região centro-oeste causou sérias conseqüências na Amazônia. Conforme a expansão agrícola no Planalto Central aumentou foi preciso melhorar a infra-estrutura de transporte para os principais mercados nacionais e portos marítimos. Especificamente para a Amazônia Legal, o programa “Avança Brasil” destinava investimentos em quatro corredores multimodais de transportes, totalizando 3,5 bilhões de dólares, conforme Hervé Théry, distribuídos da seguinte maneira:

“Mais de 50% eram destinados ao corredor Araguaia-Tocantins, cerca de 30% para o corredor Sudoeste, 15% para o corredor Oeste-Norte e 5% para o corredor Arco Norte. A estratégia territorial global para a implantação destas ações visava à incorporação efetiva dos territórios de sua parte mais ocidental ao Sul-Sudeste do país, tomando como eixos principais as hidrovias e duas rodovias norte-sul,

⁴¹ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in: Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.10.

⁴² FEARNSIDE, Philip M. *Avança Brasil: conseqüências ambientais e sociais na Amazônia*. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2001/Avanca%20Brasil%20Consequencias%20Ambientais.pdf > Acessado em 24 de março de 2009.

Cuiabá-Santarém e Porto Velho – Manaus – Boa Vista – Venezuela” (THÉRY, 2005).⁴³

Os grandes projetos dos Programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” foram alvos de fortes críticas de toda sociedade brasileira, já que o Brasil havia sediado a Rio 92 e se comprometido através da Agenda 21 a tomar medidas que contivessem os índices de destruição ecológica. Todavia os grandes projetos, além de ignorar os passivos ambientais se propunham a criar novos “eixos de desenvolvimento” em regiões nunca antes atingidas pela ação humana e frágeis sob o ponto de vista ambiental, pois eram suscetíveis de queimadas e desertificação. Os impactos das obras em infra-estrutura eram preocupantes, pois estas não eram precedidas de estudos prévios dos impactos ambientais, o que acabou por legitimar as ações processuais do Ministério Público Federal ou dos estados, que as embargaram. Diversas organizações não-governamentais, sindicatos, associações e outras entidades da região reforçaram as críticas às obras de integração, obedecendo a tradicional lógica autoritária e de exclusão dos setores populares organizados.

No contexto mundial após o episódio terrorista sobre as torres gêmeas nos Estados Unidos da América (EUA) em 11 de setembro de 2001, sinais de medo e crise econômica apontava o ritmo da ordem internacional. O clima de beligerância podia ser captado através dos preparativos dos EUA para atacar o Iraque e também a forte represália das Forças Armadas de Israel contra a população palestina. Precisava-se de justificativas para legitimar militarização e a violência, deste modo uma onda de medo foi propagada pelo mundo, naquela época todos os países, grupos ou pessoas poderiam ser um terrorista em potencial. No âmbito nacional, nos últimos oito anos, a política econômica e financeira do governo Fernando Henrique Cardoso estava fundada na excessiva dependência de capital externo e no modelo neoliberal, cenário que agravava a transferência das riquezas individuais dos menos favorecidos em direção à iniciativa privada privilegiada. A estabilização financeira se sustentava à custa de um imenso sacrifício social.

Envolto nestes fatos em outubro de 2002 ocorreram eleições presidenciais no Brasil. Foi eleito o candidato Luis Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores

⁴³ THÉRY. Hervé **Situações da Amazônia no Brasil e no continente**. DOSSIÊ AMAZÔNIA BRASILEIRA I. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100003> Acessado em 24 de março de 2009.

(PT). O PT tinha em suas bases os movimentos sindicais e sociais da década de 80 e defendia a construção de uma sociedade mais igualitária em seus objetivos programáticos. A vitória da oposição que elegeu Lula Presidente da República em todos os nove estados da Amazônia⁴⁴ é simbólica e sinaliza o anseio do eleitorado brasileiro de mudar os rumos do desenvolvimento. Em oposição ao clima internacional de medo, a sociedade brasileira apresentava sinais de esperança e depositava fortes expectativas no novo governo que havia sido eleito com um programa baseado na equidade e desenvolvimento através de mudanças na política econômica e social. Vislumbrava-se um forte embate de interesses.

O Plano Amazônia Sustentável (PAS)

Seria possível construir um novo modelo de desenvolvimento conciliando interesses divergentes da área econômica e diminuir os déficits de serviços sociais? Pra Castro (2004, p.17) “o desafio é saber se podemos ou não ser capazes de pensar um outro projeto, porque o projeto atual é da década de 1970, revitalizado”⁴⁵. Neste cenário, imprescindível a inversão de gastos públicos em outros setores. Neste sentido, no dia 30 de janeiro de 2003, foi lançado o Programa “Fome Zero” no combate a insegurança alimentar e nutricional e no dia 9 de maio de 2003, na cidade de Rio Branco, o Presidente da República e os Governadores dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima reuniram-se para assinar o compromisso de desenvolvimento regional da Amazônia, momento em que foi apresentado e aprovado o documento “Amazônia Sustentável”, contendo os termos de referência do PAS, elaborado pelos ministérios da Integração (MI) e do Meio Ambiente (MMA). Nota-se que estavam ausentes os Estados do Pará, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso, que juntamente com as unidades federativas já mencionadas compõem a concepção de Amazônia Legal. Para Neli Aparecida de Mello, Richard Pasquis e Hervé Thévy o encontro serviu para questionar a definição administrativa da Amazônia Legal⁴⁶. Nesta ocasião, o Estado Brasileiro propôs a alteração das bases de desenvolvimento dos planos regionais para a Amazônia ao mencionar:

⁴⁴ Informação pode ser conferida em **Eleição Presidente - 2º Turno - Estado / Presidential Elections - 2nd Round - By State** . <<http://pdpa.georgetown.edu/Elecdata/Brazil/pres02.html>> acessado em 24 de Março de 2009.

⁴⁵ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p. 17.

⁴⁶ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula**. *In*: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas**

“O presidente Lula lançou, em abril de 2003, em Rio Branco, uma proposta de revolução, por meio do Plano Amazônia Sustentável, para mudar o modelo agrário até agora prevalecente pelo modelo florestal. E tudo o que acontece na Amazônia é devido à matriz do modelo agrícola. Ainda não surgiu o homo florestal, só o homo agrícola. Nós somos um povo desmatador, de lenhadores”. (PINTO, 2005, p. 19)

O documento “Amazônia Sustentável” foi elaborado com base no texto “Amazônia Sustentável - Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira”, em que o MMA pretendia fazer a inserção da variável ambiental na preparação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Em termos ideológicos se apresentam dois modos divergentes de uso do território, baseados em formas de produção de ecossistemas distintos: o primeiro, de uso atual, baseado na expansão do cerrado, e o segundo, com um uso em potencial, com foco nos ecossistemas amazônicos florestais. Com relação a este embate, Becker adverte que *“a administração desse confronto é um grande desafio para o governo federal, na medida em que ambos os usos, o atual e o futuro, são essenciais à economia e à sociedade nacional e que o confronto é acompanhado por conflitos de governabilidade que afetam a face interna da soberania sobre a região”*⁴⁷.

De acordo com o Documento Amazônia Sustentável (2003), *“a orientação governamental traduz-se numa modificação da concepção do ambiente como obstáculo ao desenvolvimento do país, tratando-o pelo contrário como um elemento fundamental, constitutivo do novo modelo de desenvolvimento”*⁴⁸. Em outros termos, a partir desta declaração, a dimensão ambiental deveria fazer parte dos processos de produção, como um elemento central que garante maior estabilidade econômica mediante a qualidade dos serviços e produtos advindos da região.

públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 45.

⁴⁷ BECKER, Bertha K. **Amazônia : Nova geografia, nova política regional e nova escala de ação.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.38.

⁴⁸ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Amazônia Sustentável.** Brasília, maio de 2003. p.16.

“O governo quer colocar a população no centro dos investimentos governamentais da região, para conciliar desenvolvimento, respeito ao meio ambiente e inclusão social. A utilização dos conhecimentos da população constitui a base do desenvolvimento regional, e o indivíduo como tal é considerado de maneira prioritária antes da sua produtividade” (MELLO; PASQUIS e THÉRY: 2005, p.48)

O governo passa a considerar o meio ambiente com a mesma prioridade dada à inclusão social e redução das desigualdades regionais. A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, representa a mudança na concepção ambientalista do governo, que ratifica a ainda é preciso encontrar os meios e os métodos adequados à consideração como fator positivo, e não como fator limitante, é necessário que exista transversalidade da preservação ambiental em todas as ações governamentais.

Existem capacidades produtivas na Amazônia que a colocam como um importante fator de desenvolvimento do país, pois nela são evidentes o uso potencial tanto da força produtiva da população quanto dos produtos florestais ligados à biodiversidade, com o objetivo de agregar valor à matéria prima seja a força propulsora à geração de renda e emprego. No entanto, *“o desafio de promover a utilização da riqueza florestal com simultânea conservação do bioma é talvez o mais significativo para a Amazônia no presente”*⁴⁹.

O Termo de Cooperação assinado no Acre em maio de 2003 entre as instâncias federal e estadual estabeleceu a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional como instrumento metodológico do PAS, e os cinco eixos temáticos: produção sustentável com tecnologia avançada; novo padrão de financiamento; gestão ambiental e ordenamento territorial; social e cidadania e infra-estrutura para o desenvolvimento. Ou seja, conforme os professores Neli Aparecida de Mello, Richard Pasquis e Hervé Théry no *“o novo governo, do presidente Lula, o Programa Amazônia Sustentável (PAS) adotou rumos mais sociais, condizentes com a prioridade nacional de luta contra a exclusão e a fome e deveria pesar mais que todos os outros programas setoriais”*⁵⁰.

⁴⁹ Idem. p. 23.

⁵⁰ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula**. In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas**

A Coordenação do PAS e a Secretaria Executiva foram delegadas ao MI e ao MMA, respectivamente, e com isto a atribuição de elaborar um documento que subsidiasse o desenvolvimento regional da Amazônia brasileira em bases sustentáveis. Os Ministérios da Integração Nacional, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Casa Civil da Presidência da República compuseram, em junho de 2003, a Comissão de Coordenação Interministerial do PAS. Especificamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil, foram atribuída a tarefa de adaptar o PAS ao orçamento previsto no PPA 2004-2007.

No dia 16 de junho de 2003, em Belém, os ministérios da Integração e do Meio Ambiente apresentaram os termos de referência do PAS aos Secretários de Planejamento e Meio Ambiente dos estados da Região Norte, bem como, aos Governadores. Só então a proposta foi aderida pelos os Estados do Pará e do Tocantins. No âmbito federal, o procedimento de elaboração do PAS teve o acompanhamento de técnicos representantes dos ministérios, que formaram Grupos de Trabalhos Temáticos, GTT's, em julho de 2003. A função destes GTT's era organizar as demandas dos programas e ações encaminhados ao PPA, e adaptar as informações à metodologia do PAS. Já na esfera estadual, as Secretarias de Planejamento e de Meio Ambiente tinham a incumbência de propor projetos eleitos prioritários sob a perspectiva dos cinco eixos temáticos.

Simultaneamente ao processo embrionário do PAS, a Secretaria Geral da Presidência, com o objetivo de discutir a elaboração do PPA 2004-2007, realizou audiências públicas nos estados. Todavia, é importante ressaltar que as diretrizes e metas do PAS não foram observadas quando se estabeleceu as obras prioritárias de desenvolvimento regional da Amazônia, já que não foram consideradas suas discussões iniciais. N neste sentido:

“(...) infelizmente, deve-se constatar que o PAS e o PPA seguiram caminhos paralelos e ainda não conseguiram integrar-se. O tempo disponível foi muito curto para coordenar dois processos cujos ritmos e métodos eram muito diferentes. De um lado, o PPA, um procedimento programático-orçamentário sob a coordenação do Ministério

públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 45.

do Planejamento e Orçamento (MPO) e o outro, um processo de consulta popular, o PAS. O desafio é agora a revisão do PPA de acordo com o PAS, e a distribuição do orçamento do PPA na estrutura do PAS. Exercício difícil, tanto que não existe ainda calendário estabelecido” (MELLO; PASQUIS e THÉRY: 2005, p. 50).

Assim, para viabilização do PAS “os meios financeiros não aparecem no PPA 2004-2007”⁵¹. As diretrizes propostas pelo PAS implicam no investimento estadual e federal em novas tecnologias direcionadas para a formação intelectual da sociedade, em pesquisas de cunho científico, na assistência técnica e extensão agrícola. As maiores dificuldades para a execução dos objetivos propostos no PPA 2004-2007, na área da ciência e tecnologia para a Amazônia são decorrentes da “insuficiência dos recursos orçamentários executados, descontinuidade dos fluxos de liberação de recursos, contingenciamento orçamentário, e atrasos na liberação de recursos”⁵².

O PPA 2004-2007 elegeu quatro grandes obras⁵³ prioritárias de desenvolvimento regional da Amazônia, são elas: 1ª) A Hidrovia do Madeira, um conjunto de projetos energéticos com a construção das barragens, Jirau e Santo Antônio e hidroviários mediante a expansão de via navegável por cerca de 4.225 quilômetros sobre o Rio Madeira, Mamoré, Beni, Guaporé, Madre de Dios e Orthon, integrando Brasil, Bolívia e Peru. Esta obra obteve o maior investimento infra-estrutural previsto pelo PPA 2004-2007, R\$ 13.2 bilhões. 2ª) A Hidrelétrica de Belo Monte, projeto de construção de uma usina hidroelétrica no rio Xingu, orçada em US\$ 3.7 bilhões. O projeto já constava nos dois PPAs anteriores, o Estado através das estatais Eletronorte, Furnas e Eletrobrás, defende a construção da obra desde a década de 80. 3ª) O Gasoduto Urucu - Porto Velho de 520 km de extensão adentrando a floresta amazônica, principalmente na bacia do Rio

⁵¹ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.52.

⁵² FERREIRA, Brancolina e FREITAS, Rogério Edivaldo. **Programa de Inovação e Tecnologia: PPA 2004 e 2005.** <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/inovacaotecnologica/capitulo03.pdf>> Acessado em 19 de maio de 2009.

⁵³ SMERALDI, Roberto. **Análise das principais grandes obras de infra-estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 na Amazônia.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, Pág. 63-73.

Purus, seu investimento estimado é de 500 milhões de dólares. 4ª) O asfaltamento da BR 163 – Santarém/Cuiabá, projeto iniciado na década de 70, e que pretende asfaltar 784 km no Pará. O custo total da obra é estimado em 550 milhões de reais, um terço deste valor seria investido por um consórcio privado e dois terços viriam de empréstimo do BNDES ao mesmo consórcio.

Neste sentido, o PPA 2004-2007 demonstrou que pretendia dar continuidade as ações dos programas Brasil em Ação (PPA 1996-1999) e Avança Brasil (PPA 2000-2002), realizados respectivamente durante o primeiro e o segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso quando a estratégia de integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro e a consolidação da política de integração regional da América do Sul para reduzir os gargalos detectados passava pelo vultoso investimento em grandes obras. No período 1996-1999 os projetos do programa “Brasil em Ação” priorizou a recuperação das estradas BR- 164 (Brasília-Acre) e BR-163 (Cuiabá-Santarém); ao asfaltamento da BR-174 (Manaus-Boa Vista); à implementação das vias navegáveis Araguaia-Tocantins e Madeira; ao gasoduto de Urucu e a linha de alta tensão ligando Tucuruí a Altamira e Itaituba. O programa “Avança Brasil” se concentrava nos investimentos previstos para a Amazônia Legal em quatro corredores multimodais de transportes.

Em virtude dos grandes investimentos previstos para as obras prioritárias do PPA 2004-2007, os integrantes de vários movimentos ambientalistas criticaram o governo atribuindo-lhe a concepção exclusivamente “desenvolvimentista”, por insistir em obras causadoras de significativa degradação do meio ambiente. “(...) *pode-se dizer que para o governo Lula, a nova Amazônia seria ‘o desenvolvimento sustentável mais a eletrificação e as estradas’*”⁵⁴. Por outro lado, como resultado da metodologia de inclusão de diversos atores nos procedimentos de debate do PPA 2004-2007 e do PAS, o que anteriormente propunha-se apenas como um Programa mostrou dimensões que necessitava da amplitude reservada a um Plano articulador de programas e ações federais e estaduais na Amazônia.

Somente em abril de 2004 o Ministério da Integração Nacional – MI e a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente – MMA conseguiram apresentar uma proposta preliminar do Plano Amazônia Sustentável - PAS. Dentre os consultores

⁵⁴ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 61.

responsáveis pelo relatório do PAS estavam os cientistas Bertha Becker e Donald Sawyer (pesquisadores respectivamente da Universidade Federal do Rio de Janeiro e de Brasília) e representantes de Organizações não governamentais, como Roberto Smeraldi (Diretor da ONG Amigos da Terra-Amazônia Brasileira, São Paulo)⁵⁵ e outros. A proposta preliminar do PAS de 2004 exigia o adequado tratamento da dimensão regional da Amazônia, visando o desenvolvimento do país, através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional voltada à competitividade e inserção externa. Para tanto se exigia *a orientação dos créditos públicos e privados, sobretudo os do banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das agências de desenvolvimento regional como o Banco da Amazônia (BASA), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)*⁵⁶, além da inclusão social e cidadania, sustentabilidade ambiental/integração e coesão territorial da Nação. Neste sentido o PAS defendia que *“a região apresenta características próprias, cuja adequada consideração é essencial para o sucesso das ações do Plano”*⁵⁷.

As condições sócio-econômicas da Amazônia alteraram-se profundamente nos últimos trinta anos, *“a redução do poder do Estado, imposta pelos ajustes estruturais, deixou o campo livre à lei do mercado e à participação do capital privado na elaboração e a execução dos Planos Plurianuais (PPA) desde 1995”*⁵⁸. Neste sentido aduzem Coy e Kohlhepp que *“houve uma profunda mudança estrutural social, econômica e espacial na Amazônia devido a processos de colonização e urbanização naquela região”*⁵⁹.

Essas alterações são refletidas também nas fronteiras nacionais, redefinindo o papel da Amazônia no contexto sul-americano em virtude da delicada relação ligada às

⁵⁵ SMERALDI, Roberto. **Análise das principais grandes obras de infra-estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 na Amazônia.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.63.

⁵⁶ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.50..

⁵⁷ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Amazônia Sustentável.** Brasília, maio de 2003.p.24.

⁵⁸ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 46.

⁵⁹ COY, Martin e KOHLHEPP. Introdução. In: **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** Martin Coy e Gerd Kohlhepp (coord.). – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005. p.8.

atividades ilícitas e problemas políticos que ocorrem nos países vizinhos e que neste contexto emergem. Corroborando com a visão da Amazônia Continental, existe a tentativa de concebê-la inserida a um contexto de integração através do Tratado de Cooperação Amazônica e de acordos bilaterais, em que a bacia amazônica e o bioma florestal representam o elo entre o Brasil e os países fronteiriços. Edna Castro aduz que a integração seria um conceito de base nos planos de desenvolvimento, que *“passa pela questão Pan-Amazônica através de todos os planos dos corredores de integração, dos eixos de desenvolvimentos e que no fundo são, em boa parte, uma integração pela infra-estrutura física”* ⁶⁰. Nacionalmente os esforços concentram-se em colocar o debate acerca do desenvolvimento da Amazônia no contexto de desenvolvimento do País, inclusive com a intenção de alterar a abordagem interpretativa da região.

Becker também partilha da percepção da ocorrência de grandes alterações no espaço geográfico da Amazônia, e defende que devido às novas tendências nacionais, regionais e globais, que acentuaram a diversidade interna da região, urge considerar tais alterações na formulação das ações de políticas públicas. Esta teoria foi adotada na formulação preliminar do PAS, para tanto se identificou três macrorregiões, cada uma com várias sub-regiões, delimitadas conforme tendências demográficas, padrão de uso da terra e intensidade de exposição à pressão do povoamento: 1) Arco do Povoamento Adensado, corresponde à faixa meridional e oriental do sul do Acre ao sul do Amapá, incluindo o sudeste e nordeste do Pará; 2) Amazônia Central, corresponde ao oeste e norte do Pará e ao vale do rio Madeira, no Amazonas; 3) Amazônia Ocidental, consiste em parte do estado do Amazonas juntamente com Roraima e o vale do rio Juruá, no Acre.

A primeira macrorregião denominada “Arco do Povoamento Adensado” ou “Arco do Fogo” ou “do Desmatamento” ou “das Terras Degradadas” compreende a área de 300 a 500 km de largura, correspondendo a 500.000 km², que vai do sul a leste da Amazônia, envolvendo grandes extensões territoriais do cerrado presente em Mato Grosso, Tocantins e Maranhão e a porções degradadas do sudeste do Pará, de Rondônia e do sul do Acre. As principais características desta região são a urbanização das cidades; a concentração populacional, a maior renda per capita e forte desenvolvimento econômico

⁶⁰ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.17

baseado em atividades agropecuárias de baixo nível tecnológico e também em grandes projetos de mineração:

“É a lógica de mercado que condiciona o povoamento e as atividades nessa área, que não é mais uma fronteira e sim uma região de povoamento adensado, que muitas vezes apresenta saldos migratórios negativos e êxodo rural. É a região que apresenta a maior acessibilidade e velocidade de transformação na Amazônia, e de onde as redes, os interesses e os capitais partem em direção às demais regiões. Nesta extensa região, portanto, a produção predomina sobre a conservação, cujo nexos se restringe aos fragmentos que sobraram” (PAS, 2004, p.72).

Não se pode mais ver a região amazônica exclusivamente pela ótica conservacionista, com mais de 23 milhões de habitantes *“a Amazônia tornou-se uma floresta urbanizada”*⁶¹, e esta urbanização se apresenta de forma concentrada em sub-regiões da Amazônia, com destaque para a macrorregião do Arco do Povoamento. Também é importante destacar que a forte imigração acabou, mas existe uma grande mobilidade populacional entre os estados e municípios Amazônicos e uma migração intra-regional de setores econômicos, da área consolidada, a exemplo do Tocantins, e de Mato Grosso. Edna Castro enfatiza que em decorrência desta migração interna *“alguns municípios possuem uma taxa de crescimento elevada, uma concentração de população nas cidades de 50 mil habitantes onde, novos núcleos urbanos têm sido formados”*⁶².

A proposta preliminar do PAS para essa região reconheceu a importância da consolidação do desenvolvimento e a urbanização nas políticas públicas, objetivando a contenção do êxodo rural, a redução das atividades predatórias às novas fronteiras e a recuperação de áreas desmatadas ou abandonadas. Assim, nas cidades deve ser priorizada a manutenção da malha urbana, incentivando a agroindústria, os serviços, a construção de vicinais e estradas para a expansão produtiva. O trato da questão urbana - saneamento e

⁶¹ KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento **Sustentável na Amazônia? Dúvidas na consolidação do Programa Piloto, as recentes estratégias e a realidade amazônica.** In: Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Martin Coy e Gerd Kohlhepp (coord.). – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005.p. 81.

⁶² CASTRO, Edna Maria Ramos de *in: Desenvolvimento Sustentável da Amazônia.* Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p. 15.

melhoria dos serviços públicos – é condicionante para promoção da inclusão social e formação da cidadania da população desta macrorregião, logo o investimento na consolidação da malha viária e na expansão das redes de telecomunicações seria imprescindível. O incentivo às redes de produção e consumo nas cidades é fundamental na firmamento da economia local. Por sua vez, na zona rural devem ser reafirmadas a pecuária bem como a cadeia produtiva decorrente desta atividade: o couro, os frigoríficos e laticínios. O ordenamento territorial deve ser imperativo para toda política da macrorregião, pois ele é o instrumento para a proteção da grande quantidade de pequenos produtores estabelecidos espontaneamente ou por projetos oficiais.

A atividade do complexo mínero-metalúrgico (alumínio e ferro) não poderia ficar de fora dos esforços de desenvolvimento desta macrorregião, os *royalties* não compensam nem os danos ambientais, deste modo cabe ao Estado brasileiro impor às empresas obrigações financeiras para investimentos em atividades de compensação sócio-ambientais. Já no campo energético a proposta preliminar do PAS sugeria a alteração da matriz baseada em sistemas hidrelétricos para a tecnologia do biodiesel a ser produzida pelas pequenas unidades agropecuárias e agroindustriais, que acabou sendo vencida pela lógica das indústrias eletro-intensivas especialmente de alumínio que exigem investimentos em novas hidrelétricas para suprir a demanda em expansão.

A segunda macrorregião, nomeada “Amazônia Central”, é a faixa de terras marcadas pelas estradas oficialmente previstas e "espontâneas", que compreende desde o centro do Pará e extremo norte de Mato Grosso à estrada Porto Velho - Manaus e à hidrovia do Madeira. Esta região é caracterizada pela expansão das fronteiras agropecuárias, e por ser constituída de grandes áreas florestais, terras indígenas e UCs (Unidade de Conservação) no Pará, as ações políticas necessitam conciliar a produção e conservação mediante o incentivo à agricultura familiar na faixa da BR 230 - rodovia Transamazônica, a exploração florestal sustentável e o aumento das ações conservacionista. Como condição de eficácia das políticas públicas para esta macrorregião, em que o Estado possui *déficit* institucional e por isso sofre de graves crises de legitimidade junto a população local, o ordenamento fundiário é a chave para impor regras mínimas ao conflito existente entre os interesses públicos e privados. Segundo avaliação do próprio governo, “*é, sobretudo, nessa macrorregião que parece decisivo aprimorar*

radicalmente as condições de governabilidade e de manuseio dos mecanismos de gestão do território, com destaque para a regularização fundiária” ⁶³.

A terceira macrorregião, conhecida como “Amazônia Ocidental”, corresponde a porções dos estados do Amazonas e Acre, e à totalidade de Roraima, e compreende vastas extensões de terras preservadas, com potencialidade não só em florestas como também em água doce. Embora sejam baixos os índices de renda per capita e de desenvolvimento humano, a variedade étnica e social – índios, caboclos, negros, extrativistas e outros - é igualmente uma riqueza da região.

O foco da ação política nessa área deve estar orientado sob a vigilância à expansão de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Esta macrorregião necessita do controle da expansão territorial e impõe como condição ao desenvolvimento sustentável uma revolução técnico-científica no uso dos recursos da biodiversidade. A preocupação ambiental embora seja decisiva na adoção das políticas públicas desta região não pode ser empecilho ao desenvolvimento fundamentado na gestão ambiental, no ordenamento do território e na inclusão social.

Embora não tenha sido lançado oficialmente, o Plano Amazônia Sustentável foi capaz de impor como pressupostos das políticas setoriais, nos anos de 2003 e 2006, algumas medidas tendentes a inserir a variável ambiental como tema transversal na formulação prévia das ações governamentais, a saber. O Planejamento Regional foi marcado pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR 163; no Ordenamento Territorial destacam-se os estudos que definem a destinação das terras públicas em torno das rodovias, bem como os zoneamentos econômicos e ecológicos da BR 163 e 319; na Infra-estrutura ganharam notoriedade o processo de licenciamento ambiental, os projetos de viabilidade econômico-financeira da BR163 e o estudo prévio para a construção do Gasoduto Urucu – Porto Velho; o fomento à produção foi impulsionado pela aprovação do Congresso Nacional da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a concessão do primeiro distrito florestal sustentável da BR 163 e a recriação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); inclusão social através da ampliação dos programas Bolsa Família e Erradicação do Trabalho

⁶³ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável: diagnóstico e estratégia.** Volume 1. Brasília, abril de 2004.p.77.

Infantil e o monitoramento e gestão ambiental por meio do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, iniciado em 2003.

Em 2005, o Governo Federal propunha estrategicamente vários planos simultâneos para a região Amazônica, dentre eles se pode destacar: a) O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 - regionalização de políticas e programas; b) O Plano Amazônia Sustentável (PAS) - diretrizes gerais para a ação regional; c) O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento; d) O Plano BR-163 Sustentável - pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém e; e) Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que *“é mais que um programa de expansão do crescimento. Ele é um novo conceito de investimento em infra-estrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país”*⁶⁴. Trata-se de um planejamento que altera a logística econômica e social com investimentos públicos em infra-estrutura destinados aos setores de transporte, energia, recursos hídricos, saneamento, habitação e incentivo ao desenvolvimento econômico. O PAC propõe a expansão do investimento público, com o acréscimo do investimento privado, sob a teoria de que esta elevação juntamente às políticas inclusivas eliminaria os entraves ocasionados pela ausência de infra-estrutura logística e energética, resultando no fortalecimento do mercado interno e da capacidade produtiva do país.

No final do ano de 2007, o Congresso Nacional através da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados promoveu o I Simpósio “Amazônia e Desenvolvimento Nacional”, com o objetivo de *“resgatar o Plano Amazônia Sustentável (...) de forma a abrir caminhos que permitam estabelecer prioridades e metas objetivas e mensuráveis aos projetos e ações necessárias à implementação de um plano de desenvolvimento para a Região”*⁶⁵. Na avaliação dos representantes políticos da sociedade amazônica, o PAS não poderia mais se restringir a princípios ou concepções de desenvolvimento, necessitava-se de ações pontuais que visassem transpor as idéias de desenvolvimento sustentável para o âmbito da dinâmica proposta pelo PAC.

⁶⁴ <http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/>> Acessado em 05/05/2009.

⁶⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados. **Documento Guia para o I Simpósio “Amazônia e Desenvolvimento Nacional”**. Realização em: 19 a 23/11/2007. Brasília. p. 9.

Finalmente, em 08 de maio 2008, ocorreu o lançamento da versão final do PAS, “*uma carta de boas intenções do governo federal para a região*”⁶⁶, no qual o presidente Luiz Inácio Lula da Silva usando a concepção de Amazônia Legal ampliada — área que abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do Maranhão, Goiás e do Distrito Federal — se comprometeu com 16 ações emergenciais que visavam estimular o desenvolvimento regional.

O PAS se reafirmou como um conjunto de diretrizes e orientações estabelecidas para todas as ações do Estado brasileiro direcionadas à Amazônia, bem como, ofereceu princípios norteadores de ações aos setores produtivos e à sociedade. Não resta dúvida de que são enormes os desafios propostos para o Estado Brasileiro, acrescido a uma demanda passiva histórica nos indicadores sociais. Frente a estes tamanhos desafios, o Ministro Extraordinário do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Mangabeira Unger, coordenador do Conselho Gestor do PAS, admitiu em junho de 2008 que:

*“se nós tentarmos fazer tudo ao mesmo tempo em toda a Amazônia é grande o perigo de não conseguirmos alcançar, no tempo politicamente disponível, o grau de densidade das iniciativas. Vamos selecionar algumas microrregiões, nas quais procuraremos avançar e coordenar essas iniciativas do PAS numa primeira etapa para surtir efeito transformador, numa função sinalizadora”*⁶⁷.

Os modelos de desenvolvimento anteriormente executados na Amazônia geraram, dentre outras conseqüências desastrosas, a retração de Estados e Municípios no que tange à responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável, o que gera entraves de ordem fiscal, jurídica e operacional. Deste modo, “*o estabelecimento do Estado de Direito em numerosas regiões da Amazônia é a prioridade essencial*”⁶⁸:

⁶⁶ <http://www.sipam.gov.br/content/view/833/10/>> Acessado em 26/11/2008.

⁶⁷ **Medidas do Plano Amazônia Sustentável começarão por microrregiões** em <http://portalamazonia.globo.com/noticias.php?idN=68716&idLingua=1>

⁶⁸ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula**. In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**.— Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.55.

“a estratégia preconizada pelo PAS defende que é preciso ampliar a presença do Estado na região, em todos os níveis e notadamente através de ações do Governo Federal, garantindo maior governabilidade sobre os movimentos de ocupação e transformação sócio-produtiva em determinadas áreas, mas principalmente assegurando adequada provisão de serviços públicos essenciais, como educação, segurança, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça” (PAS: 2004, p.68).

Identifica-se a região amazônica como um ambiente de fragilidade institucional e extremo antagonismo entre setores sociais, especialmente nas áreas de fronteira, em que a viabilidade de políticas públicas de desenvolvimento integrado e sustentável depende da convergência de interesses, da formação de amplos consensos, da geração de novas parcerias entre setores sociais e entre estes e o Estado. A “Gestão negociada e contratual da Biodiversidade”, proposta por Sachs, se adequa perfeitamente aos objetivos propostos pelo PAS. Deste modo o *“PAS irá funcionar como catalisador da mobilização, tanto por representar o apoio do Governo Federal e dos Governos Estaduais, detentores de recursos econômicos e políticos de grande relevância, quanto pelo exemplo dos setores e regiões que se mobilizarem com sucesso”*⁶⁹.

A descentralização de políticas públicas reduzirá custos, aumentará a transparência e o controle social. O PAS dentro desta perspectiva será uma importante ferramenta na transferência de responsabilidades para os Estados e Municípios, inclusive na competência concorrente. Para que o desenvolvimento econômico não seja excluído desta sistemática, já que o crescimento do PIB regional permanece na estratégia de desenvolvimento, conforme adverte Sachs *“o crescimento econômico ainda se fazia necessário. Mas ele deveria ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB”*⁷⁰. Logo o desafio de promover o desenvolvimento econômico, através

⁶⁹ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável: diagnóstico e estratégia**. Volume 1. Brasília, abril de 2004. p.60.

⁷⁰ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.p.52.

da utilização da riqueza florestal, simultaneamente à conservação do bioma provavelmente seja a maior problemática da Amazônia no presente.

No ano de 2007, mais uma vez se tinha a expectativa de que os princípios do PAS fizessem parte do PPA 2008-2011 com a temática da transversalidade da questão ambiental no conjunto de programas regionais destinados para a Amazônia. O Congresso Nacional no PPA 2008-2011 elegeu as políticas prioritárias regionais para Brasil e a Amazônia a partir do conjunto de programas finalísticos e três agendas prioritárias: *a) Agenda Social; b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*”⁷¹. A maioria das grandes obras de desenvolvimento para a Amazônia foram inicialmente pensadas na década de 70, inclusive as quatro previstas no PPA 2004-2007, porém apenas atualmente esses e outros projetos, antes previstos exclusivamente no orçamento público, começam a se tornar realidade. São exemplos o complexo do Rio Madeira, a hidrelétrica de Belo Monte e a pavimentação na BR- 163 que já tiveram suas construções iniciadas e outras fases aguardam os processos licitatórios para este ano de 2009. O resultado novamente ficou muito aquém da discussão acumulada nos últimos cinco anos a respeito da concepção de desenvolvimento, pois se priorizou a construção de grandes obras de drásticos impactos sociais e ambientais voltadas para a logística de incentivo a produção agroindustrial interna e externa em detrimento aos investimentos em ciência e tecnologia.

Na dinâmica do PAS pretende legitimar-se com o envolvimento da sociedade civil organizada e as unidades federativas estaduais e municipais. Neste contexto, desde o lançamento oficial do PAS, a atuação do Fórum dos Governadores da Amazônia Legal é notória. Em agosto de 2008, os governadores e vices apresentaram uma pauta de reivindicações, conforme Magalhães:

“1. o zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) ou fortalecimento dos institutos de terra para estabelecer, em caráter de urgência, uma política de regularização fundiária; 2. a Inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de obras complementares como acessos, viadutos e arcos rodoviários; 3. a aprovação no Congresso Nacional da proposta de emenda parlamentar que permita a cobrança de

⁷¹ Brasil. **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem do Presidente.** Brasília, 2007.p.13.

ICMS na geração, transmissão e distribuição de energia, bem como no consumo final; 4. a implantação da comissão gestora do PAS” (MAGALHÃES, 2007)⁷².

Formalmente o PAC se tornou o programa de desenvolvimento do Brasil e da Amazônia, no qual se priorizou os investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura física e um grupo de medidas de incentivo ao investimento privado por meio da divisão do país em duas frações, a norte que conta com o Distrito Federal e as regiões centro-oeste norte e nordeste, e sul, formada pelas regiões sul e sudeste, conforme divisão do IBGE. A mencionada regionalização, segundo o PPA 2008-2011, se justificou devido à inversão da lógica da infra-estrutura. Deste modo o PAC fará investimentos vultosos nas regiões centro-oeste, norte e nordeste, na tentativa de equacionar os déficits de energia, estradas, gasodutos e habitação *“desequilíbrio regional, resultado da incapacidade histórica do Estado de refletir a dimensão territorial no planejamento governamental, (...), divide o mapa do Brasil entre duas frações do território, uma ao norte e outra ao sul”⁷³.*

Embora tenha se propagado a adoção da concepção de desenvolvimento sustentável para a Amazônia através do PAS, não foram apresentados os meios de financiá-lo e não se pode mensurar até que ponto toda esta sustentabilidade não passa de apenas discurso para o mundo ouvir, como defende Lula ao dizer que no *“desenvolvimento sustentável, (...) modelo ideal para a Amazônia, há o risco de que prioridades nacionais possam esvaziar estas declarações marcadas das melhores intenções”⁷⁴.*

Ante o exposto, se pode constatar que tanto os planos como os programas acima mencionados vieram para tentar mitigar algum grave problema relacionado às crises econômicas ou tensões agrárias que geralmente ocorriam em regiões distantes da Amazônia. Prova mensurável disto são as inúmeras ações do Estado voltadas para a ocupação, colonização, integração e por fim a consolidação do desenvolvimento. O

⁷² Secretária Estadual de Planejamento do Mato Grosso e coordenador do fórum, Secretário Yênes Jesus de Magalhães em <http://portalamazonia.globo.com/noticias.php?idN=70773&idLingua=1>

⁷³ Idem. 12

⁷⁴ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 49.

autoritarismo do Estado criou contradições discursivas quanto a sua presença na região, sendo ausente quando se fala em desenvolvimento sustentável e social local, mas presente quando se observam os subsídios e benesses que agentes exógenos tiveram para se apropriarem dos bens culturais, ambientais e humanos. O resultado não poderia ser outro, senão a crise de legitimidade estatal. O desenvolvimento da Amazônia jamais foi pensado como parte ou elemento decisivo do desenvolvimento do Brasil.

CAPÍTULO III

A AMAZÔNIA, O ESTADO E O DESENVOLVIMENTO.

Pensar no desenvolvimento da Amazônia é pensar no desenvolvimento de mais da metade do território nacional, de mais de 24 milhões de brasileiros e dizer ao restante do mundo como o Estado pretende fazer uso de seus recursos naturais. O desenvolvimento da Amazônia deve ser compreendido como pré-requisito do desenvolvimento do país, pois “*a Amazônia é uma questão nacional, não pode ser tratada isolada do desenvolvimento do país como um todo*”⁷⁵. A partir desta premissa argumenta-se que analisar o modelo de desenvolvimento da Amazônia é fazer inferência quanto à capacidade do Estado brasileiro de apresentar propostas de desenvolvimento, de definir o quê considera desenvolvimento e como este desenvolvimento deve ser adotado.

Durante muito tempo a Amazônia foi tratada como um território homogêneo e sujeito às ações de caráter padronizado, como se a floresta tropical e as pessoas pudessem ser enquadradas nos modelos tradicionais dos grandes projetos de desenvolvimento, nacionais e internacionais, de concepção rudimentar associada ao capital e a tecnologia estrangeira. Neste sentido afirma Martins que “*é desse ponto de vista, ideológico, capitalista e dominante, que não se pode falar em distorções na execução dos planos de desenvolvimento da Amazônia*”⁷⁶.

Amazônia e a crise de legitimidade do Estado

Os projetos de desenvolvimento executados nos últimos anos na Amazônia demonstraram que “*a intensificação da ação pública na região dá continuidade e amplifica o padrão histórico de desacertos magníficos*”⁷⁷, pois se sabe que as concepções de desenvolvimento: “Amazônia Legal”, “Amazônia dos rios”, “Amazônia das estradas”, “Amazônia, região de fronteira”, “Amazônia, terra da guerra ecológica” e outras estão

⁷⁵ VAL, Adalberto Luís *in*: **Apenas 30% das pesquisas sobre a Amazônia são produzidas no Brasil** acessado em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15140

⁷⁶ MARTINS, José de Souza. **Fronteira. Expropriação e violência: a questão política no campo**. Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980.p.70.

⁷⁷ BURSZTIN, Marcel. **Alguns temas da questão setentrional. Contribuição ao debate sobre um projeto para a Amazônia Brasileira**. *In*: **Amazônia: cenas e cenários**. SAYAGO, Doris, TOURRAND, Jean-François, BURSZTIN, Marcel (organizadores). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p.298.

fundamentadas na concepção sociológica e política de desenvolvimento. Desenvolvimento este planejado sob a ótica de paradigmas externos, consoante à professora Edna Castro: “a grande maioria das formulações teóricas que enquadram nos projetos de desenvolvimento da Amazônia baseiam-se em visões da região cujas matrizes residem em uma compreensão externa”⁷⁸.

Diversos modelos de desenvolvimento foram impostos à Amazônia, ora preocupados com o processo geopolítico nacional ou internacional, ora privilegiando o espaço natural e recentemente é o homem que representa o objeto preponderante das formulações. Dentre as principais matrizes de desenvolvimento destacam-se: a Desenvolvimentista, a Securitização e Integração, a Ambientalista e a Consolidação. Muda-se o foco da ação pública, os governos se sucedem no poder e até mesmo alternam-se regimes militares e democráticos, e em meio a todas essas mudanças a sociedade amazônica, bem como o resto do mundo, continua fazendo constantes pressões para que o Estado brasileiro defina como pretende fazer uso de seus recursos naturais. Um breve relato destes paradigmas de desenvolvimento será feito para um maior entendimento de como se originou a crise de legitimidade do Estado Brasileiro na Amazônia. As matrizes conceituais utilizadas foram enfocadas nas décadas que mais se destacaram, todavia não se ignora a dificuldade de precisar exatamente quando surgiram, pois quase todas podem ser encontradas em ações políticas bem antigas ou nos dias atuais.

Parte-se dos anos 50 no governo de Juscelino Kubitschek, quando o modelo desenvolvimentista industrial foi apresentado como prioridade da ação política do Estado. Embora existam variantes, algumas características da matriz desenvolvimentista podem ser identificadas: a defesa da industrialização, o intervencionismo a favor do crescimento e o nacionalismo. As duas primeiras características podem facilmente ser encontradas nos demais modelos, todavia inovava-se através do nacionalismo e sua crença de que a libertação nacional da dependência econômica externa dependia da supressão de pontos de estrangulamento. Para tanto os setores de transporte e energia foram eleitos propulsores do crescimento econômico.

⁷⁸ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.101.

O modelo fundado na Segurança e Integração Nacional efervesceu nas décadas de 60 e 70 para justificar as ações inter-regionais de colonização e continuação da “ocupação para integrar”, pois se percebe que as noções de defesa e proteção sempre estiveram ligadas aos modelos de desenvolvimento adotados para a região, caracterizando a *“matriz securitização da Amazônia (...) como a mais antiga e mais repetitiva das preocupações sobre a região. Originária do período colonial, tem suas raízes na preocupação real ou imaginária com a integração nacional do território”*⁷⁹. As Forças Armadas por meio de táticas de proteção e segurança da fronteira e do território brasileiro amazônico permanecem até hoje suscitando debates e resistências. Entretanto, a sua presença deve ser vista como fator fundamental na manutenção da segurança nessas áreas de conflitos potenciais, próximas a países beligerantes.

“Não se pode (...) eliminar as Forças Armadas, e o fator Segurança Nacional, do equacionamento de uma política nacional para a Amazônia. Trata-se, em verdade, de seguir firmemente os princípios estabelecidos na Constituição democrática de 1988, onde se fixam claramente as funções institucionais das Forças Armadas” (SILVA: 2004, p.108).

Nos anos 80 e 90 eclodem os modelos de desenvolvimento de cunho Ambientalista, que sofreram severas críticas por reforçar as teorias do determinismo evolucionista ecológico e servir de desculpa para o atraso da Amazônia. Os trabalhos da antropóloga Betty Meggers serviram de base para o determinismo ecológico, pois difundiram a tese de que a pobreza de recursos ambientais na Amazônia teria limitado o desenvolvimento das sociedades indígenas, impedindo a concentração e crescimento populacional e a intensificação econômica. Eis que para a autora, *“Amazônia es un sitio ideal para que los investigadores de la zona templada estudien la adaptación cultural”*⁸⁰. Esta visão determinista acabou por justificar ações políticas que voltavam seu foco para a preservação do ambiente natural e não para o desenvolvimento social, *“o pensamento ambientalista introduz diversos diagnósticos sobre a ocupação e o desenvolvimento da*

⁷⁹SILVA, Francisco Carlos Teixeira da in: **Amazônia e a Integração Sul-Americana**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.102.

⁸⁰MEGGERS, Betty. 1989 [1971]. **“Introducción”, “El ecosistema” e “La importancia evolutiva de la adaptación”**. *Amazonia: un paraíso ilusorio*, págs. 13-63; 227-244. México: Siglo XXI.p.15.

Amazônia, que poderiam ser resumidos numa constatação recente: o impacto negativo da maior parte da intervenção humana na região” ⁸¹. A ocupação e a colonização da Amazônia, defendidas nas décadas anteriores, neste momento passam a ser criticadas por conta da impossibilidade ecológica local de sustentar essas grandes populações.

No final dos anos 90 e início deste século, o Estado reconhece a existência de uma sociedade local com economia dinâmica, introduzindo nos programas oficiais o paradigma da Consolidação. Os estudos da antropóloga Anna Roosevelt refutaram a teoria do determinismo ecológico e contribuíram para divulgar a noção de que os amazônidas são “sobreviventes, ecológica e economicamente marginais, da expansão colonial” ⁸². Esses estudos apontaram para as degradantes condições sociais existentes na Amazônia, cenário propício para que os novos sujeitos (indígenas, seringueiros, extrativistas e populações tradicionais) reivindicuem um desenvolvimento “integrado com a política econômica e que o Governo não pode fazer uma política, um planejamento para a sociedade civil se não incluí-la com ator principal” ⁸³. Os Programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” contém o embrião da política de consolidação do desenvolvimento, mas ainda trouxeram em seu bojo resquícios de autoritarismo e da base de financiamento externo.

O legado desses modelos de desenvolvimento para Amazônia gerou uma crise de legitimidade nunca antes experimentada pelo Estado brasileiro, o que pode ser constatado em alguns fatos de grande repercussão nacional e internacional: o Massacre de Corumbiara com 11 (onze) mortes em 1995, o Massacre de Eldorado de Carajás com 19 (dezenove) mortes em 1996, o Massacre da Reserva Roosevelt com 29 (vinte e nove) mortes em 2004 e o assassinato da missionária Doroty Stang em 2005. Esta sucessão de terríveis acontecimentos demonstram o quanto o Estado é ausente para sociedade amazônica, o quanto são ineficientes os raros órgãos institucionais e precária a prestação de serviços públicos. Aproveitando-se do vazio de poder estatal formaram-se verdadeiros feudos de acumulação privada ligados aos latifundiários e grileiros, bem como se

⁸¹ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da *in*: **Amazônia e a Integração Sul-Americana**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.112.

⁸² ROOSEVELT, Anna. 1991. “**Determinismo ecológico na interpretação do desenvolvimento social da Amazônia**”. In *Origens, adaptações e diversidade biológica do homem nativo da Amazônia*, W. Neves, org., págs. 103-141. Belém: MPEG/CNPq/SCT/PR. p.130.

⁸³ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.23.

aglomeraram incontáveis organizações não governamentais nacionais e estrangeiras – o Terceiro Setor – que simultaneamente substituem a prestação de serviços públicos em alguns setores e se autoentitulam porta-vozes da sociedade representando-a e reivindicando a atuação do Estado, pois *“o que os movimentos sociais na Amazônia (e no Brasil) na verdade reivindicam é, uma maior presença Estado. É na sua ausência que os atores externos se instalam, suprindo o que o Estado não pode oferecer”*.⁸⁴

No início do século XXI, a esquerda política brasileira é eleita para presidir os destinos da política nacional. Em 2008, o Estado apresentou mais uma proposta de alteração do modelo de desenvolvimento da Amazônia - O PAS-, cuja teoria se fundamenta na interação do Estado e/ou sociedade mediante a valorização do ser humano como sujeito de direitos, co-participante nas proposições, controle e direcionamento das ações de profundo impacto sócio-ambiental, visto que *“o governo quer colocar a população no centro dos investimentos governamentais da região, para conciliar desenvolvimento, respeito ao meio ambiente e inclusão social”*⁸⁵. O Estado brasileiro ciente do seu déficit institucional e da crise de legitimidade almeja por intermédio de uma integração com a sociedade civil alcançar a legitimidade perdida. Em outros tempos o Estado costumava se impor, atualmente ele tem buscado se reformular para manter-se legítimo, empreendendo processos de negociação e acordos com alguns grupos sociais.

“trata-se de um plano diferente, um plano de negociação, que reconhecendo o caráter de baixa institucionalidade, de ausência do Estado, de pouca disposição à cooperação, de antagonismo exacerbado entre diferentes atores, propõe uma estratégia de exposição de conflitos e de negociação pactuada de consensos, para formar de maneira muito rápida uma base institucional que permita a aderência a planos e políticas públicas com maior eficácia”.
(CASTRO: 2004, p.22)

⁸⁴ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da *in*: **Amazônia e a Integração Sul-Americana**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p. 214.

⁸⁵ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula**. *In*: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**.– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 48.

Porém, nem o Estado tem condições de propor tais acordos e cumpri-los, imerso em tão grave crise de legitimidade, nem a sociedade amazônica possui o nível de organização e empoderamento para assumir tamanha responsabilidade. Ante o exposto percebe-se o impasse existente na viabilização de um modelo de desenvolvimento baseado na interação sociedade civil e órgãos institucionais quando paralelamente há um Estado sem legitimidade.

O Estado não ignora as diversas características sócio-culturais e naturais da região amazônica, pelo contrário, defende que a harmonia das variáveis desenvolvimento e/ou sustentabilidade seria a consequência da preservação da sociobiodiversidade. O Estado além de não saber dialogar, se recusa a interagir com inúmeros setores sociais, o que denota como o desenvolvimento não tem sido visto sob a perspectiva da liberdade: *“as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade- na conformação de seu próprio destino, e não apenas beneficiárias passivas dos frutos de engenhosas propagandas de desenvolvimento”*⁸⁶.

Na sociedade amazônica poucos grupos de fato influenciam os centros de poder da região, a maioria (quilombolas, indígenas, extrativistas, posseiros e outros) está em estágios diferentes de organização e sequer conseguiu sair da invisibilidade, o que demanda uma inclusão social justa desses sujeitos no processo de negociação, pois *“se o adjetivo deve colocar atenção no aspecto mais essencial do paradigma de desenvolvimento, podemos falar então de desenvolvimento incluyente”*⁸⁷. Há também uma pequena oligarquia representada por empresários, latifundiários, grileiros, organizações não governamentais e alguns políticos que sob a justificativa de legítimos representantes da sociedade civil perpetuam-se no poder há décadas. Não existe uma agenda de participação da sociedade civil na vida pública, na formulação de suas demandas, refletindo sobre este assunto, o jornalista Lúcio Flávio Pinto argumenta que: *“a consciência social sobre as agressões ecológicas, sobre relações de trocas desiguais, (...) tudo isso não está em consonância, não tem coerência com a realidade fática. Nós não temos essa concepção porque a agenda do cidadão é vazia”*⁸⁸. Apesar da sociedade amazônica não estar

⁸⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2000. p.71.

⁸⁷ SACHS. Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Prefácio Celso Furtado. Editora Garamond Universitária, 2004.p.38.

⁸⁸ PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia: perda no rumo da história**. In: **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Martin Coy e Gerd Kohlhepp

completamente preparada para assumir e fazer cumprir as demandas levantadas nas negociações com o Estado, ela jamais poderá ser desassociada deste processo, pois é indiscutível que qualquer tentativa de desenvolvimento para a Amazônia passa pela sua participação ativa e direta.

É demasiada ingenuidade acreditar, que a sociedade consiga imediatamente administrar sua súbita passagem de invisibilidade para o papel de destinatária da ação pública e principalmente agente co-responsável do Estado pelo processo de desenvolvimento. Se esta transferência abrupta de responsabilidade não for alterada no PAS haverá espaço para que o Estado continue a se omitir de seus deveres, do seu papel de agente de desenvolvimento, de provedor de políticas públicas sociais que visem à vida, à igualdade, à segurança, direito à terra e à educação, em outros termos, *“a presença do Estado de Direito na Amazônia é, portanto, condição básica para reduzir sua vulnerabilidade e assegurar o exercício da soberania”*⁸⁹.

Nesta discussão, o Estado está sendo visto de forma abrangente, compreendendo órgãos, agentes e serviços. Deste modo, tornam-se imprescindíveis a criação de novas instituições com competências condizentes aos interesses locais, a descentralização dos órgãos das pessoas jurídicas já existentes e principalmente a ampliação e eficácia dos serviços públicos. A legitimidade das ações políticas do Estado Brasileiro na Amazônia e conseqüentemente o fortalecimento de suas instituições é condição essencial ao desenvolvimento, já que *“o processo de desenvolvimento depende essencialmente da qualidade das instituições de cada sociedade, sendo que tais instituições são a síntese das crenças de seu povo. Ou ainda: a expansão concreta da mentalidade das pessoas”*⁹⁰. Ao adequar as instituições estatais aos objetivos dos planos de desenvolvimento traçados, o crescimento é possibilitado, pois toda a estrutura política estará em função deste desenvolvimento, como defende Chang em relação ao crescimento dos países subdesenvolvidos: *“Permitir que os países em desenvolvimento adotem*

(coord.). – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005. p.16.

⁸⁹ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da *in*: **Amazônia e a Integração Sul-Americana**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.215

⁹⁰ VEIGA apud Douglas North. Veiga, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005.p.47.

políticas e instituições mais apropriadas ao seu estágio de desenvolvimento e a outras circunstâncias que eles estão vivendo permitir-lhes-á crescer mais rapidamente”⁹¹.

O Brasil, a Amazônia e o desenvolvimento

Desde o segundo semestre de 2008, o Brasil e diversos países enfrentam uma crise sem precedentes do sistema econômico capitalista. Trata-se de uma intensa crise, tendente a se prolongar por alguns anos, e que possui diversas dimensões: financeira, econômica, social, energética, ambiental, política e ideológica. Apesar dos impactos serem diferentes, atingem indistintamente todas as nações e ao contrário do se possa imaginar a crise não é exceção no capitalismo, seus diversos declínios se apresentaram como uma oportunidade para que os governos avaliem os custos sociais e ambientais impostos para mantê-lo. A forma como é conduzida a política no capitalismo influencia decisivamente na definição de desenvolvimento, deste modo o atual cenário requer séria reflexão quanto ao modo de produção atual, voltado ao lucro e exclusão da maioria da população do atendimento às necessidades básicas humanas.

O sistema capitalista se reproduz através da sociedade industrial, que sobrevive do consumo desenfreado de bens e se sustenta ideologicamente por meio da crença de que as necessidades são idênticas e crescentes, todavia pouquíssimos são os privilegiados que vêem seus desejos satisfeitos. As necessidades não são padronizadas, antes são qualificadas pelas pessoas a partir de sua própria capacidade de pensar, avaliar, agir e participar do meio em que estão inseridas. Em momento algum, nesta dinâmica capitalista, é questionada a capacidade de se produzir bens e serviços que satisfaçam as necessidades básicas das atuais ou há a preocupação com o modo que viverão as futuras gerações. As informações aqui indicadas serão co-relacionadas à questão do desenvolvimento da Amazônia e conseqüentemente o desenvolvimento do Brasil.

Este trabalho não definirá ou conceituará desenvolvimento, mas sucintamente abordará algumas idéias comuns na doutrina que se ocupa a estudá-lo como sinônimo de desenvolvimento social, incluyente e sustentável:

a. Desenvolvimento é complexidade e diversidade: Estas características não se aplicam somente as ciências naturais, mas também ao processo de desenvolvimento

⁹¹ CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.232.

das sociedades, já que a diversidade dos seres humanos e os distintos estágios das coisas nos permite verificar uma gama infinita de possibilidades. A maior dificuldade está na natureza necessariamente multidimensional do processo de desenvolvimento, o que não torna os silogismos simples e homogeneizantes automaticamente dispensáveis, mas sim une a estes a idéia de um desenvolvimento ascendente, amplo e irregular: *“desenvolvimento é um processo aberto que cria complexidade e diversidade, porque múltiplas generalidades são fontes de múltiplas diversificações – algumas ocorrendo simultaneamente, em paralelos, outros em seqüência”* ⁹².

b. Desenvolvimento é co-desenvolvimento e integração: Não adianta pensar no desenvolvimento do Brasil ou da Amazônia, sem pensar no desenvolvimento dos outros países, principalmente os vizinhos sul-americanos, *“pensar a Amazônia nessa dimensão da Pan-Amazônia, da integração de um mercado global, é algo que vai muito além da possibilidade do País de pensar um desenvolvimento interno, dentro do próprio País, ou seja da Região Amazônica”*⁹³. Propor desenvolvimento ignorando a miséria de outras nações é iniciar planos destinados ao fracasso, e gerar estes planos considerando esta proximidade entre nações é lembrar da necessidade da integração, um conceito de base. A integração dos países tem sido facilitadora de interações sociais, culturais e das negociações econômicas que ampliam comércios e possibilidades de fomento, beneficiando assim países desenvolvidos e emergentes.

c. Desenvolvimento é conhecimento: O desenvolvimento é pouco associado a um processo de conhecimento, muitos governos, suas agências de ajuda, organizações internacionais, assim como a maioria das pessoas, supõem que o desenvolvimento econômico resulta da posse de coisas, geralmente ligadas à infraestrutura. O desenvolvimento exige processos que gerem conhecimentos, pessoas criativas, fontes diversas do saber inseridas à cultura local, à natureza e à educação. Para se alcançar uma perspectiva do conhecimento na concepção de desenvolvimento é preciso alterar o senso comum que tende relacioná-lo ao acúmulo de bens quantitativos para compreender a sua essência produtiva, que gera bens intangíveis, mas sólidos, logo, há *“a necessidade de*

⁹² VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.52.

⁹³ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004. p.10.

entender que o desenvolvimento não é uma coleção de coisas, mais sim um processo que produz coisas” ⁹⁴.

d. Desenvolvimento não se restringe ao setor econômico: A doutrina liberal acreditava na auto-regulação do mercado financeiro, e a ele atribuía a função de propulsor do desenvolvimento, porém o mercado é só uma das instituições do processo de desenvolvimento social. A dinâmica capitalista que direciona o funcionamento do mercado não se coaduna com os ideais do desenvolvimento social, tais como a distribuição igualitária e justa dos direitos sociais. José Eli da Veiga compartilha do entendimento da não atribuição exclusiva de desenvolvimento social ao mercado financeiro: “*o desenvolvimento tem sido exceção histórica e não regra geral (...) não é resultado espontâneo da livre interação das forças de mercado. Os mercados são tão somente uma entre as várias instituições que participam do processo de desenvolvimento*” ⁹⁵.

e. O crescimento econômico nem sempre é sinônimo de desenvolvimento: As expressões foram usadas indistintamente por muito tempo, devido o crescimento econômico ter sido acompanhado pelo social nos primeiros países que passaram pelo processo de industrialização. Ainda hoje existem resquícios desta ideologia em correntes que tentam quantificar o desenvolvimento humano através das variáveis de renda *per capita*, educação e saúde, como pode ser constatado na definição de desenvolvimento traçada pelas Organizações das Nações Unidas: “*desenvolvimento como crescimento econômico ou “visão quantitativa do mundo” funda-se em índice de desenvolvimento humano - IDH, lançado pelo (PNUD)–Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*” ⁹⁶. Todavia, se observa que atualmente o crescimento econômico tem servido quase exclusivamente para aprofundar a distância entre ricos e pobres, e não para promover as melhorias que caracterizam um pleno desenvolvimento social.

“o desenvolvimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem sua afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser

⁹⁴ Veiga, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005.p.54.

⁹⁵ Idem.p.80.

⁹⁶ Idem. p.83.

condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (VEIGA: 2005, p.81-82).

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, se realiza na medida em que seus objetivos vão além da mera multiplicação da riqueza material, prioriza e coloca o ser humano no centro de suas preocupações e busca garantir-lhe a plenitude de uma vida saudável. É inegável a importância fundamental do crescimento econômico, mas é um erro vê-lo como algo suficiente à garantia do desenvolvimento social, é por isto que muitas vezes paralelamente a altos índices de crescimento econômico subsistem realidades concentradoras de renda, que geram miséria, fome e analfabetismo. O valor que vem sendo atribuído ao crescimento faz com que muitos o vejam como um objetivo em si mesmo, quando na verdade deve ser visto como uma ferramenta para o alcance do desenvolvimento, da qualidade de vida.

“o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento; o crescimento pode, da mesma forma, estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego, e pobreza crescentes” (SACHS: 2004, p.71).

f. Desenvolvimento é ter o direito de escolher: A noção da liberdade de escolha antecede a do desenvolvimento, pois é ela que torna as pessoas autônomas e regentes de suas vidas, até mesmo para decidir se desejam ou não determinado tipo de desenvolvimento. A efetiva liberdade traz consigo os meios para o alcance das escolhas culturalmente apresentadas, respeitando os costumes e as especificidades de cada grupo social, *“o desenvolvimento tem a ver, primeiro e acima de tudo, com a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas”*⁹⁷. O desenvolvimento que se guia por noções de liberdade é um processo legítimo que convida e escuta a população a qual se destinam as ações políticas, trazendo a uma sociedade livre e capacitada a possibilidade de

⁹⁷ Veiga, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.82.

escolha, “as pessoas tem que ser livres para que suas escolhas possam ser exercidas, para que garantam seus direitos e se envolvam nas decisões que afetarão suas vidas”⁹⁸.

g. Desenvolvimento é a expansão das liberdades substantivas: O desenvolvimento como expansão da liberdade é a chave para que os serviços públicos e a assistência social passem a fazer parte das garantias mínimas de uma vida digna, de modo que a sua negação representa o atraso e pobreza, subtraindo das pessoas o direito ver respondidas e saciadas suas necessidades primárias, como moradia, alimentação, segurança, educação, saúde e trabalho, “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”⁹⁹.

É preciso reconhecer o papel das diferentes formas de expansão da liberdade como “o principal fim e o principal meio do desenvolvimento”¹⁰⁰ no combate às privações, destituições e opressões existentes. Veiga enumera as principais liberdades substantivas que em sua concepção resguardam indicativos do desenvolvimento social:

“só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E quatro são as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade” (VEIGA: 2005, 85).

Até o início do século passado o estudo do desenvolvimento era objeto exclusivo das ciências econômicas, mas segundo Ignacy Sachs após passar por dois avanços conceituais seu âmbito de interesse se espalhou para outros ramos de pesquisa. O primeiro avanço trata da atenção dada à problemática ambiental que levou a uma ampla reconceitualização do ecodesenvolvimento, recentemente renomeado desenvolvimento sustentável. Já o segundo avanço, marcado pela influência dos estudos de Amartya Sen, baseia-se na idéia de um desenvolvimento “redefinido em termos de universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como

⁹⁸ Veiga, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.85.

⁹⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, São Paulo. 2000.p. 18.

¹⁰⁰ Idem.p. 52.

*direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente, etc.”*¹⁰¹. Essas duas mudanças de concepção do desenvolvimento serão abordadas a seguir.

Amazônia, o desenvolvimento sustentável e o PAS

Embora existam diferentes posições quanto à concepção de desenvolvimento a ser adotada na região Amazônica, um ponto de convergência é notado nos discursos: a ênfase na sustentabilidade. Definir desenvolvimento sustentável não é tarefa simples, muito pelo contrário, a noção de sustentabilidade foi acrescida a de desenvolvimento há pouco tempo, o que aumentou a complexidade de conceituação, tornando-a um desafio grandioso, pois além da humanidade ainda não ter acumulado discussões maduras a respeito do tema, também há a incerteza sobre qual será o futuro a se construir, logo “*o desenvolvimento sustentável também é um enigma à espera de seu Édipo*”¹⁰².

As teorias que estudam o desenvolvimento sustentável oscilam entre duas visões contraditórias e extremistas, uma defende a estagnação do desenvolvimento em prol da preservação dos recursos naturais, e a outra crê na ascensão do desenvolvimento por meio de novos mercados e inovações tecnológicas, que serão capazes de evitar, ou contornar, até mesmo as catástrofes ambientais. O termo desenvolvimento sustentável surgiu como tentativa de resposta à problemática do desenvolvimento social aliado ao desenvolvimento econômico, visões divergentes que se alternavam na dicotomia existente entre desenvolvimentistas e ambientalistas. Alguns mitos e preconceitos precisam ser vencidos ao se pensar no desenvolvimento da Amazônia, pois as concepções utilizadas nas ações voltadas para a região demonstram um desconhecimento da realidade social local por parte das elites governamentais, “*a sustentabilidade deve superar a visão fragmentada de desenvolvimento, contra uma nova ordem mundial oligárquica, superar a ilusão economicista e não ignorar as cidades da Amazônia*”¹⁰³.

No final da década de 1980, em uma Assembléia Geral da ONU, a presidente da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, introduziu a expressão Desenvolvimento Sustentável no âmbito político, conceituando-lhe

¹⁰¹ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005.p.37.

¹⁰² Idem. p.13.

¹⁰³ FATHEUR, Thomas; ARROYO, João Cláudio; MACHADO, José Alberto da Costa. Org. **Relatos e reflexões a partir do Simpósio Internacional. Amazônia: estratégias de desenvolvimento e Agenda 21**. Fase – DED, FAOR, FETAGRI, NAEA/UFPA- UNIPOP, MPST-CPT, CDG. 1998. p.24.

oficialmente como um progresso socioeconômico. Nesta ocasião, foi lançado o documento *Nosso futuro comum*, que consistia em uma carta-convite aos países, para que futuros acordos fossem estabelecidos em prol do Desenvolvimento Sustentável, estes acordos seriam celebrados no Rio de Janeiro, em 1992. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente conhecida como a ECO-92 ou Rio-92, consistiu em um momento de grande reflexão a respeito do desenvolvimento sustentável, e da escassez dos produtos naturais. Para se garantir que haveria um esforço conjunto dos países participantes foi estabelecido um acordo que buscava meios de conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas. O desenvolvimento sustentável tem se legitimado para negar a incompatibilidade entre o crescimento econômico contínuo e a conservação do meio ambiente, “*o conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social*”¹⁰⁴.

O esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na sociedade exclusivamente industrial, cuja mola propulsora é o consumo desenfreado, foi colocado em pauta após se constatar que os recursos naturais eram finitos e que o planeta passava por uma crise climática. O modelo industrializante exigia uma visão linear, aética e reducionista de desenvolvimento, por outro lado, a crise climática forçava os governos a pensarem em racionamento e eficiência do uso dos bens naturais em razão da sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, em outros termos, “*há um novo registro que exige ajustes em ultrapassadas concepções do desenvolvimento: a sustentabilidade ambiental do crescimento e da melhoria da qualidade de vida*”¹⁰⁵. Diante deste desafio, o Brasil criou a *Agenda 21*, que se remetia aos princípios da Eco-92, e tinha como objetivo, a proposição de ações públicas que visavam de forma diferenciada o desenvolvimento, ou seja, reformulá-lo “*em novas bases, que compatibilizem as necessidades de crescimento com a redução da pobreza e a conservação ambiental*”¹⁰⁶.

Em pouco tempo, o termo sustentabilidade se vulgarizou e tem sido usado tanto para se referir ao uso exclusivamente econômico de grandes empresas mineradoras,

¹⁰⁴ Sachs, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Prefácio Celso Furtado. Editora Garamond Universitária, 2004.p.15.

¹⁰⁵ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.187.

¹⁰⁶ Idem.p. 189.

madeireiras e outros ramos de atividade potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, como na pauta socioambiental, em que se pretende colocar a questão ambiental como tema transversal das políticas públicas do Estado brasileiro, “*essa banalização faz com que ele acabe sendo muito usado para qualificar um crescimento econômico que não seria passageiro, instável ou oscilante, ou mesmo para se referir à consistência dos mais variados tipos de fenômenos*”¹⁰⁷.

A disseminação do conceito sustentabilidade é abordada por duas distintas vertentes: a primeira, denominada de “Revolução de Eficiência” ou “Uso racional dos recursos”, consiste em restringir a sustentabilidade ao viés econômico, “*sob o primado da racionalidade econômica na perspectiva de uma lógica de economia de mercado que seja capaz de autolimitar as taxas de acumulações*”¹⁰⁸. Já a segunda vertente, tem foco na transformação social baseada em valores como igualdade de direito, conservação ambiental, democracia e respeito às diferenças sócio-culturais, prioriza a adoção de políticas públicas elaboradas com foco na transdisciplinariedade, “*coloca no centro das lutas sociais, (...) a própria possibilidade de se fazer história e portanto as transformações.*”¹⁰⁹ Relacionar sustentabilidade e desenvolvimento econômico é entender as conseqüências práticas dessas duas abordagens, e mais, é imprescindível à sustentabilidade o crescimento econômico, pois este representa um pilar para aquele.

Embora sejam visíveis na diversidade etno-social e em grupos econômicos da Amazônia os avanços quanto à observância da sustentabilidade para qualquer ação a ser executada na região, a questão ambiental está longe de ser algo pacífico. Existe um eco discursivo de instituições e agentes sobre a necessidade de preservação, mas na prática, a Amazônia continua sendo tratada como uma terra sem lei e exposta aos oportunismos, “*a grande vantagem sobre a qual este novo processo pode se apoiar é o consenso que, doravante, a Amazônia não deve mais ser devastada, embora ela continue sendo uma fronteira aberta, talvez, e portanto, de futuro incerto*”¹¹⁰. A base teórica ambientalista

¹⁰⁷ Veiga, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p. 188.

¹⁰⁸ FATHEUR, Thomas; ARROYO, João Cláudio; MACHADO, José Alberto da Costa. Org. **Relatos e reflexões a partir do Simpósio Internacional. Amazônia: estratégias de desenvolvimento e Agenda 21**. Fase – DED, FAOR, FETAGRI, NAEA/UFPA- UNIPOP, MPST-CPT, CDG. 1998. p.27.

¹⁰⁹ Idem. p.28.

¹¹⁰ MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula**. In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas**

possui uma enorme capacidade de contribuição ao desenvolvimento social na região amazônica, como expressa Silva ao se referir às pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), que elege as seguintes prioridades no alcance do desenvolvimento sustentável:

“(a) manutenção dos processos ecológicos fundamentais; (b) preservação da diversidade genética; (c) utilização sustentada dos empreendimentos regionais, as preocupações ambientalistas são uma base inarredável para o desenvolvimento da região, e de qualquer desenvolvimento que busque o bem-estar social, tanto na Amazônia, quanto na Patagônia, no Alasca ou na Floresta Negra” (SILVA: 2004, 119).

O desenvolvimento sustentável, sinônimo de ecodesenvolvimento para Sachs, destina-se a superar os paradigmas desenvolvimentista e ambientalista, pois afirma que o desenvolvimento deve provocar o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente enquanto impacta positivamente a realidade social. Esta visão do desenvolvimento obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade entre as gerações presentes e futuras, garantida por condicionantes de sustentabilidade social e ambiental, juntamente com o estudo de sua viabilidade econômica. Para alcance deste desenvolvimento sustentável, o autor sugere que nas ações públicas sejam considerados cinco pilares que dariam ensejo à formação de uma certa “civilização baseada em biomassa”¹¹¹, para que a dívida social seja cancelada, e a ecológica, ao menos, reduzida.

“(a) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; b) Ambiental, com suas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recurso e com “recipientes” para a disposição de resíduos); c) Territorial, relacionado à distribuição

públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p. 46.

¹¹¹ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.p.42.

espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a conditio sine qua non para que as coisas aconteçam; e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário pra fazer as coisas acontecerem, a liberdade faz toda a diferença” (SACHS: 2004, p.15-16).

A civilização baseada em biomassa, por ser fundamentada no aproveitamento sustentável dos recursos renováveis, prevê as consequências ecológicas, econômicas e sociais de suas ações. Segundo Sachs, existem padrões de crescimento observáveis e distribuídos de acordo com a valorização dada ou à economia, ou às garantias sociais e por fim aos recursos naturais, e a depender do foco escolhido pelas políticas de cada governo, o país pertencerá a uma específica etapa que parte de um Crescimento Desordenado, passando pelo Crescimento Social Benigno, Crescimento Ambientalmente Sustentável e enfim alcançando o Desenvolvimento. Os países tropicais podem atingir mais facilmente o Desenvolvimento Sustentável, pois a biodiversidade inerente a estes oferece oportunidades de pesquisa e de descobertas de valor incalculável, possibilitando assim, pular etapas do crescimento. No Brasil, por exemplo, a floresta amazônica é uma potência de riqueza cobiçada mundialmente, *“a Amazônia oferece ao Brasil - e aos outros países econômicos - uma das chaves para ingressar pelo alto, no topo de um sistema produtor de valor de uso voltado para as necessidades humanas, a partir de sua imensa biodiversidade”*¹¹². Para se extrair deste potencial as benesses do desenvolvimento sustentável urge reunir os seguintes fatores: bens naturais e baratos, força de trabalho qualificada e conhecimento tecnológico, podendo assim pular etapas entre o Crescimento e o Desenvolvimento,

“os países tropicais, de modo geral, e o Brasil, em particular, têm hoje uma chance de pular etapas para chegar a uma moderna civilização de biomassa, alcançando uma endógena “vitória tripla”, ao atender simultaneamente, os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, os três pilares do desenvolvimento sustentável” (SACHS: 2002, 35).

¹¹² OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia in: *Amazônia e a crise da modernização*. Organizadores D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994. p.95.

A concepção teórica do PAS para o desenvolvimento na Amazônia brasileira se inspirou nos estudos de Sachs ao trazer a valorização das potencialidades do patrimônio sócio-cultural e natural como seu principal objetivo, e estabelecer como objetivos secundários a obtenção de produção sustentável com inovação tecnológica; o fortalecimento da inclusão social e a cidadania; a implementação e manutenção das obras em infra-estrutura nos setores de transporte, energia e comunicações na Amazônia; o estabelecimento de um novo padrão de financiamento na Amazônia e a promoção da gestão ambiental e o ordenamento territorial em bases sustentáveis, priorizando a regularização fundiária, a negociação de conflitos sócio-ambientais. Todos estes objetivos seriam implementados através de ações políticas na Amazônia, que estrategicamente foi dividida em três macrorregiões (“Arco do Povoamento Adensado”, “Amazônia Central” e “Amazônia Ocidental”) responsáveis pela adaptação dos objetivos aos seus princípios norteadores.

Na prática, foi ignorada a concepção teórica do PAS, demonstrando uma enorme contradição advinda dos conflitos de interesse existentes entre as tendências ideológicas que compunham a cúpula de direção do governo brasileiro, como pode ser constatado nos principais programas orçamentários de desenvolvimento regional, os PPA's 2004-2007 e 2008-2011, já que ambos não previam os recursos exigidos pelo PAS, e o segundo (2008-2011), especificadamente, dividiu o Brasil em duas regiões - norte e sul - para a atuação dos seus programas finalísticos, tais como: Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAS é inserido na dinâmica do PAC sendo restringido à obsessão por obras em infra-estrutura que representam a insistência num modelo econômico desenvolvimentista industrial. Diante do panorama de desencontros entre teoria e prática do PAS, percebe-se que este é o momento oportuno para a seguinte reflexão: a formulação desenvolvimentista imposta ao PAS é o melhor caminho tendo em vista a crise de legitimidade do Estado, a crise do sistema capitalista e a crise climática?

Transformar o Brasil num imenso canteiro de obras através do PAC para promover o crescimento econômico, futuramente poderá impedir o desenvolvimento da Amazônia. No seu conjunto, a tomada de decisão sobre a Amazônia pertence a um velho e reiterado conjunto de idéias sobre a região, mitigadas com visões consideradas modernas e que no mais das vezes, se combinam e se articulam para alicerçar teoricamente as

formulações voltadas para o desenvolvimento regional. Tais constatações reforçam a hipótese de que o atual governo não fez rupturas drásticas com o modo de pensar o desenvolvimento da Amazônia, iniciado formalmente há pouco mais de meio século: o modelo desenvolvimentista industrial apenas foi adaptado à abordagem discursiva sustentável.

Bertha Becker, uma das consultoras dos primeiros diagnósticos do PAS ainda admite que *“sob a complexidade do atual contexto(...) é possível identificar um projeto nacional baseado: a) na inserção competitiva e a ênfase na questão social com conservação ambiental e a regionalização das políticas”*¹¹³, todavia o PAC se tornou o programa “diretriz” de desenvolvimento para todo o país, inclusive para a Amazônia, em detrimento dos princípios propostos pelo PAS. Existe assim uma inversão de procedimentos, pois os princípios dos PAS estão sendo coagidos a uma adequação ao Programa “execução”, e não o contrário, como pode ser notado em pelo menos três documentos: 1º) Executivo Federal, a estratégia do Ministério do Meio Ambiente para o PPA 2008-2011, que estabeleceu o PAC como guia ao desenvolvimento sustentável, sob o seguinte tema: *“As orientações de governo para promover o desenvolvimento sustentável do País, por meio do caráter estruturante do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”*¹¹⁴; 2º) Legislativo Federal, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, no debate sobre a “fragilidade” do PAS afirmou a necessidade de ações pontuais que visassem transpor as idéias de desenvolvimento sustentável para o âmbito da dinâmica proposta pelo PAC: *“é o momento de transformarmos o conjunto de estratégias e orientações estabelecidas no PAS em projetos e ações concretas para a região, que deverão estar, inclusive, inseridos no PAC, um PAC Amazônico”*¹¹⁵; 3º) Executivos Estaduais, os Governadores e Vices da Amazônia, no Fórum dos Governadores da Amazônia Legal perceberam que para o atendimento de suas demandas era imprescindível incluí-las no PAC, já que obras de proporções menores passaram a integrá-

¹¹³ BECKER, Bertha K. **Amazônia : Nova geografia, nova política regional e nova escala de ação**. In: Coy, Martin e Kohlhepp, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**.– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, p.38.

¹¹⁴ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Plurianual 2008-2011**. Orientações Estratégicas. 2007.p.4.

¹¹⁵ Câmara dos Deputados – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. **Documento de Orientação – I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional**. Brasília, 2007. p. 9.

lo: “a inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de obras complementares como acessos, viadutos e arcos rodoviários”¹¹⁶.

A submissão de princípios aos programas de execução também pode ser notada no retorno à concepção de desenvolvimento geográfico, “Amazônia Legal”, que anteriormente tinha sido altamente criticada por considerar apenas fatores territoriais, o que a tornava distante da realidade amazônica, como defende Bertha Becker ao declarar findada a concepção geográfica de desenvolvimento: “*construção geopolítica que hoje se deleta com a dinâmica socioeconômica do cinturão dinâmico que nem ecologicamente, nem economicamente, nem culturalmente participa da Amazônia*”¹¹⁷. O PPA dividiu o Brasil em duas porções para implementação do PAC e influenciou a versão final do Plano Amazônia Sustentável em 2008, pois ratificou e ampliou a dimensão territorial da Amazônia Legal, incluindo na sua área de abrangência os Estados de Goiás e Distrito Federal. A divisão do país retoma à fracassada visão homogeneizante das concepções de desenvolvimento para a Amazônia, “*as políticas públicas paralelas e conflitantes destinadas à Amazônia expressam, em grande parte, o desconhecimento da nova geografia amazônica que exige uma nova política regional*”¹¹⁸.

Desde as suas primeiras discussões, as atividades sócio-produtivas e os eixos temáticos que compõem os objetivos do PAS foram pensados através de medidas que tinham a variável ambiental como tema transversal na formulação prévia das ações governamentais, porém todo esse arcabouço regido pela sustentabilidade foi reduzido. O Planejamento Regional antes marcado pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR 163, atualmente é a única referência do Ministério do Meio Ambiente na mensagem indicativa no PPA 2008-2011: “2.6.2.2. *Políticas a serem desenvolvidas relacionadas ao Objetivo Setorial Apoiar a finalização da elaboração do Plano Amazônia Sustentável – PAS, e sua implementação*”¹¹⁹. O

¹¹⁶ <http://www.sipam.gov.br/content/view/833/10/>> Acessado em 26/11/2008. Secretário Estadual de Planejamento do Mato Grosso e coordenador do fórum, Yênes Jesus de Magalhães em <http://portalamazonia.globo.com/noticias.php?idN=70773&idLingua=1>

¹¹⁷ BECKER, Bertha K. Amazônia : **Nova geografia, nova política regional e nova escala de ação**. In: Coy, Martin e Kohlhepp, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, Pág. 33

¹¹⁸ Idem. 33.

¹¹⁹ BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Plurianual 2008-2011**. Orientações Estratégicas. 2007. p. 30.

Ordenamento Territorial praticamente não foi executado, de uma gama de ações esperadas apenas foi sancionada a Lei nº. 11.952 de conversão da Medida Provisória (MP) 458/09, que autoriza a transferência sem licitação de terrenos da União inferiores a 1.500 ha (mil e quinhentos hectares)¹²⁰. Ainda em relação ao Ordenamento Territorial, somente nos Estados do Acre e Rondônia foram aprovados os zoneamentos econômicos e ecológicos. O Fomento à Produção, através dos investimentos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), deixou muito a desejar, pois o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), principal fonte de investimentos da Amazônia, apresentou crescimento pouco significativo no período de 2005 a 2007, já que o recurso destinado se concentrou no Estado do Pará (43,5% das aplicações) e deste investimento no Pará, 47,8% foram direcionados à modalidade FNO Agropecuária, recursos remetidos para grandes agricultores e pecuaristas ¹²¹.

A “Infra-estrutura para o desenvolvimento”, conforme Edna Castro, “*a chave através da qual se conecta todo o sistema intermodal que liga os aeroportos, os portos*”¹²² é o único eixo temático do PAS que tem cumprido o Cronograma de Execução, as quatro grandes obras para a Amazônia, vistas anteriormente no PPA 2004-2007 (BR-163, Hidrelétrica de Belo Monte, Complexo do Rio Madeira e Gasoduto Urucu – Porto Velho) avançam. Os investimentos em gigantescos empreendimentos não param, principalmente, com o PAC anunciando novos estudos de viabilidade em eclusas, hidrovias e hidrelétricas. Vultosos investimentos têm chamado atenção dos Estados da Amazônia, que passam a focar o desenvolvimento sustentável na logística da infra-estrutura, a exemplo do Estado do Amazonas nas proposições do PPA 2008-2011 que trouxe como orientação estratégica de seu governo o seguinte objetivo: “*megaobjetivo I - Desenvolvimento econômico e sustentável. Desafio I - Prover de infra-estrutura adequada às necessidades da produção e*

¹²⁰ BRASIL. **Presidência da República. Lei nº. 11.952 de 25/06/2009**, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

¹²¹ Brasil. Ministério da Integração Nacional. **Sistema de Informações Gerenciais SIG**. Ano XIII, nº 37. Exercício 2007. p. 54.

¹²² CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.p.18.

do consumo, considerando as características de cada região” ¹²³. Como resposta à esta orientação estratégica, o governo brasileiro enfatizou que a construção de obras na região amazônica era o fator de desenvolvimento local e empreendeu ações neste sentido, como a ponte construída sobre o rio Negro, inaugurada no dia 27 de abril de 2009, pelo presidente Lula no Estado do Amazonas, que liga Manaus a 30 (trinta) Municípios. Nesta oportunidade, o presidente ressaltou que a construção da obra fazia parte do conjunto de iniciativas contidas no PAS e que o governo federal estava colocando em prática ações emergenciais e estruturantes na região: *“além de dinamizar a integração a ponte sobre o rio Negro vai dinamizar o fortalecimento de várias atividades produtivas, porque facilitará os transportes de passageiros e cargas e reduzirá os custos do escoamento da produção”* ¹²⁴.

O PAS nasceu com os objetivos de incluir a variável ambiental, enfrentar a grilagem de terras e a violação dos direitos humanos, todavia, até o momento, se restringiu a ser um instrumental metodológico de interação dos níveis de governo federal e os estaduais, e as consultas/audiências públicas. As críticas ao posicionamento desenvolvimentista industrial do Estado se intensificaram, pois era esperada uma drástica ruptura no modo de pensar o desenvolvimento para a Amazônia, apesar de o programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições de 2002, trazer a seqüência lógica dos governos anteriores.

“Os pontos fundamentais do Programa do PT para região não são, contudo, originais, fazem parte de uma pauta que liga, nas próprias palavras do Presidente da República, diversos momentos da história republicana do País: o desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek; os grandes projetos de integração do Regime Militar e a promessa de desenvolvimento com justiça social do próprio PT” (SILVA: 2004, p.128).

Se nos governos anteriores era clara a opção pela matriz desenvolvimentista econômica, no atual há a continuidade deste pensamento sob o discurso de

¹²³ GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Plano Plurianual 2008-2011**. Mensagem. Volume I. Manaus, 2007. Página 64 acessado em 15-05-2009 em <http://www.seplan.am.gov.br/planejamento/docs/ppa/PPA%202008-2011%20Volume%20I.pdf>

¹²⁴ <http://portalamazonia.globo.com/noticias.php?idN=82763&idLingua=1>

sustentabilidade, o que dissimula uma ilusória solução para a questão do desenvolvimento social, é preciso admitir que as diferenças entre esses governos são meramente teóricas, o que existe é “*continuação do modelo do antecessor. E parece que a Amazônia só serve para gerar divisas, (...) Assim, teremos uma retórica com uma dissonância cada vez maior da realidade.*”¹²⁵ Ao que tudo indica o atual governo defende o desenvolvimento sustentável, mas não tem a mínima noção de quais caminhos seguir, na prática readaptações de velhas concepções de desenvolvimento ainda determinam o funcionamento de muitos órgãos e a atuação de instituições e agentes responsáveis pelo fomento de alternativas.

“tais disparidades impactam claramente a formulação, tomada de decisão e a elaboração de políticas públicas para a região, acentuando a importação de projetos e de “soluções”, marcadas profundamente pelo tratamento exógeno da Amazônia e a manutenção do caráter de “conquista” das formulações de políticas públicas para a região Amazônica” (SILVA: 2004, 225).

O desenvolvimento sustentável não é só uma incógnita, é o desejo de milhões de pessoas desprovidas do mínimo existencial na Amazônia, é um imperativo da modernidade, que juntamente com a justiça social, humanidade, democracia, liberdade, segurança e igualdade, formam o conjunto de valores fundamentais da sociedade brasileira.

“Embora haja um amplo consenso nacional, inclusive entre brasileiros amazônidas e não amazônidas, (...) na comunhão dos interesses nacionais maiores, tais como democracia, bem-estar social, crescimento econômico e justiça social, não se tem clareza sobre quais os objetivos de um projeto ou programa nacional para a Amazônia.”(SILVA: 2004, p.126)

A natureza não é determinante do desenvolvimento social, nem a Amazônia é intocável, intocáveis têm sido os preconceitos e a ignorância a tudo que a ela se refere. O

¹²⁵ PINTO, Lúcio Flávio. **Amazônia: perda no rumo da história.** In: **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** Martin Coy e Gerd Kohlhepp (coord.). – Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005.p.20.

desenvolvimento para a Amazônia não se restringe à preservação natural, antes é preciso encontrar um novo padrão de uso dos recursos naturais que correspondam à sadia qualidade de vida de seus habitantes, pois as pessoas e suas liberdades constituem os parâmetros para se estabelecer critérios de sustentabilidade, só assim mitos serão extirpados e alguns conceitos reformulados.

“o esgotamento do ambientalismo preservacionista como modelo de desenvolvimento regional e o desafio de conceber um novo padrão de uso do território capaz de promover o crescimento econômico e a inclusão social com conservação ambiental, em que ciência e tecnologia assumem papel central”
(BECKER: 2005, p.38).

A dificuldade em se conseguir a sustentabilidade, união entre o crescimento econômico e a escassez dos recursos do planeta, acabará por se resolver através de investimentos em ciência e tecnologia, *“o principal vírus que dissemina a inviabilidade econômica da grande maioria dos países em desenvolvimento atende pelo nome de miséria científico-tecnológica”*¹²⁶. Na Amazônia existem indicativos de que o investimento em ciência e tecnologia é o destino para se abandonar às pechas de “fronteira”, “terra de conquista”, “terra da ocupação”. Substituir a lógica da infra-estrutura pelo conhecimento é avançar rumo à formação da “civilização da biomassa”, a uma sociedade pensante que dirige conscientemente os rumos de seu destino.

As obras de infra-estrutura são necessárias ao desenvolvimento da Amazônia, mas não devem ser o fim das prioridades públicas na região. Antes de se investir em qualquer lugar é preciso conhecer sua viabilidade socioeconômica, e no caso da Amazônia, o conhecimento de suas potencialidades, mediante a formação de uma elite intelectual, é o caminho para o desenvolvimento sustentável, *“somente com a ampliação dos pesquisadores, do número de estudos relacionados à biodiversidade da Amazônia, é possível gerar riquezas na região, de forma sustentável e solidária”*¹²⁷. Há tempos, alguns renomados estudiosos amazônidas insistem que o desenvolvimento se dará pela tecnologia, essas escassas vozes reconhecem a importância de um novo paradigma científico para região, no qual a infra-estrutura apesar de

¹²⁶ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.22.

¹²⁷ VAL, Adalberto Luís in: **Apenas 30% das pesquisas sobre a Amazônia são produzidas no Brasil** acessado em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15140

não ser desprezada é colocada em posição secundária à do conhecimento, “a necessidade de investimentos fundamentais de C&T na Amazônia talvez sejam hoje, tão ou mais importante do que abrir estradas, visando principalmente criar uma massa crítica capaz de propor soluções adequadas a uma realidade por tempo demais tratada como terra de conquista”¹²⁸.

O conhecimento científico deve se voltar para atendimento às necessidades dos cidadãos da Amazônia, vendo-as sob a perspectiva cultural em que foram formadas, e não como algo homogêneo, “os chamados ‘bens de primeira necessidade’ não são apenas aqueles indispensáveis para o sustento, mas todos os que o país considera indigno que alguém não possua”¹²⁹. Quando o sentido de necessidade é ampliado para uma visão cultural, o seu suprimento se torna sinônimo de promoção das “liberdades substantivas”, requisito para o desenvolvimento sustentável, “ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para a nossa compreensão do processo de desenvolvimento, e também para os modos e meios de promovê-lo”¹³⁰. Porém, há de se observar que o desafio de aliar conhecimento e expansão da liberdade substantiva na busca pela sustentabilidade, dará ensejo a uma nova matriz de desenvolvimento capaz de colocar em xeque todos os outros modelos existentes, este é o impasse para o desenvolvimento na Amazônia, e como os atuais modelos de desenvolvimento estão atrelados a sistemas econômicos, simultaneamente são revogados o modelo desenvolvimentista industrial e o sistema capitalista, tornando a defesa da sustentabilidade algo impossível no paradigma científico vigente.

O desenvolvimento sustentável não demonstra ter nenhuma relação com os modelos de desenvolvimento experimentados pelo liberalismo ou socialismo, pensamentos que se alternaram e divergiram por mais de dois séculos entre as diferentes formações sociais. A crise do capitalismo é um alerta para os atuais modelos de desenvolvimento, e uma oportunidade para que o desenvolvimento sustentável encontre alternativas inovadoras, “procura-se uma solução de compromisso entre o industrialismo ainda exigido pela periferia e o pós-industrialismo já inaugurado no centro. Sejam quais forem os termos

¹²⁸ CASTRO, Edna Maria Ramos de *in*: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004, p.100.

¹²⁹ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.46.

¹³⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo. Companhia das letras, 2000. p. 49.

desse compromisso, uma coisa é certa: a velha utopia industrialista não é mais sustentável” ¹³¹.

Diante da crise capitalista há mais incertezas que previsibilidades, tanto para os demais países quanto para o Brasil, e a Amazônia, mas apesar dessas incertezas é clara a insustentabilidade do atual sistema e a luta contra a sua modificação, “*o estado de direito democrático opera numa faixa estreita de pretensões, entre as quais não se coloca revogar o sistema capitalista*” ¹³², a elite brasileira e principalmente a amazônica resistirão. As escolhas de cunho desenvolvimentista industrial que nos últimos anos o país vem tomando não poderão ser usadas na Amazônia como justificativa para a imposição de um desenvolvimento a qualquer preço, o Brasil deverá ser capaz de pensar ou experimentar outros modelos para esta região, caso contrário as gerações futuras correm sérios riscos de não usufruírem das condições mínimas de sobrevivência.

¹³¹ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005. p.196.

¹³² OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia *in*: **Amazônia e a crise da modernização**. Organizadores D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994. p.92.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da Amazônia comumente tem sido confundida com suas particularidades, seus mitos, crenças, costumes, cheiros, sabores, grandezas e tradições com a história da intervenção estatal na região. Desde as primeiras missões religiosas aos grandes projetos de desenvolvimento, vários deles com concepção, capital e tecnologia internacional, se revezaram na tentativa de incorporar a região ao ritmo de crescimento econômico do restante do país. Todavia não se pode também negar que esta intervenção deixou marcas profundas especialmente a partir da década de 1950, em que as ações políticas, programas e instituições se caracterizaram pela descontinuidade e a falta de sintonia entre os diferentes agentes promotores de políticas públicas, o que tornou praticamente ineficaz o aumento dos investimentos, já que não havia consonância com os gastos públicos. Soma-se a esta descontinuidade o reduzido conhecimento sobre as potencialidades da região, que juntamente aos preconceitos e à desinformação sobre a realidade amazônica, se tornaram os fatores responsáveis pela errônea difusão da idéia de inviabilidade do desenvolvimento socioeconômico na Amazônia.

Os papéis que desempenharam o Estado e as Instituições voltadas ao desenvolvimento regional da Amazônia (SUDAM, atualmente ADA) foram historicamente marcados pela centralização e falta de articulação efetiva de suas ações com as experiências da sociedade local, isto porque o modelo desenvolvimentista industrial nunca deu abertura à participação da sociedade civil na elaboração de suas ações públicas. A reformulação do Estado por meio de práticas descentralizadoras e articuladas com a teia social local propiciará a formação de espaços de efetiva participação direta e indireta de grupos até então fora do debate do desenvolvimento da Amazônia. Tais mudanças não são mais um caminho, mas sim um imperativo para que o Estado adquira legitimidade perante a sociedade amazônica.

A organização da sociedade amazônica emergiu da tentativa de frear ações autoritárias que privilegiavam a histórica oligarquia da região, o que demonstra a importância do aumento da capacidade de organização dos seguimentos da sociedade civil através do acesso à informação e ao conhecimento, para que se alcance a co-participação e o controle social das ações do Estado. Logo, pode-se perceber que não existe interação

entre sociedade civil e Estado na história da Amazônia, pelo contrário, tais constatações confirmam a desconstrução, fragilidade e deficiência institucional do Estado na região.

Buscando entender a dinâmica da formação social com as ações públicas na região amazônica, este trabalho se focou nas dimensões políticas e econômicas das concepções de desenvolvimento, e nos principais planos/programas destinados à Amazônia. Destacou-se o Plano Amazônia Sustentável- concepção atual- que nasceu com objetivos audaciosos de incluir a variável da transversalidade ambiental na ação política, enfrentar a grilagem de terras, a violação dos direitos humanos, mas até agora o Estado brasileiro carecedor de legitimidade não conseguiu retirá-lo da categoria teórica de instrumental metodológico de interação entre os níveis de governo federal e/os estaduais, e as consultas/audiências públicas. A principal hipótese desta dissertação funda-se na tese de que o governo brasileiro continuou a seguir um modelo desenvolvimentista industrial apesar de ter lançado um plano que teoricamente alcança toda a concepção de desenvolvimento sustentável e de expansão das liberdades substantivas tão necessárias à Amazônia. A continuidade nesta concepção desenvolvimentista com foco em infraestrutura demonstra que na realidade o PAS não passou de um discurso de sustentabilidade exigido do Brasil tanto nacionalmente, quanto internacionalmente.

O Estado não tem condições de propor e cumprir um acordo nos moldes do PAS, pois sofre de grave crise de legitimidade diante da sociedade amazônica. O legado de mazelas que os planos/programas de desenvolvimento anteriores deixaram ainda põem em cheque qualquer tipo de ação estatal que necessite a participação da sociedade civil. O Estado por muito tempo se negou a dialogar com inúmeros setores sociais, ademais a sociedade amazônica, na sua maioria, não possui o nível de organização e empoderamento para assumir tamanha responsabilidade, mas isso pode ser construído.

O Estado brasileiro tem crise de legitimidade e a sociedade civil está desorganizada, mas isso não é motivo para não operacionalização do discurso da sustentabilidade previsto no Plano Amazônia Sustentável. É o embate político em torno dos interesses econômicos existentes na região que explicam essa situação. Os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento são a expressão dessa realidade.

O desenvolvimento sustentável não é fruto do acaso, tende acontecer na direção opostas das linhas pactuadas com o poder econômico rudimentar e concentrador de riquezas, resulta de um processo democrático com efetiva participação social, da formação de uma visão comum do futuro, advinda do conhecimento, experiências, idéias e desejos da população local. A participação social ativa constitui e estimula a noção de co-responsabilidade, que juntamente com o Estado na tomada de decisões deve ser vista como condição ao alcance do desenvolvimento sustentável. As novas alternativas de desenvolvimento em prol da sustentabilidade e da promoção social devem refletir os anseios da sociedade amazônica quando forem apresentadas as políticas públicas que visem à geração de riquezas adequadas ao uso dos recursos naturais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico.**- Brasília: MMA, 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Projeto Vida de negro – terras de preto no Maranhão: quebrando o mito do isolamento.** Coleção Negro Cosme – vol. III – São Luís – MA: SMDH/CCN – MA/PVN, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; SHIRAIISH NETO, Joaquim, MARTINS, Cynthia Carvalho. **Guerra ecológica nos babaçuais.o processo de devastação dos palmeirais, a elevação do preço de commodities e o aquecimento do mercado de terras na Amazônia.** São Luís, Lithograf, 2005.

ALMEIDA, **Rogério Henrique.** Araguaia – Tocantins: Fios de uma História camponesa. Editor Francisco Júnior, 2006.

BECKER, Bertha K. **Amazônia : Nova geografia, nova política regional e nova escala de ação.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, Pág. 23 a 44.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio.**- Rio de Janeiro: Garamond, 2007

BECKER, Berta. 1996. “**Significado geopolítico da Amazônia: elementos para uma estratégia**”. In Uma estratégia latino-americana para a Amazônia – volume 3, C. Pavan, org., págs. 187-203. São Paulo: Memorial; Brasília: MMA.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Documento Guia para o I Simpósio “Amazônia e Desenvolvimento Nacional”.** Realização em: 19 a 23/11/2007. Brasília.

BRASIL. Decreto 31.672 de 29 de outubro de 1952.

BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável: diagnóstico e estratégia.** Volume 1. Brasília, abril de 2004.

BRASIL. Ministério da Integração. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Plurianual 2008-2011.** Orientações Estratégicas. 2007

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem do Presidente.** 2007

BRASIL. **Presidência da República. Lei nº. 11.952 de 25/06/2009**, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Documento de Orientação – I Simpósio Amazônia e Desenvolvimento Nacional.** Brasília, 2007.

CASTRO, Edna Maria Ramos de in: **Desenvolvimento Sustentável da Amazônia.** Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Ciclo de Estudos Sobre a Amazônia – Abril/maio de 2004.

CASTRO, Edna; MARIN, Rosa E. Acevedo (org.) – **Amazônias em tempo de transição.** Belém, UFPA/NAEA, ARNI, CELA, 1989.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (org.) - **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.** Rio

de Janeiro, Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005.

Eleição Presidente - 2º Turno - Estado / Presidential Elections - 2nd Round - By State . <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Brazil/pres02.html>> acessado em 24 de Março de 2009

ESTERCI, Neide. **Conflito no Araguaia. Peões e posseiros contra a grande empresa.** Petrópolis: Editora Vozes Limitadas, Petrópolis-RJ, 1987.

FEARNSÍDE, Philip M. **Avança Brasil: conseqüências ambientais e sociais na Amazônia.** Disponível em:<http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2001/Avanca%20Brasil%20> Acessado em 26/11/2008.

FATHEUR, Thomas; ARROYO, João Cláudio; MACHADO, José Alberto da Costa. Org. **Relatos e reflexões a partir do Simpósio Internacional. Amazônia: estratégias de desenvolvimento e Agenda 21.** Fase – DED, FAOR, FETAGRI, NAEA/UFPA- UNIPOP, MPST-CPT, CDG. 1998.

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no rdenamento territorial da Amazônia Brasi leira.** [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004 &script=sci_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000200004&script=sci_arttext)> A_cessado em 24 de março de 2009.

GODIM, Neide. **A invenção da Amazônia.**- São Paulo: Marco Zero, 1994.

IANNI, Octávio. **Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia.** Editora Vozes Ltda. Petrópolis. 1979.

LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. de (eds.). **Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois.** Belém: MPEG-Orstom, 1991.

MARTINS, Edilson. **Amazônia, a última fronteira. A saga dos oprimidos/ as multinacionais/ a iminência de um deserto.** Rio de Janeiro: Codecri, 1981.

MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite. Emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo.** Editora Hucitec, São Paulo, 1989.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano.** Editora Hucitec, São Paulo, 1997.

MARTINS, José de Souza. Fronteira. **Expropriação e violência: a questão política no campo.** Coleção Ciências Sociais. Editora Hucitec, São Paulo, 1980.

MEGGERS, Betty. 1989 [1971]. “**Introducción**”, “**El ecosistema**” e “**La importancia evolutiva de la adaptación**”. *Amazonia: un paraíso ilusorio*, págs. 13-63; 227-244. México: Siglo XXI.

MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard e THÉRY, Hervé. **A amazônia “sustentável” de Marina e Lula.** In: COY, Martin e KOHLHEPP, Gerd (coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais.**– Rio de Janeiro: Garamond; Tubinger, Alemanha: Geographischen Instituts der universitat Tubingen, 2005, Pág. 45 a 62.

NEPSTAD, D. et al. **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia.** Belém, Gráfica e Editora Alves, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. A reconquista da Amazônia in: **Amazônia e a crise da modernização.** Organizadores D’INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém- Pará, 1994.

PEIXINHO, Liliana – Jornalista, ativista ambiental – Fundadora do Movimento Independente AMA- Amigos do Meio Ambiente. Site www.amigodomeioambiente.com.

RIBEIRO, Nelson de F. **Caminhada e esperança da reforma agrária – A questão da terra na Constituinte.** Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1987.

ROOSEVELT, Anna. 1991. **“Determinismo ecológico na interpretação do desenvolvimento social da Amazônia”**. In *Origens, adaptações e diversidade biológica do homem nativo da Amazônia*, W. Neves, org., págs. 103-141. Belém: MPEG/CNPq/SCT/PR.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. organização Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Editora Garamond. Rio de Janeiro: 2004

SACHS, Ignacy *in*: prefácio. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005.

SAYAGO, Doris, TOURRAND, Jean-François, BURSZTIN, Marcel (organizadores). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

SCHNEIDER, R.; ARIMA E.; VERÍSSIMO A.; BARRETO, P. & C. SOUZA, Jr. **Amazônia Sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural**. Imazon & Banco Mundial. Série Parcerias nº. 01, Belém, Brasília, 2000.

Secretária Estadual de Planejamento do Mato Grosso e coordenador do fórum, Secretário Yênes Jesus de Magalhães em <http://portalamazonia.globo.com/noticias.php?idN=70773&idLingua=1>

THÉRY. Hervé **Situações da Amazônia no Brasil e no continente**. DOSSIÊ AMAZÔNIA BRASILEIRA I. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100003> Acessado em 24 de março de 2009.

VEIGA, JOSÉ ELI. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond Universitária. 2005.

VAL, Adalberto Luís in: **Apenas 30% das pesquisas sobre a Amazônia são produzidas no Brasil** acessado em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15140

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato. Um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento.** Difel. São Paulo-Rio de Janeiro, 1974.

VELHO, Otávio Guilherme. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica.** Segunda edição. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1981.