

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma
área de Expansão de Fronteira: A criação de unidades de
conservação no âmbito do Plano BR 163 Sustentável.**

Gilberto de Menezes Schittini

Orientador: José Luiz de Andrade Franco

Co-Orientador: José Augusto Leitão Drummond

Dissertação de Mestrado

Brasília/ DF

20 de Fevereiro de 2009

Schittini, Gilberto de Menezes

Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma área de Expansão de Fronteira: a criação de unidades de conservação no âmbito do Plano BR 163 Sustentável. Gilberto de Menezes Schittini

Brasília, 2009

225 pp. : il

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Unidades de Conservação. 2. Amazônia. 3. Sustentabilidade. I.
Universidade de Brasília. CDS. II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor



Gilberto de Menezes Schittini

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Políticas Públicas, Conservação e Movimentos Sociais em uma
área de Expansão de Fronteira: A criação de unidades de
conservação no âmbito do Plano BR 163 Sustentável.**

Gilberto de Menezes Schittini

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

José Luiz de Andrade Franco, Doutor (CDS/UnB)
(Orientador)

Fabiano Toni, Doutor (CDS/UnB)
(Examinador Interno)

Henry Barretto Filho, Doutor (IEB)
(Examinador Externo)

Brasília – DF, 20 de fevereiro de 2009.

À Zuca,
musa e mecenas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores, José Luiz e Drummond, por sua paciência e dedicação.

Aos professores do CDS, especialmente Fabiano Toni, Frédéric Mertens, Donald Sawyer e Saulo Rodrigues Filho, que acompanharam mais de perto meu período no Centro.

Aos meus colegas da pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável, pelas discussões, concentrações, desconcentrações e quebradeiras.

Agradeço a todos que me ajudaram a entender um pouco da história da BR 163, especialmente Luiz Augusto de Azevedo, Ana Paula Souza, Padre Arno e Júlio Miragaya. Ao Renato Prado, que me cedeu dados geográficos sobre a área de estudo. Ao Gustavo Meyer, que me recebeu mais de uma vez em Belém (está em todas).

A todas as pessoas que gentilmente me receberam e que pacientemente compartilharam comigo suas histórias de vida, trabalho e conservação em entrevistas longas, por vezes bastante longas. Espero que esta dissertação reflita os desafios enfrentados por pessoas e organizações governamentais e não-governamentais para a proteção das florestas e contribua na luta por uma Amazônia sustentável.

Agradeço à minha família, que sempre botou fé em mim, especialmente meus pais, Jeanine e Gilberto. À minha esposa, Zuca, que me apoiou incondicionalmente para que eu voltasse à vida estudantil.

À minha pequena família de Brasília, Nêgo, Yara, Thuca, Thomaz, Fábio, Ivan e Marina, e a toda a grande família de colegas candangos, a colônia carioca, a galera da UnB, do MMA e do Ibama, e a todos que ajudaram a fazer do breve período de vida no Cerrado uma experiência memorável.

Aos meus irmãos, Cristina e Rodrigo, que me acolheram na hora mais chata.

Aos meus eternos padrinhos científicos, Leozin, Marco Aurélio e Julião.

Este trabalho não teria sido possível sem os apoios financeiros que me foram oferecidos pela CAPES, pelo Programa BECA do IEB, e pelo Projeto Diálogos.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi analisar os fatores (históricos, políticos, sociais e ambientais) que motivaram e determinaram a criação de unidades de conservação como parte de um plano de desenvolvimento territorial para o entorno da rodovia BR 163 Cuiabá-Santarém, uma área de expansão da fronteira agrícola sobre a Amazônia. Para uma melhor compreensão do contexto em que o tema se insere, foi mapeada a evolução histórica de aspectos conceituais envolvidos no debate sobre a criação e gestão de áreas para proteção à natureza; foi feita a identificação dos problemas e riscos ambientais típicos de fronteiras; e foram levantadas as motivações e disposições dos atores sociais envolvidos no processo de criação, as suas percepções acerca da conservação, das áreas protegidas e seu papel na sustentabilidade da região. O governo federal procurou, com as unidades de conservação dar respostas, ao avanço do desmatamento e da ocupação desordenada da área de influência da BR 163. Em certa medida os movimentos sociais daquela região apoiaram politicamente as unidades como parte de sua estratégia de luta pela sobrevivência territorial. A criação das unidades de conservação isolada de ações complementares ou no âmbito de políticas contraditórias prejudica sua contribuição para com o ordenamento territorial, para proteção às populações locais e à conservação da biodiversidade. O Plano BR 163 Sustentável no âmbito do qual a criação de unidades de conservação esteve inserida tem falhado em lhes dar sustentação adequada. Os desafios históricos à sustentabilidade da Amazônia, como a fragilidade institucional, ações governamentais contraditórias e falta de conhecimentos básicos, permanecem atuais.

Palavras chave: Amazônia, unidades de conservação, fronteiras, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This research analyzed which factors (historical, political, social and environmental) motivated and were determinant to the creation of conservation units as part of a plan to promote the development of the area surrounding the BR 163 Cuiabá-Santarém road, a typical Amazonian area of frontier expansion. In order to better understand the institutional scenario concerning this issue, I studied part of the historical evolution of the social justification and creation of protected areas; I attempted to identify the social and environmental risks that tend to emerge in frontier expansions; and aimed to identify aspects that influenced social actors' dispositions towards biological conservation, protected areas creation, and the role they should play in the sustainability of the study site. The federal government created the conservation units as a strategy to fight deforestation and illegal land use. To some extent, local social movements gave political support to the creation of conservation units as part of their struggle for land. The political isolation of the protected areas makes it difficult for them to fulfill their role in land use management, traditional population's protection and biodiversity conservation. The Sustainable Development Plan for the BR 163, the planning process in which the creation of conservation units was embedded, has failed to provide adequate support for these units. Some historical aspects of the Amazon underdevelopment, such as institutional weaknesses, contradictory governmental actions and lack of knowledge, still remain a challenge for the sustainability of the region.

Key words: Amazon, protected areas, frontier expansion, sustainable development

LISTA DE TABELAS

1 As seis categorias de áreas protegidas de acordo com a IUCN	p. 57
2 Categorias de unidades de conservação do Brasil, de acordo com a Lei 9.985/2000.	p. 62
3 População e Taxa de Crescimento Demográfico por Microrregiões do Estado de Mato Grosso 1970, 1980, 1991 e 2000.	p. 115
4 Desmatamento anual na área de influência da BR 163, 2000-2004.	p. 125
5 Crescimento demográfico e urbanização das mesorregiões da área de influência da BR 163 para o período 1991-2005.	p. 126
6 Aumento anual médio de desmatamento na Amazônia Legal entre 1978 e 2000.	p. 128
7 Unidades de conservação criadas na Amazônia em 1979 e 1980, concebidas pelo 1ª etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil	p. 160
8 Unidades de conservação criadas na Amazônia nos anos 1980, concebidas pelo 2ª etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil	p. 161
9 Áreas Protegidas e de Destinação Específica existentes na Área de Abrangência do Plano BR 163 Sustentável, antes de sua publicação	p. 161
10 Unidades de Conservação existentes na Área de Abrangência do Plano BR-163 Sustentável quando da sua publicação.	p. 163
11 Unidades de conservação federais existentes na área de influência da rodovia BR 163 até junho de 2006.	p. 165
12 Unidades de conservação criadas a partir da ALAP da BR 163.	p. 173

LISTA DE FIGURAS

- | | |
|---|--------|
| 1 Meso-regiões e sub-áreas da área de influência da rodovia BR 163 | p. 123 |
| 2 Áreas protegidas na área de influência da BR 163 em 2006 | p. 168 |

LISTA DE GRÁFICOS

- | | |
|---|--------|
| 1 Mortos em conflitos no campo de 1964-2005, por região. | p. 109 |
| 2 Evolução da taxa de desmatamento da Amazônia Legal de 1988 a 2008 | p. 203 |
| 3 Desmatamento acumulado anual para o período 2000-2007 em alguns municípios da área de influência da rodovia BR 163 | p. 204 |

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ALAP	Área de Limitação Administrativa Provisória
AMOT	Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós
ANORO	Associação Nacional do Ouro
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BASA	Banco da Amazônia
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDL	Clube dos Dirigentes Lojistas
CEFTBAM	Centro de Estudos e Formação de Trabalhadores Rurais do Baixo Amazonas
CI	Conservation International
CIAT	Comissão de Integração de Ações Territoriais
CNAP	Centro Nacional de Áreas Protegidas
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CONDESSA	Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR 163
ECOSOC	Economic and Social Council
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
ESEC	Estação Ecológica
FAEPA	Federação da Agricultura do Estado do Pará
FAO	Food and Agriculture Organization
FAOR	Fórum da Amazônia Oriental
FBCN	Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FBOMS	Federação Brasileira de ONGs e Movimentos Sociais
FES	Floresta Estadual
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FLONA	Floresta Nacional
FORMAD	Fórum Matogrossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento
FUNATURA	Fundação Pró-Natureza
FUNBIO	Fundo Brasileiro para Biodiversidade
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GEF	Global Environment Facility
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IBAMA	Instituto Brasileiro
IBDF	Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal
ICV	Instituto Centro de Vida
IDEFLOR	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAM	Instituto de Pesquisas da Amazônia
ISA	Instituto Socioambiental
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza
IUPN	União Internacional

KFW	Instituto de Créditos para a Reconstrução
MDTX	Movimento Pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu
MEA	Millenium Ecosystem Assessment
MI	Ministério de Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMCC	Movimento de Mulheres do Campo e Cidade
MME	Ministério de Minas e Energia
MPEGOELDI	Museu Paraense Emilio Goeldi
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Projeto de Assentamento
PARNA	Parque Nacional
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PES	Parque Estadual
PIN	Projeto de Integração Nacional
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLAMAZONIA	Programa de Pólos Agropecuários e Minerais da Amazônia
POLONOROESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil
PPA	Plano Plurianual
PPCDAM	Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
PP-G7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
PSA	Projeto Saúde e Alegria
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEC	Reserva Ecológica
RESEX	Reserva Extrativista
RL	Reserva Legal
SAGRI	Secretaria do Estado de Agricultura
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIMASPA	Sindicato dos Madeiros do Sudoeste do Pará
SIPRI	Sindicato dos Produtores Rurais de Itaituba
SNUC	Sistemas Nacional de Unidades de Conservação
SPR	Sindicato de Produtores Rurais
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
TNC	The Nature Conservancy
UNEMAT	Universidade do Estado do Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWF
ZEE

World Wildlife Fund
Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	
LISTA DE FIGURAS	
LISTA DE GRÁFICOS	
LISTA DE SIGLAS	
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - ÁREAS PROTEGIDAS, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS PARA PROTEÇÃO À NATUREZA	21
1.1 EXPERIÊNCIAS PRÉ-MODERNAS	21
1.2 OS PRIMEIROS PARQUES NACIONAIS E A EXPERIÊNCIA AMERICANA	22
1.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	27
1.4 OS DEBATES INTERNACIONAIS SOBRE PROTEÇÃO À NATUREZA.	37
1.5 CONSERVAÇÃO DEPOIS DA II GUERRA MUNDIAL	40
1.6 AMPLIAR-SE AS CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO À NATUREZA	44
1.7 OS CONGRESSOS MUNDIAIS DE PARQUES	47
1.8 NOVAS QUESTÕES: A EMERGÊNCIA DO SOCIOAMBIENTALISMO E DA BIOLOGIA DA CONSERVAÇÃO	53
1.9 O MARCO CONTEMPORÂNEO	58
CAPÍTULO 2 - CONFLITOS E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NAS FRONTEIRAS.	70
2.1 FRONTEIRAS NO BRASIL	78
2.2 FRONTEIRAS AMAZÔNICAS	87
2.2.1 A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO	87
2.2.2 PLANEJAMENTO REGIONAL (1930-1985)	95
2.2.2.1 Planejamento Regional Efetivo (1966 – 1985)	99
2.2.2.2 Planos Nacionais de Desenvolvimento	102
2.3 ESGOTAMENTO DO MODELO	110
2.4 AS NOVAS “PONTAS DE LANÇA”	114
CAPÍTULO 3 - RODOVIA BR-163: UM NOVO EIXO DE DEGRADAÇÃO, UMA OPORTUNIDADE DE CONSERVAÇÃO.	117
3.1 SOJA – CRESCIMENTO, EXPANSÃO E DINÂMICAS DE FRONTEIRA.	118
3.2 IMPACTOS DE ESTRADAS SOBRE A FLORESTA E PREVISÕES SOBRE A BR 163	127
3.3 PECUÁRIA, DESMATAMENTO E FOGO	131
3.4 POR QUE CRIAR UNIDADES DE CONSERVAÇÃO?	137
3.5 GRILAGEM DE TERRAS, CONFLITOS FUNDIÁRIOS E VIOLÊNCIA.	142
3.6 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS PROPOSTAS PARA A BR 163	146
3.7 A RESPOSTA DO GOVERNO FEDERAL - O PLANO BR 163 SUSTENTÁVEL	154
CAPÍTULO 4 - PERCEPÇÕES, DISPOSIÇÕES E MOTIVAÇÕES RELACIONADAS COM AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR 163.	158
4.1 CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA	159
4.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR 163.	161
4.3 MOTIVAÇÕES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	167
4.4 A ALAP DA BR 163 E O MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PROPOSTO PELO GOVERNO FEDERAL	172

4.5 NEGOCIAÇÕES PARA FINALIZAÇÃO DO MOSAICO DE UCs	175
4.6 PERCEPÇÕES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	180
4.7 AVALIAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO PATRONAL	193
4.8 POLÍTICAS CONTRADITÓRIAS E DESENVOLVIMENTO	199
CONCLUSÕES	209
BIBLIOGRAFIA	215
APÊNDICE 1	
APÊNDICE 2	
ANEXO 1	

INTRODUÇÃO

A destinação de áreas especialmente protegidas atravessa a história da humanidade e está presente em muitas regiões e em culturas distintas. A sua criação responde a propósitos variados. Hoje, cerca de 11% da superfície terrestre e 1% da superfície marinha do planeta são destinados à proteção da natureza. Recentemente, diversos países acordaram na criação e manutenção, até 2010, para áreas terrestres, e, até 2012, para áreas marinhas, de sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas, que sejam abrangentes, efetivamente manejados, ecologicamente representativos e coletivamente integrantes de uma rede global (SECRETARIAT OF THE CBD, 2004).

No Brasil, a política de criação de áreas protegidas para a proteção da natureza iniciou-se na década de 1930, com a criação do Parque Nacional do Itatiaia. No entanto, a implantação efetiva dessa política e a ampliação das áreas protegidas tiveram “decolagem” lenta, atingindo um pico de cobertura na década de 1980, com a inclusão de mais de 20 milhões de hectares de novas áreas. Na década de 1990, caiu a taxa de ampliação, mas entre os anos 2000 e 2005 houve novo aumento significativo, com a criação de mais de 20 milhões de hectares de novas áreas protegidas (DRUMMOND *et al.*, 2006).

Em 13 fevereiro de 2006, por meio de um único Decreto Presidencial, a área coberta por unidades de conservação federais no oeste do estado do Pará foi ampliada em mais de 6,4 milhões de hectares, o que representava 11,5% do total de cerca de 52 milhões de hectares de área destinada às unidades de conservação em toda a Amazônia até então (DRUMMOND *et al.*, 2006). Essa iniciativa se liga a uma forte intervenção federal na região, que, a partir da limitação administrativa do território, propôs a criação das unidades de conservação. Isso seria parte de um pacote de proteção à natureza e de mitigação de potenciais impactos ambientais negativos resultantes do projeto de asfaltamento da rodovia BR 163, que liga Cuiabá-MT a Santarém-PA. Essas ações fizeram parte do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163 Cuiabá-Santarém.

O objetivo principal deste trabalho foi analisar os fatores (históricos, políticos, sociais e ambientais) que motivaram e determinaram a criação de unidades de conservação ao longo do eixo da BR 163. Para uma melhor compreensão do contexto em que o tema se insere, foi mapeada a evolução histórica de aspectos conceituais envolvidos no debate sobre a criação e gestão de áreas para proteção à natureza; foi feita a identificação dos problemas e riscos ambientais que as unidades de conservação poderiam ou deveriam combater; e foram levantadas as motivações e disposições dos atores sociais envolvidos no processo de criação, as suas percepções acerca da conservação e das áreas protegidas, com as suas oportunidades e limitações.

Foi consultada uma série de trabalhos científicos que tratam sobre e orientam a definição de áreas prioritárias, os tamanhos ideais das unidades, e os arranjos espaciais adequados para a seleção e criação de áreas protegidas. Esse conhecimento pode ser acessado em diversos livros, textos e revistas científicas especializadas em conservação da biodiversidade (MARGULES & PRESSEY, 2000; PRIMACK & RODRIGUES, 2001; MORSELLO, 2001; GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006). Autores como MacDonald (2004), Posey (1999) e Escobar (1997) estudam a importância de outros aspectos - históricos, culturais, políticos - que condicionam a implementação de estratégias de conservação. No entanto, ainda são poucos os estudos que abordam tais questões. Essa é uma lacuna séria de conhecimento, porque a criação de uma área protegida, geralmente, provoca uma crise e demanda uma gestão política habilidosa do processo (MORSELLO, 2001). Em alguns casos, conflitos podem comprometer significativamente a eficácia da área para conservação.

Dado o histórico de participação e negociação, no caso da elaboração do Plano BR 163 Sustentável, houve uma suposta coincidência entre os objetivos propostos pelo Governo Federal e as lideranças dos movimentos sociais da região, no que diz respeito à criação das áreas protegidas. Foi importante, então, investigar as motivações e disposições dos atores que levaram a essa coincidência, identificando aspectos semelhantes e conflitantes.

Devido à quantidade de variáveis e de fatores envolvidos e à complexidade de suas inter-relações, a abordagem utilizada no trabalho foi a

descrição densa e a interpretação do processo histórico, conforme sugerido por Geertz (1989). A pesquisa foi orientada pela compreensão de que a natureza que se pretende proteger nas unidades de conservação se compõe de dois elementos distintos: o primeiro, o substrato físico concreto, e o segundo, a construção social ou a representação. Embora distintos, ambos se entrelaçam como espaço das experiências humanas cotidianas (FRANCO, 2003).

Portanto, cabe reconhecer que a construção de modelos mais adequados de desenvolvimento ou de conservação e uso sustentável da natureza está condicionada por valores culturais e percepções ambientais que variam entre as diferentes categorias de atores sociais. Por isso, a definição dos objetivos de manejo das áreas protegidas pode ter não só implicações éticas, mas também práticas, uma vez que os principais desafios para a sua implementação são a falta de legitimidade política, a falta de apoio efetivo da sociedade nacional e os conflitos com as comunidades locais. Para Bruce Hull, visões polarizadas ou “fundamentalistas” da natureza prejudicam a política e a gestão ambiental, paralisam as discussões e desperdiçam recursos políticos e financeiros preciosos. Por outro lado, o reconhecimento de concepções plurais de natureza facilita a colaboração e a deliberação que resolvem conflitos ambientais e permitem a implantação de soluções (HULL, 2006).

The better we understand the many natures that can exist, the better we will be able to comprehend the concerns of others, evaluate their positions, and find common ground. Resolving difficult environmental conflicts requires collaborative, deliberative efforts where participants comprehend and respect one another's perspectives, and when conflicts seem intractable, are able to reframe the conflict around issues and interests stakeholders can agree on. Pluralizing nature increases the decision space where acceptable conditions may be found as well as the political support for these conditions by including more community members who care and giving them more reasons why they should care. The increased number, intensity, and overlap of interests might help mobilize the political support needed to create thriving and sustainable communities. (HULL, 2006, p. 5).

Isso não implica em um pluralismo “frouxo” que de maneira não-crítica aceite todas as perspectivas, paradigmas ou vocabulário, ou que aceite que, se há muitas naturezas, qualquer uma é válida, suspendendo a realidade biofísica da natureza. Pluralismo implica em uma postura responsável, que obriga os atores a serem claros, objetivos e deliberativos na definição de qual natureza pode e deve prevalecer (HULL, 2006). Isso também não implica em um

pluralismo “encastelado”, onde cada grupo, isoladamente, trabalha métodos e teorias que são coerentes internamente, mas em que há pouca disposição para a comunicação e a negociação, visando o alcance de soluções abrangentes. É, sim, um pluralismo “engajado”, que: “accepts multiple perspectives on every issue and replaces the quest for certainty and absolutes with the negotiation of truth and objectivity through agreement” (HULL, 2006, p. 4).

A investigação sobre como os diferentes atores sociais envolvidos no processo de elaboração participativa do Plano BR 163 Sustentável avaliam os benefícios da conservação da biodiversidade e as oportunidades e limitações que as áreas protegidas oferecem ao desenvolvimento do território permitiu compreender as suas motivações mais profundas relacionadas com a criação das unidades de conservação.

Na literatura brasileira sobre áreas protegidas existem referências críticas a esse instrumento, as áreas protegidas, que inicialmente teria sido “importado” - o modelo norte-americano de parques nacionais - bem como ao conjunto de valores que o sustenta, que seria estranho à realidade nacional (DIEGUES, 1993). Por outro lado, são encontradas, também, críticas ao uso que tem sido feito das unidades de conservação no Brasil, havendo autores e correntes que sugerem que houve uma ruptura recente que teria alterado os objetivos originais das destas áreas protegidas, que seriam de estrita proteção à natureza (MILANO, 2002).

Essa tensão é atualmente forte e presente nas ações de criação e gestão de áreas protegidas. Por isso, foi feita no capítulo 1 uma pequena reconstituição histórica de como o processo de criação e implementação de áreas protegidas, com os seus objetivos e principais justificativas, surgiu e se desenvolveu ao longo do tempo, no Brasil e no mundo. O entendimento disto foi fundamental para uma melhor compreensão do contexto contemporâneo e das decisões tomadas em torno das unidades de conservação criadas na área da BR 163.

Diz-se, popularmente, que a região oeste do Pará é o “faroeste brasileiro”, dadas a situação de conflitos, a ausência do Estado e a degradação ambiental. A área da rodovia Cuiabá-Santarém vive, portanto, uma “situação de fronteira”. Assim, o capítulo 2 trata dos conceitos de fronteira e das características típicas

das fronteiras, bem como descreve o processo de ocupação e exploração das fronteiras no Brasil, especialmente na Amazônia, dando destaque aos fatores motivadores e às consequências sociais e ambientais.

No capítulo 3, foram detalhados os conflitos sócio-ambientais presentes no território e quais impactos sociais e ambientais negativos poderiam advir do asfaltamento da rodovia BR 163 e do avanço da fronteira agropecuária sobre a sua região de influência. Foram apresentadas as propostas de criação de unidades de conservação de acadêmicos e de grupos de pesquisa, com a sua justificativa técnica e científica, para o enfrentamento dos impactos sócio-ambientais. Foram identificadas as propostas concebidas por organizações e movimentos sociais locais, resultado de seu processo de mobilização, planejamento e pressão sobre o governo federal. Por fim, foi mostrado como o governo federal respondeu a essas propostas da sociedade, na forma do Plano BR 163 Sustentável.

Já o capítulo 4 tem por objetivo descrever como se deu o processo de concepção, negociação e acordo para o conjunto de unidades de conservação criadas pelo governo federal na área de influência da Cuiabá-Santarém, e quais as motivações, justificativas e fatores que condicionaram esse processo. Foram analisadas as disposições e percepções de diferentes atores sociais sobre as unidades de conservação, os seus objetivos, importância e processo de criação, bem como as suas expectativas sobre os possíveis impactos delas sobre o desenvolvimento do território. Para tanto, consulte a bibliografia relativa ao tema, recolhi e analisei documentos do governo e de organizações da sociedade civil e entrevistei atores sociais pertinentes ao processo estudado. Foram entrevistados 59 representantes do poder público, técnicos, líderes, representantes de organizações sociais e do setor privado em Brasília, DF, e Belém, Altamira, Itaituba, Trairão, Novo Progresso e Castelo de Sonhos, PA (Apêndice 1). As entrevistas foram orientadas por questionários abertos que trataram dos seguintes assuntos: i - importância das florestas e da sua conservação; ii – pertinência das áreas protegidas, a sua eficácia, os seus benefícios e os seus impactos sobre a região; iii – avaliação do processo de criação das áreas protegidas e atendimento às expectativas; iv – implementação das áreas; v – ameaças à floresta, aos meios de vida e ao

desenvolvimento sustentável; vi – expectativas quanto às áreas protegidas, ao desenvolvimento e ao futuro do território (Apêndice 2).

Por fim, foram feitas considerações gerais acerca do cenário descrito. Um conjunto de fatores condicionou, em graus distintos, a criação das unidades de conservação. O principal objetivo do governo federal com as unidades foi combater, emergencialmente, o desmatamento na região e ordenar a ocupação do território. As disposições de diferentes atores sociais divergem sobre as unidades, diferindo entre avaliações positivas e negativas. No entanto, em alguns aspectos, as percepções sobre a importância de conservação das florestas se tangenciam, o que indica uma oportunidade para parcerias e ações conjuntas entre diferentes setores. Porém, as instituições ainda são frágeis e faltam mecanismos efetivos de participação, negociação e resolução de conflitos. Faltam também ações governamentais complementares essenciais para o incentivo ao setor florestal, como, por exemplo, pesquisa e capacitação. Somente assim as unidades de conservação criadas poderão contribuir efetivamente para o desenvolvimento sustentável do território.

ÁREAS PROTEGIDAS, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS PARA PROTEÇÃO À NATUREZA.

As áreas especialmente protegidas, criadas com o objetivo precípua de conservar a biodiversidade, totalizam 18 milhões de quilômetros quadrados e cobrem 11,5% da superfície terrestre do planeta. Com essa magnitude, muitos autores consideram as áreas protegidas como a principal ferramenta de proteção à diversidade biológica. A sua criação e o seu manejo são partes importantes de qualquer política ambiental nacional (DUDLEY *et al.*, 2005).

Ao longo dos mais de 100 anos desde a criação do Parque Nacional de Yellowstone nos EUA, considerado um marco na história das áreas protegidas, as justificativas e motivações em torno da criação de áreas protegidas variaram de acordo com diferentes visões sobre a natureza e sobre a importância da sua proteção. Essas visões, por sua vez, refletem os contextos culturais, sociais, políticos e científicos que marcaram cada período. O objetivo deste capítulo é resgatar como variaram ao longo do tempo as justificativas e motivações para criação de áreas protegidas até o cenário atual, que contextualiza a criação dessas áreas na região de influência da BR 163 Cuiabá - Santarém.

1.1 EXPERIÊNCIAS PRÉ-MODERNAS

A restrição de ocupação e de exploração e a destinação de áreas específicas para a proteção de determinados recursos ou elementos da natureza não é recente na história da humanidade. Em muitas culturas tradicionais antigas ou contemporâneas podem ser identificadas estratégias de proteção de áreas particulares, de acordo com mitos ou valores espirituais (POSEY, 1999). Johan Colding e Carl Folke, a partir de uma revisão da literatura recente, identificaram pelo menos 20 exemplos de *taboos*, ou normas informais de diferentes culturas tradicionais atuais, que “regulamentam” o acesso a habitats ou áreas específicas, algo que guarda alguma semelhança ao conceito moderno de áreas protegidas (COLDING; FOLKE, 2001).

Em diversas culturas antigas da Ásia, Oriente Próximo e Europa, há registros de estabelecimento de áreas especialmente protegidas como reservas de caça, bosques e florestas sagradas (DAVENPORT; RAO, 2002). Na Europa medieval e no período renascentista houve experiências de proteção de determinados espaços naturais. Naquele momento, quando boa parte das terras era de posse nobre ou real, não foi incomum o estabelecimento de reservas particulares de caça ou bosques privados em áreas de mansões (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006). Nesses casos, a proteção de espaços naturais foi motivada estritamente pelo controle e usufruto particulares dos recursos naturais presentes em áreas florestadas.

1.2 OS PRIMEIROS PARQUES NACIONAIS E A EXPERIÊNCIA AMERICANA

Mesmo em vista desses antecedentes históricos, a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos é considerada o marco principal das ações modernas de delimitação de áreas protegidas. Ainda que haja outras iniciativas pontuais, identificadas ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX, tanto nos EUA quanto em outros países, a criação de Yellowstone representa uma ruptura na história mundial das áreas protegidas. Isto se dá porque os trabalhos de pensadores, escritores e defensores norte-americanos de ambientes selvagens estimularam um clima intelectual, nos EUA, favorável à criação do Parque. Eles vieram a influenciar também defensores da natureza de muitas outras nacionalidades e têm sido referências importantes até hoje. O próprio modelo de parque nacional concebido para a área de Yellowstone veio a ser replicado em diversos outros países.

Antes disso, porém, os primeiros pioneiros europeus a chegar ao continente americano não demonstraram um apreço especial pelas florestas nativas e nem adotaram práticas significativas de proteção da natureza. As promessas de uma paisagem idílica no Novo Mundo, algo que seria semelhante ao Éden judaico-cristão, um rico e agradável jardim, que inspiraram, em boa medida, as imigrações não se concretizaram para os recém-chegados colonos. Para Roderick Nash (1982), os primeiros pioneiros

chegados à América do Norte demonstraram uma postura negativa com relação aos ambientes naturais por dois motivos principais: um físico e o outro espiritual. O primeiro motivo dizia respeito ao fato de que as paisagens florestais com as quais o homem europeu se deparou eram inóspitas e a mera necessidade de sobrevivência em um ambiente desconhecido e hostil - conseguir alimentos e proteção – implicava em trabalho árduo e na conversão das áreas naturais – derrubada de florestas, caça de animais nativos introdução de cultivos agrícolas e de animais domesticados, construção de pontes, estradas e canais, fundação de cidades e portos. Ou seja, os europeus reproduziam na América as paisagens “domesticadas” milenares da Europa nas quais foram criados.

O segundo motivo relacionava-se com o fato de que os pioneiros no continente americano compartilhavam as impressões culturais dos europeus medievais acerca de áreas selvagens. Para eles, essas áreas sombrias seriam refúgios de bestas malignas, homens brutos e entidades malignas, e o homem civilizado que vivesse em proximidade dessas áreas corria o risco de sucumbir, ele próprio, à selvageria. Portanto, diante desses fatores, o comportamento predominante dos pioneiros frente à floresta nativa do continente norte-americano foi de subjugação e conversão da paisagem, visando modificá-la, conquistá-la e civilizá-la.

Ao longo do século XIX, por influência do romantismo, começou a emergir, entre alguns artistas e intelectuais norte-americanos, uma nova percepção acerca das florestas nativas, levando à valorização das paisagens naturais. Sob influência desse movimento cultural, o transcendentalismo romântico e os conceitos de pitoresco e sublime possibilitaram – entre segmentos sociais minoritários, mas influentes - uma mudança de postura em relação à natureza e uma apreciação estética inédita dos ambientes selvagens. Para alguns indivíduos, motivados pelos ideais românticos, o divino passou a ser reconhecido na natureza selvagem e a felicidade e o bem-estar dos homens passaram a ser entendidos como entrelaçados com uma vida simples e mais próxima da natureza (NASH, 1982).

Essa mudança significativa na percepção da natureza e das paisagens silvestres tem raízes, também, nos avanços das ciências naturais, que

marcaram os séculos XVIII e XIX. Segundo John McCormick (1992), embora o progresso da ciência e da tecnologia nesse período tenha levado à autoconfiança e à segurança do homem moderno e fundamentado um ideal de civilização que implicava na conquista da natureza, ele pôde, igualmente, incentivar um novo tipo de “consciência biocêntrica”. Os trabalhos de naturalistas e dos primeiros taxonomistas do século XVIII, como Carl Von Linné (1707 – 1778), contribuíram para formar um espírito de curiosidade e respeito em torno da natureza. Os ilustradores científicos divulgavam as belezas naturais para o público leigo e fortaleceram esse espírito. No século XIX, as teorias de Charles Darwin e de Alfred Russel Wallace, com os primeiros conceitos de evolução, e o desenvolvimento da ciência da ecologia contribuíram intensamente para o “restabelecimento do sentido de inter-relação entre o homem e a natureza e a aceitação de uma responsabilidade moral relacionada à proteção da natureza contra abusos” (MCCORMICK, 1992, p. 22).

As ciências do período iluminista contribuíram, também, para a formação de uma apreciação espiritual de paisagens naturais e para a percepção de relações entre o divino e o natural. Trabalhos de astronomia e física, que descreviam um universo vasto, complexo, harmonioso e em equilíbrio, reforçaram a concepção da natureza como resultado de criação divina deliberadamente orientada (NASH, 1982). Assim sendo, influências do Romantismo e do Iluminismo levaram um círculo restrito de escritores europeus e norte-americanos a rejeitar a teologia cristã medieval no que se refere à percepção negativa do ambiente natural e a enfatizar a primazia da natureza como fonte de inspiração humana (MCCORMICK, 1992).

Outro evento importante que marcou uma mudança de postura em torno das florestas e ambientes naturais nos Estados Unidos foi a sua independência da Inglaterra. Intelectuais norte-americanos assumiram a tarefa de justificar a liberdade da colônia e enfatizar as perspectivas do jovem país com aspectos culturais que distinguissem a nova nação da antiga metrópole europeia. Como os norte-americanos não tinham um patrimônio histórico, artístico e arquitetônico comparável ao da Europa, as paisagens naturais selvagens deixaram de ser vistas como algo negativo e passaram a ser defendidas como

“monumentos” naturais importantes para a cultura e identidade nacional norte-americanas (NASH, 1982).

Assim, na segunda metade do século XIX, a natureza começava a ser reconhecida como recurso cultural e moral, como base para a auto-estima nacional norte-americana, ao menos para uma minoria de indivíduos urbanos, letrados e residentes da costa leste. Ainda que essas idéias tenham coexistido temporalmente com o espírito pioneiro e conquistador da natureza típico da expansão para o oeste, a partir dessa matriz intelectual surgiu um grupo de defensores da natureza que criticava o avanço indiscriminado da fronteira colonizadora.

George Catlin (1796 -1872), um pintor residente na costa leste norte-americana, desenvolveu especial predileção por retratar as paisagens selvagens do oeste. Ele foi um dos primeiros a esboçar propostas de proteção de paisagens nativas em áreas especialmente delimitadas. Reconhecendo as ameaças que o avanço da colonização oferecia aos povos indígenas, aos bisões e à natureza selvagem, propôs, ainda na década de 1830, como estratégia de proteção desses elementos, a criação do que ele chamou de parques governamentais. Seriam locais destinados a manter, para o deleite das futuras gerações de cidadãos, “homens e feras” vivendo no “frescor de sua natureza e beleza selvagem” (NASH, 1982).

Outro importante defensor da criação de áreas especialmente protegidas foi Henry David Thoreau (1817-1862), um dos principais expoentes do transcendentalismo norte-americano. Os seus ensaios, ao longo da década de 1850, propunham a criação de parques ou áreas cobertas por “florestas primitivas”, que deveriam ser públicas e consideradas sagradas. Preocupado com a extinção de povos indígenas e animais silvestres, Thoreau reivindicava a criação de reservas nacionais capazes de garantir a sobrevivência deles e a inspiração e recreação dos amantes da natureza. O principal argumento de Thoreau era de que a proteção de aspectos da natureza selvagem seria em última instância importante para a preservação da própria civilização. Para ele o ambiente ótimo para o homem seria uma combinação ou alternância entre áreas naturais selvagens e civilização (NASH, 1982).

Em Catlin e Thoreau, a principal justificativa para a criação de áreas especialmente protegidas é o caráter inspirador que o contato com o ambiente natural tem para a sanidade da vida do homem civilizado. No entanto, Thoreau vai um pouco além, chamando a atenção para o potencial transformador que o contato com a natureza tem para a própria civilização (NASH, 1982). Segundo Bryan Norton, Thoreau defende uma concepção peculiar de natureza humana, dualista e dinâmica, dependendo de mudanças de percepção e consciência (NORTON, 2003). De acordo com essa concepção particular, Thoreau acreditava que em um estágio primitivo as pessoas se relacionam com a natureza de maneira mais física, tendo ela como fonte direta de matérias primas e recursos. Em um segundo estágio, os indivíduos, “aperfeiçoados”, têm necessidades materiais reduzidas e a natureza passa a ser não mais fonte de recursos, mas de inspiração. O próprio contato e convívio com a natureza provocariam essa transformação nas pessoas. Assim, para Thoreau, a proteção a paisagens selvagens seria importante para que as pessoas tivessem no futuro a oportunidade de contato com a natureza e a conseqüente inspiração. Essa seria, também, a sua estratégia para transformar a própria civilização, combatendo a “alienação consumista” que ele previu para a sociedade moderna (NASH, 1982).

Ainda que as reflexões e escritos de Catlin e Thoreau, embasados em argumentos estéticos e espirituais valorizando a natureza selvagem, tenham ajudado a construir um contexto cultural em que, em alguma medida, outras espécies podiam ser consideradas como tendo um valor intrínseco, as principais justificativas adotadas para a criação do Parque Nacional de Yellowstone visavam o atendimento de supostas expectativas dos humanos. O parque foi criado para impedir a apropriação e exploração privadas dos gêiseres e garantir visitação e acesso amplo do público a essas “curiosidades” naturais (NASH, 1982). De maneira igualmente antropocêntrica, foi justificada, por sua vez, a Reserva Florestal de Adirondack, no estado de New York, criada no mesmo período também ao final do século XIX. Essa região montanhosa e florestada, situada ao norte da grande cidade de New York, era muito popular entre excursionistas, já nos anos 1850, por sua natureza exuberante. No entanto, o argumento mais forte a favor da prote o dessa área, em 1885, foi o

fato de ela conter a captação de água que abastece a cidade. A proteção da floresta garantiria, acima de tudo, a proteção dos mananciais e a continuidade do abastecimento hídrico (NASH, 1982).

Apesar das primeiras justificativas predominantemente utilitaristas para a criação de Yellowstone e Adirondack, com o tempo o valor atribuído à natureza selvagem dessas áreas passou a influenciar, explicitamente, decisões sobre a sua gestão, o que acabava por ressaltar, de algum modo, o seu valor intrínseco. Exemplos disto podem ser encontrados no veto parlamentar à construção de uma ferrovia de acesso a Yellowstone, em 1886, por conta dos potenciais impactos sobre as características “selvagens” do parque, e na transformação da Reserva Florestal de Adirondack em Parque Estadual, em 1892, restringindo-se assim a sua exploração direta em favor de recreação e inspiração em meio a uma paisagem silvestre (NASH, 1982).

Desse modo, já desde o século XIX, nos EUA, começavam a se destacar dois tipos de motivações distintas para se atribuir valor e importância à natureza. Eles acabaram por embasar estratégias diferentes de proteção à natureza e por cindir os indivíduos com ela preocupados em dois grupos. O primeiro deles foi predominantemente inspirado por valores românticos, pela apreciação estética da natureza, pela sacralidade de paisagens selvagens e pela sua importância cultural e inspiratória. Os simpáticos a essa interpretação ficaram conhecidos nos EUA, já em fins do século XIX e início do século XX, como “preservacionistas”. Defendiam a proteção da natureza pela criação de áreas nas quais não fosse permitido nenhum uso humano diferente da simples visita temporária.

Já o segundo grupo, cujos simpatizantes ficaram conhecidos na mesma época como “conservacionistas”, tinha como valores fundamentais o uso direto, mas racional, democrático e eficiente da natureza. Os focos das atenções desse grupo eram o manejo das florestas e o uso múltiplo dos recursos hídricos. No que se refere à criação de áreas especialmente protegidas, a estratégia proposta a partir desta perspectiva foi a defesa das florestas públicas para pesquisa e utilização sustentável, dentro dos princípios da democratização do acesso, da eficiência no uso dos recursos e da produção do

máximo de bem-estar, para o número máximo de pessoas, pelo maior tempo possível (MCCORMICK, 1992).

Com a crescente importância que a proteção à natureza ganhou entre os norte-americanos no final do século XIX e início do século XX, as diferenças entre as interpretações preservacionistas e conservacionistas tornaram-se explícitas, com a notória disputa entre John Muir (1838-1914) e Gifford Pinchot (1865-1946) pela influência sobre a política ambiental dos EUA. Muir seguiu a tradição de Thoreau. Defendia que a natureza seria uma manifestação divina e que o contato intenso com ambientes selvagens seria uma maneira de libertar a humanidade das atribuições e atribuições excessivas da civilização e de recuperar o relacionamento do homem com outros seres vivos. Portanto, Muir defendia a proteção de florestas e outras paisagens naturais em áreas livres de ocupação humana que, assim, serviriam à contemplação e à inspiração. Este tipo de argumentação considerava, ainda, sobretudo, os interesses humanos, mas começava a incluir uma preocupação com o valor intrínseco das outras espécies vivas (NASH, 1982).

Por outro lado, Pinchot tomou o caminho mais pragmático do manejo florestal, assunto que estudou na Alemanha, onde essa disciplina era forte e tradicional. Com essa base científica, Pinchot se convenceu de que as florestas podiam ser geridas para a exploração racional. Não concordando com a estratégia excludente dos preservacionistas, Pinchot defendia que a conservação deveria acontecer de forma a beneficiar as populações humanas do presente e do futuro e a favorecer o desenvolvimento da civilização (MCCORMICK, 1992).

Com preceitos tão distintos, os dois ambientalistas disputaram a atenção de Theodore Roosevelt (1858-1919), político simpático à proteção da natureza, o qual se tornou presidente dos EUA em 1901. Com o seu apoio explícito ao desenvolvimento, Pinchot foi mais bem sucedido e institucionalizou a gestão de recursos naturais no âmbito do governo federal norte-americano. Porém, Muir também colheu alguns bons resultados e influenciou na ampliação do Parque Nacional de Yosemite, e na criação de 53 reservas naturais, 16 monumentos naturais e 5 novos parques nacionais (MCCORMICK, 1992).

Independente dos debates conceituais nos EUA em torno da justificativa para a criação de áreas protegidas, a iniciativa de criação de Yellowstone inspirou outros países a criar parques nacionais. Após este parque ser criado em 1872, o Canadá criou o seu primeiro parque nacional em 1885, seguido por Nova Zelândia em 1894, África do Sul a Austrália em 1898, México em 1894, Argentina em 1903 e Chile em 1926. Todos tinham objetivos semelhantes aos de Yellowstone - “proteger áreas consideradas ‘virgens’ e de grande beleza cênica para o deleite dos visitantes” (DIEGUES, 1993; FRANCO, 2000).

1.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

É na história colonial do Brasil que pode ser identificado o berço de uma tradição de pensadores que se envolveram diretamente com a defesa da natureza. Esses pensadores não ganharam o mesmo destaque que intelectuais norte-americanos do século XIX, como Thoreau, Catlin, Muir e Pinchot, e as suas idéias não foram tão difundidas nos movimentos ambientalistas subsequentes porque essa tradição nacional foi negligenciada pela própria historiografia brasileira (PÁDUA, 2002). Em alguma medida, a experiência assemelha-se a dos norte-americanos. Da mesma forma que os pensadores norte-americanos foram buscar nos avanços das ciências e das artes na Europa os fundamentos para as suas próprias concepções em defesa da natureza, a tradição brasileira, que nasceu nos séculos XVIII e XIX, teve forte influência de intelectuais e acadêmicos europeus.

No entanto, diferentemente da experiência americana, a valorização da natureza no Brasil não teve tanta influência do romantismo. Segundo José Augusto Pádua (2002), que estudou a crítica ambiental sobre e/ou veiculada no Brasil, entre 1786 e 1888, escritores e artistas românticos pouco se preocuparam com a destruição da natureza, tanto no plano intelectual, quanto no ativismo público. As manifestações e a mobilização social contra a devastação ambiental “acab[aram] sendo promovida[s] por intelectuais racionalistas que não manifestavam um especial interesse pelo valor sensível da natureza, mas

sim pelo seu valor político e instrumental para o progresso nacional” (PÁDUA, 2002, p. 26).

Desse modo, a defesa do patrimônio ambiental brasileiro não se iniciou em razão da beleza das paisagens selvagens e do potencial da natureza para inspirar os humanos, mas em função de motivações bem diferentes:

O meio natural foi elogiado por sua riqueza e potencial econômico, sendo sua destruição interpretada como um signo de atraso, ignorância e falta de cuidado. O verdadeiro progresso supunha a conservação e uso correto do mundo natural que, por sua vez, só fazia sentido no contexto desse progresso. A natureza era vista como um objeto político, um recurso essencial para o avanço social e econômico do país. (PÁDUA, 2002, p. 28)

Essa matriz de viés predominantemente “desenvolvimentista” foi amplamente hegemônica entre esta primeira geração de indivíduos preocupados com a proteção da natureza no Brasil, não sendo observada uma cisão significativa entre grupos distintos, como aconteceu entre conservacionistas e preservacionistas norte-americanos. Outra peculiaridade destes pensadores brasileiros está no fato de que para eles a importância política da natureza implicava não só em sua contribuição para a formação da identidade cultural nacional, mas também na fundamentação de um modelo específico de desenvolvimento e de um projeto de nação defendido por esses intelectuais. Nesse modelo o cuidado com os recursos naturais e sua administração “racional” eram cruciais (FRANCO, 2000; PÁDUA, 2002).

Ao invés de contrapor natureza à civilização, ou de simplesmente melhorar a eficiência na exploração da natureza, para os pensadores brasileiros o valor do mundo natural estava no potencial político e econômico para a promoção do “verdadeiro progresso”. Isso implicava, para uma parcela significativa dos defensores da natureza brasileira, na substituição do modelo de produção baseado no latifúndio, na monocultura e no trabalho escravo (PÁDUA, 2002). Eles defendiam uma sociedade essencialmente rural, mas não de um ponto de vista primitivista romântico, como ansiava Thoreau. O modelo de desenvolvimento proposto pelos críticos brasileiros era o de modernização rural. A introdução de máquinas e insumos seria um caminho para contornar a destruição irracional do meio ambiente, construir um país efetivamente civilizado, e superar o passado colonial (PÁDUA, 2002).

Um personagem importante do século XIX na formulação dessa estratégia argumentativa e que se tornou referência na defesa do patrimônio natural brasileiro, no Brasil, foi José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838). Após várias décadas de formação e trabalho na Europa, incluindo um período de estudos na Universidade de Coimbra, em Portugal, e um longo período de estágios e experiências práticas em outros países, ao retornar ao Brasil, Bonifácio elaborou uma refinada crítica ambiental. Para ele, o uso racional da riqueza natural do Brasil seria um passo importante de superação da herança colonial retrógrada, representada, especialmente, pelo trabalho escravo (PÁDUA, 2002). Para Bonifácio, a proteção à natureza era importante como parte de um modelo de desenvolvimento racional, conforme explica José Augusto Pádua:

Apesar de por vezes manifestar uma forte sensibilidade empática para com o mundo natural, especialmente na sua obra poética, é forçoso constatar que sua visão dos recursos naturais era essencialmente antropocêntrica e utilitária. [...] A questão que se colocava para o autor [Bonifácio], usando a linguagem do debate ecológico contemporâneo, não era a do valor intrínseco dos animais [sobre a caça de baleias], mas sim a do aproveitamento sustentável do seu valor instrumental. (PÁDUA, 2000, p. 124).

Outro exemplo de como a defesa da natureza no Brasil do século XIX não se dava pela contraposição entre a natureza selvagem e o desenvolvimento é a própria resposta dos pensadores brasileiros à criação de Yellowstone. Em 1876, apenas quatro anos após a criação do primeiro parque nacional norte-americano, André Rebouças (1838-1898) que, como Bonifácio, era, ao mesmo tempo, crítico da devastação ambiental e abolicionista, propôs, a criação de parques semelhantes no Brasil. Propôs dois parques específicos, um em Sete Quedas e outro na Ilha do Bananal. No entanto, na sua justificativa não se encontra, fundamentalmente, apelos em favor da paisagem nativa como fonte de inspiração ou de transformação cultural. Rebouças justificava esses parques em virtude da potencialidade do desenvolvimento do turismo (PÁDUA, 2002).

Apesar do viés desenvolvimentista e da relativa influência e prestígio político que detinham os pouco numerosos críticos ambientais (José Bonifácio foi ministro do Império), as propostas de proteção à natureza alcançaram pouca efetividade (PÁDUA, 2002). A proposta de Rebouças de criação de parques, por exemplo, foi ignorada. O primeiro parque nacional brasileiro veio a

ser criado apenas sessenta anos depois. Ainda assim, algumas iniciativas pontuais podem ser destacadas.

Talvez a mais relevante delas tenha sido a recuperação e proteção da floresta da Tijuca, no município do Rio de Janeiro. Teve também uma perspectiva “utilitarista” - a necessidade de proteção e recuperação florestal das serras da Carioca e da Tijuca chamou a atenção do governo Imperial ainda na primeira metade do século XIX. Em razão do desmatamento das cabeceiras dos rios que abasteciam a cidade, para produção de carvão e plantio de café, o município passou a enfrentar crises periódicas de falta de água. A resposta do governo imperial foi a proibição, já em 1817, de qualquer desmatamento na Floresta da Tijuca. Algumas áreas foram desapropriadas e, entre 1862 e 1891, a área passou por um esforço ativo de recuperação da cobertura florestal. Durante esse esforço foram proibidas e combatidas a derrubada de árvores, a caça e a coleta de quaisquer plantas (DEAN, 1996; DRUMMOND, 1997). A área da Floresta da Tijuca foi recuperada com relativo sucesso e hoje é uma das maiores florestas em área urbana do mundo. De acordo com concepções contemporâneas de áreas protegidas, que seriam “a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values” (DUDLEY, 2008, p. 8), a Floresta da Tijuca pode ser considerada o primeiro caso de criação e manejo de área protegida no Brasil. Mais tarde, em 1961, a área foi oficialmente transformada no Parque Nacional da Tijuca.

A experiência brasileira de defesa da natureza e de justificativa da sua proteção teve não só princípios políticos, mas fundamentação nas novidades trazidas pela ciência iluminista. Entre os séculos XVIII e XIX, essa influência se deu principalmente por intermédio do fluxo de jovens brasileiros que se formavam na Universidade de Coimbra e retornavam ao Brasil. Em Portugal, a influência do naturalista italiano Domenico Vandelli (1735-1816) sobre os estudantes luso-brasileiros ajudou a formar uma importante mas minoritária linhagem cultural inspirada nas ciências naturais do século XVIII e na doutrina econômica fisiocrata. Essa linhagem orientou os trabalhos de Vandelli durante a reforma universitária de Coimbra, em 1772, e nas fundações da Academia

Real de Ciências de Lisboa, em 1779, e de dois jardins botânicos em Portugal, o Jardim Botânico de Ajuda e o Jardim Botânico do Palácio de Monteiro Mor em Lisboa. Desse modo, Vandelli tornou-se uma referência importante tanto no ambiente científico e acadêmico de Portugal, quanto para o pensamento dos intelectuais preocupados com o uso racional dos recursos naturais no Brasil, dentre os quais José Bonifácio (PÁDUA, 2002).

Vandelli contribuiu para a difusão das idéias dos iminentes naturalistas europeus conde de Buffon (1707-1788) e Lineu. Este último, fundador do sistema taxonômico que vigora até hoje, concebeu as bases teóricas da “economia da natureza”, disciplina que mais tarde veio a ser reconhecida como ecologia. “Ela pressupunha a existência de um sistema de equilíbrios interdependentes entre as diversas partes do mundo natural, de forma que cada elemento possuía uma função relevante para a dinâmica coletiva” (PÁDUA, 2000, p.120). A economia da natureza se tornou para José Bonifácio um instrumento teórico importante de crítica e luta pela emancipação política do Brasil. De acordo com Pádua (2000), são três os elementos teóricos presentes na obra de Bonifácio:

- visão de mundo fundada na economia da natureza;
- defesa do progresso econômico pela aplicação de conhecimento científico às técnicas produtivas;
- crítica da exploração destrutiva dos recursos naturais.

A partir desses princípios, Bonifácio critica o crescimento econômico das sociedades baseado no uso destrutivo das florestas, pois os “males” ocasionados ameaçariam o próprio futuro da vida social. Bonifácio divide esses males em “cósmicos” e políticos (PÁDUA, 2000). Os primeiros seriam derivados da ruptura do que mais tarde seria descrito como serviços ecossistêmicos (MEA, 2005): a regulação do clima, a manutenção do solo e dos recursos hídricos, a disponibilidade de caça, a contenção de doenças, dentre outros. Já os males políticos seriam, por exemplo, o agravamento de conflitos sociais decorrentes dos desmatamentos e da escassez de recursos e a vulnerabilidade das nações destituídas dos seus estoques florestais (PÁDUA, 2000).

Mais tarde, já na virada do século XIX para o século XX, no início da República Velha, algumas instituições de pesquisa brasileiras, como o Jardim Botânico e o Museu Nacional, e o Instituto de Manguinhos, todos situados no Rio de Janeiro, contribuíram para fortalecer o interesse científico pela natureza no Brasil. Nessas instituições nasceram novas preocupações com o patrimônio natural do país, tanto por conta de sua riqueza e potencial econômico, quanto por causa de alguma apreciação estética (FRANCO & DRUMMOND, 2004).

No estado de São Paulo, o governo local, estava sensibilizado pela necessidade de uma modernização racional de sua base produtiva. Isso implicaria em um melhor aproveitamento dos recursos naturais. Ele contratou um grupo de técnicos e cientistas para contribuir nesse processo, entre os quais Orville Derby (1851-1915), Herman Von Ihering (1850-1930), Alberto Loefgren (1864-1918) e Edmundo Navarro de Andrade (1881-1941) – apenas este último brasileiro e contratado por uma empresa privada, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro (FRANCO & DRUMMOND, 2004).

Esses cientistas tiveram papel importante na história da criação das primeiras áreas protegidas no Brasil. Foi sob o comando de Orville Derby que a seção de botânica da Comissão Geológica e Geográfica do estado de São Paulo estabeleceu-se na Serra da Cantareira, área onde foi criada a primeira reserva florestal estadual, em 1896, com o objetivo de proteger as bacias dos riachos que abasteciam a cidade de São Paulo. Pela atuação direta de Ihering foi criada a Estação Biológica estadual do Alto da Serra, na Serra do Mar, acima da vila de Cubatão, área que foi adquirida pelo pesquisador com recursos próprios e posteriormente doada ao Museu Paulista, em 1909. Por influência de Loefgren, outra reserva estadual foi criada em Itaitiaia, em terras adquiridas pelo governo federal para pesquisa biológica básica. Nesta mesma área seria mais tarde criado o primeiro parque nacional do Brasil (FRANCO & DRUMMOND, 2004).

Mas, se por um lado, a defesa da natureza no início do século XX gerou pouco resultado além de iniciativas pontuais de conservação, por outro, uma linhagem política e cultural mais densa e mais favorável começou a ser construída pelos escritos de Alberto Torres (1865-1917). Ensaísta, jurista e pensador político que teve as suas principais obras publicadas na década de

1910, Torres resgatou o papel da natureza em um projeto de nação e em uma visão de desenvolvimento que caracterizaram a geração anterior, de José Bonifácio (FRANCO & DRUMMOND, 2004).

Torres criticava o avanço desenfreado da fronteira agrícola, a exploração descontrolada dos recursos naturais e o modelo de desenvolvimento de base industrial. Criticava, também, a própria formação colonial do Brasil:

Portugal, enviando para suas colônias os elementos irrequietos do povo sem cultura e sem piedade, assentou as raízes da nossa história econômica sobre a cobiça da riqueza fácil, na mineração e na devastação das matas, com a submissão dos indígenas e a escravização do africano (TORRES, 1982, p. 100).

Assim, Torres criticava a herança histórica de uma economia tipicamente de fronteira, baseada na perspectiva de enriquecimento rápido gerado pelo uso desordenado dos recursos naturais, pela violência e pela exploração de outros seres humanos. Para ele, esse era um projeto insustentável e sem futuro:

A exploração colonial dos povos sul-americanos foi um assalto às suas riquezas; toda a sua história econômica é o prolongamento deste assalto, sem precauções conservadoras, sem corretivos reparadores, sem piedade para com o futuro, sem atenção para com os direitos dos pósteros (TORRES, 1982, p. 96).

O projeto de nação de Torres tinha por base a valorização das gentes e dos recursos naturais do país e, para tanto, ele defendia ações educativas e o uso racional dos recursos naturais. Para isso, em consonância com a visão cientificista e nacionalista que permeava os debates intelectuais da sua época, defendia um Estado forte e interventor e o papel orientador da elite intelectual. Comprometida com o conhecimento científico, essa elite intelectual deveria desvendar as realidades fundamentais do país e reformar profundamente os padrões de uso dos recursos naturais. Como Torres propunha um modelo de desenvolvimento de base agrícola, que considerava condizente com a aptidão do Brasil, defendia a proteção das florestas em termos utilitaristas, por causa de sua função na garantia da produtividade dos solos, da oferta de recursos hídricos, e da manutenção do clima. Ele defendia, também, a superação dos interesses particulares do liberalismo e propunha um desenvolvimento com bases éticas e solidárias. Argumentava que:

A civilização tem o dever de conservar as riquezas inexploradas da Terra, reservas destinadas às gerações futuras, e de defender as que estão em produção, contra a exploração imprevidente, assim, como o de proteger todas as raças e nacionalidades contras as formas de concorrência que possam importar ameaça a seus interesses vitais, bem como à segurança, propriedade e prosperidade de suas descendências (TORRES, 1982, p. 12).

Essas idéias de Torres influenciaram profundamente a geração seguinte de intelectuais, cientistas e funcionários públicos brasileiros que trabalharam em favor da proteção da natureza, após 1930. Personalidades como Alberto José Sampaio (1881-1946), Armando Magalhães Correa (1889-1944), Frederico Carlos Hoehne (1882-1959), entre outros, adotaram as posições de Torres acerca do papel do Estado na proteção da natureza, da importância da natureza na formação da identidade nacional do Brasil e da necessidade de um projeto nacional baseado nos recursos naturais. Seguindo a tradição de José Bonifácio e Alberto Torres, essa geração justificou a proteção à natureza pela oportunidade que ela oferece de aprofundamento do conhecimento científico do mundo natural e, também, pela crença de que a conservação seria importante por motivos econômicos e estéticos (FRANCO, 2000).

Alberto José Sampaio, eminente botânico do Museu Nacional do Rio de Janeiro, argumentava que “precisamos ter florestas, defender florestas, pela simples razão que são belas em sua majestade” (DEAN, 1996, p. 273; FRANCO, 2000, p. 92). Além disso, ele justificou proteção das florestas por sua função social, já que servem de suporte a populações caboclas. Defendeu ainda uma maior racionalidade na atividade florestal (FRANCO, 2000).

Hoehne, que criou e foi diretor do Instituto Botânico de São Paulo, chamava a atenção, principalmente, para a função ecológica das florestas. Segundo ele, as florestas nativas protegidas serviriam de habitat para pássaros, insetos e outros animais, além de proteger os monocultivos de pragas e parasitas. Nesse sentido, defendeu que plantios ornamentais e de reflorestamento deveriam privilegiar espécies nativas. Era um crítico da destruição de paisagens selvagens nos países industrializados: “que esses outros países sirvam de lição; tendo privado seu solo das florestas primitivas e nativas, hoje tentam restabelecer sua biota e condições ótimas por meio de florestas naturais, sem jamais o conseguir” (DEAN, 1996, p. 274; FRANCO,

2000, p. 93). Por fim, defendeu também as florestas a partir de uma perspectiva ética: “Ao homem assiste o direito de dispor das árvores, como de tudo que a natureza lhe oferece, como melhor entender, mas, com isto, não podemos outorgar direitos a particulares em prejuízo certo da coletividade” (DEAN, 1996, p. 274; FRANCO, 2000, p. 93).

Já Corrêa foi fundamental para difundir o conservacionismo e a defesa da natureza entre a classe média da cidade do Rio de Janeiro. Ao publicar uma coletânea de artigos sobre as matas de restinga e os seus usos nas cercanias da capital, chamadas por ele de “sertão carioca”, e ao fazer um alerta em nome da conservação, reflorestamento, regulamentação da caça e criação de refúgios para a vida silvestre nessa região, Corrêa chamou a atenção de diversos movimentos cívicos para a proteção da natureza (DEAN, 1996; FRANCO, 2000). As ações de divulgação científica e educação desses e de outros cientistas e intelectuais, baseadas em um discurso nacionalista e intervencionista característico do ideário político da época, facilitaram a aceitação da defesa da natureza entre associações da sociedade civil e no próprio governo. Isso contribuiu para que essa geração fosse razoavelmente bem sucedida no encaminhamento de suas propostas de conservação e preservação ambiental.

A realização da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, em 1934, demonstra o grau de mobilização social e institucional gerado pelo tema naquele momento. Organizada pela Sociedade de Amigos das Árvores e contando com a infra-estrutura do Museu Nacional, ela teve a participação de representantes da Associação Brasileira de Educação, da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, da Liga Brasileira de Higiene Mental, da Associação Brasileira de Farmacêuticos, da Academia Brasileira de Ciências, do Instituto Histórico de Ouro Preto, do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, da Sociedade de Amigos de Alberto Torres, do Tijuca Tennis Club, do Instituto Nacional de Música, da Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro e da Sociedade Fluminense de Medicina Cirúrgica. Obteve, ainda, o patrocínio do Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas (FRANCO, 2002). Na Conferência, e no Brasil dos anos 1930 e 1940, as justificativas para a proteção da natureza se apoiavam, basicamente, em três pontos: a) a

necessidade de exploração racional dos recursos naturais, no interesse de gerações atuais e futuras; b) o reconhecimento do mundo natural como objeto da ciência e a necessidade de pesquisa para seu conhecimento; c) o reconhecimento da importância das paisagens naturais como objeto de contemplação e apreciação estética (FRANCO, 2002).

As defesas dos parques nacionais feitas durante também giravam em torno desses pontos. Fundamentados nas experiências internacionais, os conferencistas ressaltaram alternadamente a importância dos parques como centros de pesquisa científica; áreas para a proteção da flora e da fauna; espaços com funções educativas e culturais; atrações turísticas; e campos de experiências em silvicultura e paisagismo. Ou seja, interesses utilitários, estéticos e científicos estavam concatenados em um projeto mais amplo de sociedade (FRANCO, 2002).

No que se refere às motivações que impulsionaram a mobilização social daquele período, Franco (2002) entende que:

Havia a intenção de articular os ideais românticos de natureza e de nacionalidade (que atribuíam ao povo um caráter específico, em conformidade com o seu meio natural), com uma abordagem racionalista (segundo a qual, tanto o mundo natural como o próprio povo poderiam ser melhorados, por meio do aprendizado de uma ciência universal e da comparação com outros povos mais adiantados). (FRANCO, 2002, p. 91-92).

Ainda sobre as disposições e intenções daqueles intelectuais durante a Conferência, Franco (2002) argumenta que:

A convicção de que a lei se constituía em um instrumento legítimo de orientação das condutas humanas justificava o apelo por um Estado intervencionista que, por meio dela, fosse capaz de 'organizar' a sociedade.

[...] Tal perspectiva, ao reconhecer no Estado o principal agente político, ia ao encontro do projeto corporativista em curso naquele momento, e foi um dos fatores que contribuiu para a institucionalização de algumas propostas relacionadas à proteção da natureza (FRANCO, 2002, p. 92).

De fato, diversos códigos legais, dentre eles o primeiro código florestal e o primeiro código de águas, foram promulgados por Vargas, entre 1933 e 1934. O Código Florestal de 1934 foi especialmente importante para a história das

áreas protegidas no Brasil. Estabelecido pelo Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934, o Código Florestal definiu em seu Artigo 1º:

“As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem” (BRASIL, 1934, p. 1).

O Código classificou as florestas em quatro tipos: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As florestas protetoras tinham por finalidade conservar os regimes das águas, evitar erosão, fixar dunas, assegurar a salubridade pública, proteger sítios, asilar espécimes da fauna, ou proteger, do ponto de vista militar, as fronteiras. As florestas remanescentes serviram para a criação de parques, inclusive bosques de gozo público e reservas de proteção biológica ou estética. Já as florestas-modelo e as de rendimento eram aquelas que poderiam ser submetidas a manejo de recursos naturais, visando o extrativismo de madeira (DRUMMOND, 1999; MEDEIROS, 2006). As diferentes categorias de florestas e as finalidades atribuídas a elas refletem como aquela geração de entusiastas via de maneira integrada a importância da natureza, tanto do ponto de vista estético, quanto científico e utilitarista.

Como outros eventos pertinentes daquele período de preocupação com a proteção à natureza, a nova Constituição, de 1934, estabelecia como competência da União e dos Estados “proteger as belezas naturais” (FRANCO, 2000). Além disso, os primeiros parques nacionais foram finalmente criados no Brasil, o de Itatiaia em 1937, e os de Iguaçu e Serra dos Órgãos em 1939 (FRANCO, 2000; BRITO, 2000).

Muitas foram as novidades relacionadas com a proteção da natureza no Brasil nas décadas de 1920 a 1940, viabilizando algumas dos ideais de proteção à natureza e de construção da nação da geração anterior. Segundo Franco e Drummond (2004):

Para esta nova geração de protetores da natureza, as idéias dos cientistas-funcionários públicos da República Velha e de Alberto Torres tornaram-se um programa de ação, no qual os elementos de louvor e de preocupação com as “fontes naturais da nacionalidade” ocuparam posição de destaque. (FRANCO & DRUMMOND, 2004, p. 161)

Esta geração de protetores da natureza unia preocupações de caráter utilitarista, científico e estético. Era capaz, também, de perceber, em boa medida, o valor intrínseco do mundo natural. Estas percepções acabavam subordinadas a um projeto político de nação, no qual a natureza desempenhava um papel fundamental como fonte de recursos materiais e de identidade nacional, o que permitiu que não houvesse uma cisão no interior desse grupo. Embora tenha realizado muito mais que as gerações anteriores de protetores da natureza, os representantes deste grupo não deixaram de se sentir frustrados e traídos quando perceberam o papel secundário que as suas idéias tinham alcançado em uma estrutura de Estado que era hegemonicamente desenvolvimentista (FRANCO, 2002; FRANCO e DRUMMOND, 2005).

1.4 OS DEBATES INTERNACIONAIS SOBRE PROTEÇÃO À NATUREZA.

Os debates modernos acerca da proteção à natureza desde cedo ganharam a arena internacional. Isso ocorreu porque havia desafios semelhantes em diferentes países. Como havia pouca experiência sobre o assunto, o intercâmbio de conhecimentos era importante. Além disso, os problemas ambientais, em boa medida, são globais e não podem ser enfrentados e resolvidos de maneira fragmentada, como se estivessem contidos dentro de fronteiras nacionais. Assim, as ações de um país têm influência sobre o meio ambiente de outro, sendo, portanto, necessária a ação concertada entre nações para que se proteja efetivamente a natureza.

A partir da experiência norte-americana, Gifford Pinchot tentou organizar dois congressos internacionais para tratar da conservação da natureza no início do século XX. No Velho Mundo, as discussões transnacionais sobre preservação e conservação ambiental começaram ainda no século XIX. Organizações orientadas para a proteção de aves e da fauna cinegética foram fundadas e tornaram-se politicamente ativas em alguns países da Europa, estimulando um debate internacional sobre esse tema. Entretanto, a eclosão da

Primeira Guerra Mundial deu um fim prematuro a essas iniciativas (MCCORMICK, 1992).

Após a Guerra, as potências imperiais competidoras da Europa foram provocadas a discutir meios de melhorar o ordenamento e o controle sobre a exploração dos recursos naturais nas colônias africanas. Isso porque a aceleração do desmatamento na África para a abertura de novas áreas para a agricultura era, em última instância, provocada por políticas coloniais ineficazes. Além disso, chegava a taxas alarmantes o extermínio de animais selvagens, incentivado pelas autoridades, como forma de combate à mosca tsé-tsé e de controle de doenças provocadas nos rebanhos de gado doméstico. Segundo McCormick (1992), esses fatores fizeram com que a Inglaterra convocasse, em 1933, a Conferência Internacional para Proteção da Fauna e da Flora, realizada em Londres. A conferência deu origem à Convenção sobre a Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural. Essa convenção:

[...] foi planejada para restringir as ameaças à vida selvagem africana através da criação de áreas protegidas, tais como parques nacionais e reservas. Reuniu preservacionistas, cientistas e governos numa causa comum, tornou seus signatários conscientes dos problemas das colônias africanas de uns e de outros, e estabeleceu o precedente de organizações não governamentais desempenhando um papel técnico consultivo em iniciativas deste tipo. Chegou até a incluir apêndices sobre espécies animais raras ameaçadas de extinção (MCCORMICK, 1992, p. 37).

A Convenção foi ratificada por União da África do Sul, Bélgica, Grã Bretanha, Egito, Espanha, França, Itália, Portugal e Sudão Anglo-Egípcio, que:

Considering that the natural fauna and flora of certain parts of the world, and in particular of Africa, are in danger, in present conditions, of extinction or permanent injury;

Desiring to institute a special regime for the preservation of fauna and flora;

Considering that such preservation can best be achieved (i) by the constitution of national parks, strict natural reserves, and other reserves within which the hunting, killing or capturing of fauna, and the collection or destruction of flora shall be limited or prohibited, (ii) by the institution of regulations concerning the hunting, killing and capturing of fauna outside such areas, (iii) by the regulation of the traffic in trophies, and (iv) by the prohibition of certain methods of and weapons for the hunting, killing and capturing of fauna;

Have decided to conclude a Convention for these purposes [...] (CONVENTION RELATIVE TO THE PRESERVATION OF FAUNA AND FLORA IN THE NATURE STATE, 1993, p. 1).

Essa documento teve importância na história recente de criação de áreas especialmente protegidas. De acordo com Brito (2000), apesar da replicação da experiência norte-americana, com a criação de parques nacionais em várias partes do mundo, não havia ainda um conceito universal desse tipo de área protegida.

A convenção definiu em seu Artigo 2:

1. The expression "national park" shall denote an area (a) placed under public control, the boundaries of which shall not be altered or any portion be capable of alienation except by the competent legislative authority, (b) set aside for the propagation, protection and preservation of wild animal life and wild vegetation, and for the preservation of objects of aesthetic, geological prehistoric, historical, archaeological, or other scientific interest for the benefit, advantage, and enjoyment of the general public, (c) in which the hunting, killing or capturing of fauna and the destruction or collection of flora is prohibited except by or under the direction or control of the park authorities.

In accordance with the above provisions facilities shall, so far as possible, be given to the general public for observing the fauna and flora in national parks.

2. The term "strict natural reserve" shall denote an area placed under public control, throughout which any form of hunting or fishing, any undertakings connected with forestry, agriculture, or mining, any excavations or prospecting, drilling, levelling of the ground, or construction, any work involving the alteration of the configuration of the soil or the character of the vegetation, any act likely to harm or disturb the fauna and flora and the introduction of any species of fauna and flora, whether indigenous or imported, wild or domesticated, shall be strictly forbidden; which it shall be forbidden to enter, traverse, or camp in without a special written permit from the competent authorities, and in which scientific investigations may only be undertaken by permission of those authorities (CONVENTION RELATIVE TO THE PRESERVATION OF FAUNA AND FLORA IN THE NATURE STATE, 1933, p. 1).

Os objetivos da Convenção de 1933 sintetizam as principais preocupações acerca da preservação da natureza na época: o respeito à natureza selvagem, a preservação por interesse estético, o interesse científico e o potencial educativo. Fica explícito também o entendimento de que seria atribuição do estado controlar e gerir os parques nacionais. Não foram mencionados justificativas ou objetivos em torno das funções ecológicas a serem desempenhadas pelas áreas protegidas. De acordo com a convenção, o uso sustentável ou a exploração racional de recursos naturais – a agenda conservacionista - não caberiam aos parques nacionais. Mais ainda, como a

convenção foi assinada por potências europeias, mas tratava da proteção à natureza em suas colônias na África, a restrição aos usos dos recursos naturais pode ter “angariado a antipatia das populações locais para com o conceito de proteção de vida selvagem, pois os animais estavam sendo protegidos por razões não práticas e sem consideração para com os direitos tradicionais de caça” (MCCORMICK, 1992, p. 37).

Apesar de a Convenção de 1933 representar os interesses de várias potências no que diz respeito à proteção da natureza em territórios alheios e de significar um avanço conceitual no entendimento dos papéis das áreas protegidas, esses avanços foram interrompidos na Europa nas décadas de 1930 e 1940. Na década de 1930, a crescente tensão política entre os países colonizadores prejudicou os debates internacionais ambientalistas, efetivamente interrompidos com a Segunda Guerra Mundial, nas décadas de 1930 e 1940.

Ainda assim, nas Américas, foi realizada em Washington, em 1940, a Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (BRITO, 2000) e foi aberta a Convenção sobre a Proteção da Natureza e a Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental (MCCORMICK, 1992). Os objetivos da Conferência foram discutir as experiências internacionais de proteção à natureza e os resultados da Conferência de Londres, de 1933, visando comprometer os países sul-americanos a instalar áreas naturais protegidas em seus territórios e unificar os conceitos e objetivos dessas áreas, inclusive o conceito de parque nacional (BRITO, 2000). Mais uma vez, os parques nacionais foram definidos como “áreas que deveriam ser estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional, beneficiando o público que poderia usufruir de paisagens naturais colocadas sob superintendência oficial” (BRITO, 2000, p. 24).

Os países que assinaram a Convenção sobre a Proteção da Natureza se comprometeram a criar novos parques nacionais, consolidar os existentes, manter reservas de áreas virgens, elaborar leis, encorajar intercâmbios de pesquisas, proteger aves migratórias, controlar o comércio de animais selvagens e oferecer proteção às espécies listadas em um anexo. Essas ações

seriam direcionadas à vida selvagem, paisagens, formações geológicas, áreas virgens e regiões e objetos de valor histórico ou científico (MCCORMICK, 1992).

Assim como na Conferência de Londres, a convenção de 1940 representou avanços na mobilização internacional e nos conceitos acerca da proteção à natureza. Os benefícios indiretos da natureza, como a sua importância para a ciência e o seu valor estético, pesaram mais nas justificativas de proteção à natureza do que os aspectos utilitários. Apesar das inovações, “uma outra guerra mundial deveria acontecer antes que o clima se tornasse propício para que as esperanças de poucos se convertessem nas ações de muitos” (MCCORMICK, 1992).

1.5 CONSERVAÇÃO DEPOIS DA II GUERRA MUNDIAL

A história das áreas protegidas foi marcada, no início do século XX, pelo comprometimento explícito de diversos países com a proteção à natureza, pelo estabelecimento de acordos internacionais, e pela criação de algumas organizações privadas dedicadas à defesa da natureza. Entretanto, boa parte dessas iniciativas foi estabelecida no bojo das relações coloniais entre as metrópoles europeias e as colônias. A Segunda Guerra Mundial, na medida em que destruiu a ordem mundial imperialista que a precedeu, comprometeu profundamente essas relações coloniais e essas iniciativas de proteção à natureza (FORESTA, 1991). Além disso, a visão de natureza predominante no mundo após a guerra de 1939-1945 era profundamente diferente daquela do final do século XIX e início do XX. As duas décadas seguintes à guerra foram marcadas pela predominância da “ideologia do progresso”. Com o colapso do antigo esquema imperialista, os pensadores e agentes que se encarregaram da reconstrução do mundo pós-guerra promoveram decididamente o desenvolvimento e o progresso econômico e material das nações (FORESTA, 1991).

Para tanto, tornou-se influente uma receita básica para o desenvolvimento nacional, que implicava na reestruturação das economias e na maximização de

suas produções materiais industriais. Nesse cenário, a exploração dos recursos naturais também deveria ser maximizada e o valor da natureza era dado, apenas, como estoque de recursos. A sua conservação não tinha importância para o modelo de desenvolvimento concebido (FORESTA, 1991).

Os países da Europa, o cenário principal da guerra, estavam em ruínas. A maximização da exploração dos recursos naturais e do crescimento econômico era vista como a melhor estratégia para a reconstrução desses países. Na África, as ações de conservação que precederam a guerra representavam exclusivamente as visões de natureza da Europa. Uma vez finda a guerra, a conservação da natureza era vista pelas elites locais com desconfiança e era associada ao passado colonial.

Nos Estados Unidos, cujo território foi pouco afetado diretamente pela destruição da guerra, a crítica ambiental era ainda profundamente influenciada pela figura ainda atuante de Pinchot. Refletindo sobre a guerra, ele discursou em 1940 argumentando que:

O “acesso justo” de toda nação aos recursos naturais era “uma condição indispensável para a paz permanente”. Ele sentia que a paz só poderia ser atingida pela eliminação dos incentivos à guerra, dentre os quais um dos mais comuns era a demanda por terra e recursos naturais (MCCORMICK, 1992, p. 43).

Pinchot, embora politicamente isolado, ainda exercia influência sobre a Casa Branca, pois tinha influência sobre uma parte dos gestores de recursos naturais cujas carreiras ele viabilizara e porque mantinha amizade com outro membro da família Roosevelt, Franklin, presidente dos EUA. Em 1944, Pinchot expressou a Roosevelt as suas preocupações conservacionistas e convenceu-o a retomar o projeto de Theodore Roosevelt de realização de uma conferência internacional sobre conservação da natureza e o uso racional dos recursos naturais. Roosevelt sensibilizou-se com os apelos de Pinchot e prometeu levar a proposta para outros chefes de Estado, como Stalin e Churchill (MCCORMICK, 1992).

Mais tarde, porém, Roosevelt foi convencido de que essas questões já estavam inseridas nas agendas dos ainda jovens ONU (Organização das Nações Unidas) e de seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC), FAO (Organização para Alimentação e Agricultura) e Banco Mundial, e abandonou o

projeto. Com as mortes de Roosevelt em 1945 e de Pinchot em 1946, aparentemente os projetos dos conservacionistas norte-americanos concebidos na virada do século XIX para XX foram substituídos pelas visões desenvolvimentistas das novas organizações internacionais (MCCORMICK, 1992).

Alguns dos objetivos básicos da ONU e de suas agências especializadas, como a FAO, o Banco Mundial e a UNESCO, eram a criação de condições para o progresso econômico e social, que, de acordo com a ideologia predominante, deveriam se dar, principalmente, pelo crescimento econômico e pela acumulação material (FORESTA, 1991). Nesse sentido, as pretensões conservacionistas foram ofuscadas também no cenário mundial. De acordo com Ronald Foresta,

The values assigned to nature were derived from its employment as a factor of production. The important distinctions within nature were those of potential use [...] Such reasons to value nature as rarity, aesthetics, and popular enjoyment did carry over from earlier eras, but they were diminished by their lack of alignment with key values and perspectives of the early postwar era. (FORESTA, 1991, p. 14-15).

Sob a influência dessas visões, as Nações Unidas defendiam um debate internacional sobre conservação e uso de recursos, com base na “necessidade de desenvolvimento contínuo e aplicação generalizada das técnicas de utilização e conservação de recursos” (MCCORMICK, 1992, p. 44). A FAO reconhecia a importância da conservação, mas enfatizava o desenvolvimento e a exploração dos recursos naturais para cumprir o seu mandato explícito de fornecer alimentos e eliminar a fome em escala mundial. Para tanto, defendia a adoção de técnicas conservacionistas no bojo do aprimoramento da eficiência na produção e da distribuição de produtos agrícolas e alimentares (MCCORMICK, 1992).

Devido à ausência no mundo pós-guerra de instituições internacionais dedicadas explicitamente à proteção à natureza, conservacionistas na Suíça, por meio do *Office for International Nature Protection*, trabalhavam pela criação de tal instituição. Finalmente, em 1947, em uma conferência chamada *International Conference for Nature Protection*, foi decidido que o espaço adequado para criação de uma entidade internacional de proteção à natureza

era a recém-criada Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (FARNHAM, 2007).

A UNESCO foi fundada, em 1946, para promover a cooperação internacional nos campos da educação, ciência e cultura, mas o seu único envolvimento com as ciências naturais se dava na promoção da educação básica e do intercâmbio científico entre países. Na sua constituição, a palavra conservação fazia referência apenas a livros, obras de arte e monumentos históricos e científicos. Foi apenas com muito esforço do inglês Julian Huxley (1887-1975), biólogo, escritor, preservacionista e primeiro diretor-geral da UNESCO, que a proteção à natureza foi incluída na súmula da organização (MCCORMICK, 1992). Huxley foi fundamental também na construção das bases necessárias para a criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (IUPN) em Fontainebleau, França, em 1948 (MCCORMICK, 1992; FARNHAM, 1997).

A IUPN, que mais tarde veio a ser denominada União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), é a mais antiga e maior rede global de proteção à natureza, composta por mais de 1.000 organizações governamentais e não-governamentais e 11.000 cientistas voluntários em 160 países. Sua missão é: “to influence, encourage and assist societies throughout the world to conserve the integrity and diversity of nature and to ensure that any use of natural resources is equitable and ecologically sustainable” (IUCN, 2008, p. 1).

No Brasil, após as novidades legislativas do início da década de 1930, os anos 1940 e 1950 trouxeram poucas inovações na proteção à natureza. Destaca-se, entretanto, a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), organização particular fundada em 1958 nos moldes de IUCN. Ela defendia a criação de parques nacionais e a pesquisa científica como elementos centrais na defesa da natureza. Em consonância com os trabalhos das outras organizações ambientalistas da sociedade civil que a precederam, a abordagem da FBCN era a de colaboração com o Estado (FRANCO, 2000). Como resultado desse esforço, alguns parques nacionais foram criados durante as décadas de 1950 e 1960, mas a sua administração não era efetiva, faltavam recursos, as áreas não eram desapropriadas e o

quadro de guardas-florestais era demasiadamente reduzido (FRANCO, 2000). Diante da ideologia do progresso e do avanço da fronteira de ocupação e da modernização urbana-industrial do país, a principal estratégia da FBCN foi a proteção de elementos específicos da natureza em parques nacionais ou outras áreas reservadas, ainda que sem implantação efetiva - “esse foi o *locus* de atuação ao qual se restringiram, ou foram restritos, aqueles que atuavam no campo da conservação da natureza” (FRANCO, 2000, p. 95). Diferente da geração dos anos 1930-1940, motivada pela tentativa de implementar um projeto político mais amplo, em que a natureza tinha um papel central, a geração da FBCN, atuante, sobretudo, nos anos 1960-1980, durante o regime militar, teve possibilidades mais limitadas de atuação.

1.6 AMPLIAM-SE AS CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO À NATUREZA

Durante as décadas de 1940 e 1950, descobertas e conceitos novos das ciências naturais, especialmente da ecologia, estimularam novas percepções sobre a natureza e influenciaram as estratégias propostas para protegê-la. Ao invés de se concentrar as atenções em algumas espécies, em algum recurso natural isolado ou em componentes notáveis de uma paisagem ou região, o foco se deslocou, sobretudo, para os processos ecológicos que sustentam os ecossistemas. O próprio conceito de ecossistema, inicialmente concebido por Arthur Tansley (1871-1955), em 1935, ganha notoriedade e aplicação ao longo da década de 1950 (O’NEILL, 2001). Segundo Tansley:

It is the systems so formed which, from the point of view of the ecologists, are the basic units of nature on the face of the earth. Our natural human prejudices force us to consider the organisms (in the sense of the biologists) as the most important parts of these systems, but certainly the inorganic “factors” are also parts [...]. These ecosystems, as we may call them, are of the most various kinds and sizes (TANSLEY, 1935, p. 299).

Fundamentalmente concebido a partir de discussões da teoria de sistemas, ecossistemas são definidos como uma unidade natural que inclui partes vivas e não-vivas que interagem para produzir um sistema estável, ainda

que em equilíbrio dinâmico, no qual o intercâmbio de materiais segue vias circulares (O'NEILL, 2001).

A partir dessas discussões em ecologia evolutiva, emergiu outra matriz de justificativas para a proteção da natureza, um tanto diferente das abordagens preservacionistas e conservacionistas (ou desenvolvimentistas), chamada por Groom e colaboradores de “ética evolutiva - ecológica da terra”. Essa abordagem foi consagrada no trabalho clássico de Aldo Leopold (1887-1948), *A Sand County Almanac*, publicado em 1949 (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006). A idéia central presente na ética da terra de Leopold é de que a terra é um sistema complexo, composto por muitos níveis e subsistemas, que funcionam e se transformam a velocidades diferenciadas (NORTON, 2003). Para Leopold, a partir desse ponto de vista ecológico emerge uma nova moralidade acerca da relação homem – natureza. Ela se fundamenta em uma nova perspectiva do papel do homem no mundo biológico: ele deixa de ser um conquistador para ser um membro e cidadão pleno da comunidade da vida (NORTON, 2003). Sobre a fundamentação científica da ética de Leopold, Groom e colaboradores afirmam:

The development of ecology and evolution as scholarly disciplines conclusively demonstrated that nature was not a simple collection of independent parts, some useful and others to be discarded, but a complicated and integrated system of interdependent processes and components, something like a fine Swiss watch. There are really only a few parts of a watch that appear to be of direct utility to its owner, namely, the hour, second and minute hands [...]. However, proper functioning of these parts depends on dozens of unseen components that must all function well and together (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006, p.12).

Mudanças no foco da proteção, de espécies para sistemas, surgiram no âmbito da própria IUPN. Uma das suas principais redes de pesquisa, a Commission on Ecology, concluiu, em 1956, que “sua prioridade era a pesquisa relacionada às condições bióticas que regiam certos tipos de ‘paisagens’, o estudo das influências humanas e o melhor uso a longo prazo dessas paisagens” (MCCORMICK, 1992, p. 55).

Novos conceitos científicos foram estabelecidos, ganharam reconhecimento e contribuíram para o entendimento dos impactos humanos sobre a natureza e a formulação de ações de proteção. As noções de “biosfera”

e “ecossistema”, por exemplo, contribuíram para o entendimento dos processos dinâmicos e das inter-relações da natureza, para unificar pesquisas e para estudar os impactos humanos sobre o meio ambiente (FORESTA, 1991). Esses novos conceitos ajudaram no acúmulo de conhecimento científico sobre o ambiente natural e facilitaram a divulgação de seus resultados e a legitimação da crítica ambiental:

Once these terms became accepted frames of analysis, concepts like carrying capacity, subsistence density, limiting factor, and systemic stability transcended the hundreds of local contexts in which they had been used and became powerful tools for understanding basic characteristics of human-nature relations (FORESTA, 1991, p. 10).

Essa concepção mais sistêmica do ambiente natural e das relações homem-natureza teve impacto sobre a organização da IUPN. Segundo McCormick (1992), os trabalhos da Comissão on Ecology entre 1948 e 1956 acumularam uma série de advertências sobre a necessidade de que as pessoas tivessem maior consciência das conseqüências ecológicas de suas atividades. Em resposta à Comissão, a União concordou, em 1956, com a mudança de seu nome para International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), ampliando, dessa forma, o seu foco de atuação para contemplar as inter-relações entre atividades humanas e o ambiente natural (MCCORMICK, 1992).

Ao final da década de 1950, o conhecimento científico acumulado conferiu nova importância à natureza e expandiu o leque das ações para sua proteção. Para Ronald Foresta (1991),

Early twentieth-century biology had placed great value on the unique and the exceptional: nature most clearly revealed its inventiveness and genius at its extremes. [...] The lingering romantic aesthetic canons of the nineteenth century, which assigned great value to the spectacular and the dramatic, reinforced this tendency to find value in the extreme and unique. Biological conservation undergirded by such views was easy to execute. Conservation could, and did, focus on unique areas and a few magnificent species.

As knowledge accumulated about hundreds of less spectacular plants and animals, they were deemed worthy of protection. Advances in population genetics made it clear that the preservation of species, even the spectacular species on which traditional conservation had focused, would be difficult without maintaining breeding populations in their natural habitats. With the emergence of ecology as a recognized biological science, the ecosystem became an entity worthy of protection in and of itself. (FORESTA, 1991, p. 17).

Há que se considerar, também, a influência dos países subdesenvolvidos nas mudanças relacionadas com a postura assumida perante as políticas adotadas para as áreas protegidas. Não só novos conhecimentos ecológicos provocaram uma percepção mais holística dos assuntos pertinentes à proteção da natureza, ao longo dos anos 1940 e 1950, como a nova conjuntura política internacional e as necessidades particulares dos países pobres induziram uma integração das áreas protegidas com a promoção do desenvolvimento. Em sua Assembléia Geral de 1956, a IUCN entendeu “que o ‘planejamento de paisagens baseado na pesquisa ecológica’ deveria ser o ponto de partida para o desenvolvimento nos países menos favorecidos” (MCCORMICK, 1992, p. 58).

Essa significativa mudança de postura acerca das estratégias de proteção da natureza teve impactos na IUCN e nas suas discussões sobre áreas protegidas. A União havia criado, em 1960, a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNAP), que tinha como objetivo a “promoção e monitoramento dos Parques Nacionais e outras áreas, as quais são dedicadas à proteção dos recursos naturais; bem como dar orientação para o manejo e manutenção de tais áreas” (BRITO, 2000, p. 25). Ao longo do tempo, as disposições da IUCN acerca das áreas protegidas foram se ampliando. Partiram do foco em espécies, para habitats e ecossistemas, até a incorporação da dimensão humana das ações de proteção à natureza. Essa ampliação de foco pode ser percebida nos Congressos Mundiais de Parques, encontros internacionais promovidos pela IUCN para unificar as ações de criação e manejo de áreas protegidas.

1.7 OS CONGRESSOS MUNDIAIS DE PARQUES

A CNAP entendeu que, após 90 anos de história, os parques nacionais estavam se desenvolvendo isoladamente nos diferentes países, respondendo unicamente a necessidades locais e mantendo pouca conexão com os debates internacionais. Visando alcançar uma maior coordenação na criação e na

gestão de parques e considerando o fato de que muitos países ainda não haviam criado um parque sequer, a IUCN convocou, em 1962, a Primeira Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, realizada em Seattle, EUA (MCCORMICK, 1992). A Conferência de Seattle reiterou que os parques nacionais deveriam estar sob proteção legal que os resguardasse da exploração de seus recursos naturais ou de qualquer outro dano ocasionado pelo homem. Entretanto, esse princípio geral admitia certa flexibilidade, necessária, ao menos, para permitir o manejo constante a que os parques devem estar submetidos. Além disso, era importante garantir o respeito a alguns direitos privados, adquiridos anteriormente à criação dos parques, tais como o direito de habitação, o direito de agricultura e pecuária, o direito de prospecção e o direito de caça, contanto que fossem praticadas em pequenas áreas e em caráter temporário (BRITO, 2000). A Conferência de Seattle aprovou também duas resoluções que indicavam uma ampliação de foco no que diz respeito ao entendimento das ações de proteção à natureza e do papel dos parques nacionais. Uma se referia à importância da conservação nos programas de desenvolvimento e a outra à necessidade de que os órgãos de auxílio ao desenvolvimento, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento incorporassem considerações ambientais em suas ações de planejamento (MCCORMICK, 1992). O comprometimento das agências de desenvolvimento com a conservação ambiental foi facilitado pelo acúmulo de dados e pelo refinamento conceitual ocorrido no conhecimento ecológico, no final da década de 1950. Esse conhecimento tornou possível aos cientistas demonstrar mais claramente, para planejadores e administradores, os riscos ambientais das atividades humanas, bem como atribuir devidamente as responsabilidades pelos impactos ambientais negativos de projetos de desenvolvimento mal formulados.

Para Foresta:

The capacity of the natural sciences to measure the impacts of human activity in the ecosystem steadily improved while the analytic concepts took shape. (...) As ecologists armed with new concepts and instrumentation probed modern development, a list of projects gone awry for ecological reasons began to be accumulated.

The increasing theoretical fit of protected nature and the goals of universal human betterment drew many development-oriented

agencies into international conservation in the 1960's. (FORESTA, 1991, p. 10, 16).

Organizações da ONU, como UNESCO, FAO e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), incorporaram mais explicitamente atividades de proteção à natureza em suas ações ao longo do final da década de 1950 e dos anos 1960 (FORESTA, 1991). Mostrando sensibilidade às discussões internacionais sobre áreas protegidas, a própria Assembléia Geral da ONU elaborou e publicou, em 1962, uma Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes. Isto demandou da IUCN a organização de um amplo debate sobre os princípios e padronização dos objetivos de manejo para as áreas protegidas, instituídas a partir das diferentes experiências internacionais (ADAMS & HUTTON, 2007).

Acordos regionais e bilaterais entre algumas agências internacionais e países subdesenvolvidos também incorporaram mais claramente a proteção e o manejo de paisagens naturais. O Instituto Inter-Americano de Ciências Agrícolas – IICA, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), deu início, na década de 1960, a um programa de treinamento de profissionais latino-americanos no manejo de vida silvestre. O U.S. National Park Service criou um escritório de assuntos internacionais e estabeleceu parcerias técnicas com países na Ásia, África e América Latina. Por fim, organizações filantrópicas como a Rockefeller Brothers Fund também se aproximaram dos assuntos relacionados com a proteção da vida selvagem (FORESTA, 1991). Um personagem que fez uso dessa aproximação conceitual entre proteção à natureza e desenvolvimento, implantando uma série de medidas e contribuindo para a criação de muitas áreas protegidas, foi Kenton Miller (1939). Cientista e conservacionista, desde o começo de sua carreira, trabalhou com o planejamento e a aplicação prática de ações de conservação, envolvendo-se diretamente com essas questões na América Latina, a partir de 1962. Segundo Foresta:

Miller reasoned that conservation could be effective only if ideologically linked with the basic goals of universal human betterment at the core of the development ideal, and institutionally linked with the organs of development.

[...]

[...] conservation programs in South America could be effective only if broad lines of communication were forged between conservation planners and agronomists, economists, and others involved in national planning. Conservation, he argued, had to be recognized as a tool of development (FORESTA, 1991, p. 19-20).

Miller defendia uma postura profundamente profissional e técnica dos agentes envolvidos na proteção à natureza, para evitar que as suas ações fossem impactadas pelas controvérsias políticas que marcavam a América Latina na década de 1960. Para atender às suas próprias expectativas de rigor técnico e científico, Miller trabalhou para a formulação de programas integrados de gestão de áreas protegidas, procurando ir além das ações pontuais e fragmentadas, como a criação de novas áreas de acordo com a mera oportunidade (FORESTA, 1991).

Para que as ações de proteção à natureza fossem minimamente eficazes, Miller argumentava que os programas de criação de áreas protegidas deveriam ter escala nacional, ser amplos geograficamente, com base biogeográfica cientificamente sólida e tendo as áreas criadas de acordo com as categorias de manejo mais adequadas (FORESTA, 1991).

Trabalhando na FAO no apoio à formulação de planos de manejo de áreas protegidas, lecionando no IICA, e coordenando o *Regional Project on Wildlands Management*, Miller teve a oportunidade de colocar em prática muitas de suas idéias. Ele influenciou direta ou indiretamente a formulação de estratégias de proteção à natureza em muitos países da América Latina, como Cuba, Colômbia, Chile, Peru, Equador e Costa Rica e Brasil. Segundo Foresta (1991), os esforços de Miller foram responsáveis pelo aumento significativo do número e da extensão das áreas protegidas na América Latina, que passaram de 98 áreas e 13,7 milhões de hectares protegidos, em 1968, para 161 áreas e 25,9 milhões de hectares, em 1975.

No Brasil, orientados pelas propostas de Miller, os conservacionistas Gary Wetterberg, consultor da FAO, e Maria Tereza Jorge Pádua, técnica do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) elaboraram a primeira proposta (PÁDUA, 2004) de criação sistemática de áreas protegidas, que chama a atenção especialmente pela coerência e solidez científica (FORESTA, 1991). Como sugeria Miller, Wetterberg e Jorge Pádua fizeram uso do “melhor

conhecimento científico disponível” para elaborar a sua proposta, visando aumentar a eficácia do esforço de conservação. Para selecionar a localização espacial em que as áreas protegidas deveriam ser criadas, os técnicos usaram a teoria de refúgios do pleistoceno, concebida ao longo da década de 1960, a partir do trabalho de biólogos, como Jurgen Haffer e Paulo Vanzolini. A teoria buscava explicar a origem histórico-evolutiva de áreas especialmente ricas em diversidade biológica e que seriam estratégicas para conservação. Por falta de correspondências empíricas, essa teoria, posteriormente, perdeu força e deixou de ser empregada na criação de áreas protegidas (FORESTA, 1991).

Para a definição da configuração ou desenho das áreas protegidas a serem criadas, foi utilizada a teoria de biogeografia de ilhas. Concebida por Robert MacArthur e Edward Wilson, essa teoria procura explicar os padrões de variação de riqueza de espécies em ilhas oceânicas ou marítimas por meio dos seguintes padrões: 1 – uma relação direta positiva entre o número de espécies e a área das ilhas; 2 – uma relação inversa entre o número de espécies e o isolamento das ilhas; 3 – a troca (*turnover*) de espécies, ou seja, quando uma ilha é colonizada por novas espécies, estas parecem encontrar facilidades para substituir espécies estabelecidas anteriormente (MORSELLO, 2006). Os mecanismos propostos por MacArthur e Wilson para explicar esses padrões demonstram que eles estão ligados aos processos de dispersão, colonização e extinção de espécies. Os padrões observados em ilhas oceânicas e marítimas foram transpostos para “ilhas” de habitats cercados por paisagens antropizadas. Desse modo, a teoria de biogeografia de ilhas foi usada para criar áreas protegidas capazes de maximizar a riqueza de espécies em um fragmento de habitat. Em linhas gerais, esses princípios são aplicados até hoje na criação de áreas protegidas. Basicamente, são os seguintes:

- as reservas devem ser grandes, para conter mais espécies em equilíbrio e sujeitas a menores taxas de extinção (áreas maiores são melhores que áreas menores);
- as reservas não devem ser subdivididas em partes, mesmo que apenas por estradas, pois isso pode criar barreiras para dispersão de espécies (uma área única é melhor do que várias pequenas);

- se for necessário subdividir a área, os fragmentos devem ser distribuídos de maneira equidistante, para facilitar dispersões e colonizações;
- reservas separadas, quando possível, devem ser conectadas por faixas de ambientes protegidos ou corredores, para facilitar dispersões e colonizações;
- deve ser privilegiado o formato circular das reservas, para se evitar o “efeito de borda”. (PRIMACK & RODRIGUES, 2001; MORSELLO, 2006).

Fundamentado nessas discussões acadêmicas “de ponta”, o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, concebido pelo IBDF, foi lançado em duas fases: a primeira em 1979 e a segunda em 1982. Ele resultou em um expressivo aumento não só do número, mas também da área coberta por áreas protegidas e em uma maior interiorização territorial dessas áreas (IBDF, 1979; IBDF, 1981; DRUMMOND *et al.*, 2006). Além da coerência científica, o relativo sucesso do Plano pode ser atribuído à capacidade de seus proponentes de associar a conservação aos discursos de desenvolvimento e progresso vigentes, à coerência e à linguagem de planejamento adotada, linguagem esta favorecida pela ideologia de desenvolvimento que predominava nos anos 1970 (FORESTA, 1991).

Henyo Barretto Filho (2004) argumenta que, ao longo da década de 1970:

[...] a conservação à natureza na Amazônia, na forma do estabelecimento de UCs de Proteção Integral, avançou quando as circunstâncias políticas eram favoráveis e quando um conjunto de princípios consistentes, pretensamente científicos e taticamente selecionados, coadunaram a política de conservação com os valores dominantes da administração militar. (BARRETTO FILHO, 2004, p. 61)

Foi respeitando as diretrizes e a linguagem relacionadas com o “moderno conceito de desenvolvimento” que se estabeleceram as prioridades para a conservação da natureza propostas por Wetterberg, Pádua e outros. Desse modo, os planos de desenvolvimento dos militares acabaram por incorporar a “conservação do patrimônio natural” como “objetivo nacional” (BARRETTO FILHO, 2004).

A oportunidade política que propiciou o interesse do governo central por questões relacionadas com a conservação da natureza, durante a década de 1970, pode não ter sido apenas interna, mas também, externa. Pode-se supor que o aval governamental às ações que culminaram no Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil tenha resultado de pressões da opinião pública nacional, mas principalmente internacional, sobre o regime militar. Internacionalmente, a interdependência entre conservação e desenvolvimento foi consagrada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo, realizada na capital da Suécia em 1972. A conferência teve como objetivo avaliar os problemas do meio ambiente global e sugerir ações corretivas, não só do ponto de vista científico, mas, principalmente, social, político e econômico (MCCORMICK, 1992). A postura da delegação brasileira durante a Conferência de Estocolmo foi de resistência. Os seus argumentos, dentre outros, eram de que o desenvolvimento econômico não deveria ser sacrificado em favor da conservação ambiental, que objetivos “mal definidos” de proteção à natureza ameaçavam a soberania nacional de países subdesenvolvidos e de que, devido ao seu avançado estágio de desenvolvimento e pela exploração desordenada que fizeram de seus próprios recursos naturais, os países industrializados deveriam “pagar a conta” da conservação ambiental global (FERREIRA & TAVOLARO, 2008). Essa postura desafiadora criou dificuldades diplomáticas para o Brasil, o que obrigou a adoção, pelo governo federal, de algumas ações positivas em apoio à proteção da natureza, como a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (FERREIRA & TAVOLARO, 2008). Isto pode ter facilitado, também, o apoio ao trabalho “simultaneamente, original e fiel ao *mainstream* do conservacionismo internacional” de Wetterberg, Pádua e seus colaboradores (BARRETTO FILHO, 2004).

Por outro lado, a participação do Brasil e de outros países subdesenvolvidos influenciou profundamente o próprio planejamento e a realização da Conferência de Estocolmo. O receio, por parte dos países subdesenvolvidos, de que ações de proteção à natureza, propostas pelos países industrializados, viessem a restringir as possibilidades de desenvolvimento, obrigou os participantes a adotarem uma solução de

compromisso, ligando a conservação da natureza ao desenvolvimento humano. Ainda nas reuniões preparatórias, buscou-se

[...] assegurar aos países menos desenvolvidos que a proteção ambiental não entraria em conflito com seus interesses, não afetaria sua posição no comércio internacional e que eles poderiam manter seu desenvolvimento industrial ao mesmo tempo que evitavam as ciladas experimentadas pelo mundo mais desenvolvido. (MCCORMICK, 1992, p. 101)

A Conferência de Estocolmo acabou por diferenciar-se das reuniões internacionais sobre proteção à natureza precedentes pela ênfase no conceito de “meio ambiente humano”, ainda que ele tenha emergido antes da conferência. Essa ênfase e o entendimento internacional construído em torno dela influenciaram significativamente as ações de proteção à natureza que se sucederam. Segundo John McCormick (1992), “o pensamento progrediu das metas limitadas de proteção da natureza e conservação dos recursos naturais para a visão mais abrangente da má utilização da biosfera por parte dos humanos” (p. 111). A Conferência de Estocolmo marcou a transição do ambientalismo “provinciano” dos anos 60 para perspectivas mais racionais, política e global dos anos 70 (MCCORMICK, 1992).

De qualquer forma, as mudanças no contexto cultural, científico, político, social e institucional da virada dos anos 1960 para os anos 1970, e a sua influência sobre as visões de natureza e da importância de sua proteção, resultaram em um aumento significativo das áreas protegidas no mundo todo. A extensão da área sob proteção especial no mundo quase que duplicou ao longo da década de 1970 e continuou a crescer nas décadas seguintes (ADAMS & HUTTON, 2007).

1.8 NOVAS QUESTÕES: A EMERGÊNCIA DO SOCIOAMBIENTALISMO E DA BIOLOGIA DA CONSERVAÇÃO.

Com o crescente reconhecimento de que a proteção à natureza estava intimamente associada à conservação do meio ambiente humano e ao pleno desenvolvimento, os impactos sociais negativos das áreas protegidas

ganharam maior visibilidade, a partir da década de 1970. Isso provocou reações nas agências multilaterais. Em 1975, a Assembléia Geral da IUCN aprovou a Resolução Kinshasa para Proteção de Modos de Vida Tradicionais, sugerindo aos governos dos países que não deslocassem pessoas das áreas protegidas e que levassem em consideração as necessidades das populações indígenas (ADAMS & HUTTON, 2007).

Os conflitos entre áreas protegidas e populações locais fazem parte da sua história. Apesar dos primeiros apelos de Catlin e outros de que os parques governamentais deveriam proteger tanto as paisagens selvagens e as espécies silvestres quanto as populações humanas nativas, em muitos casos a criação de parques nacionais impactou negativamente as populações indígenas dos EUA. John Muir, por exemplo, aceitava a presença de populações indígenas e havia advogado a favor da criação de áreas protegidas de *wilderness* onde “indians walked softly and hurt the landscape hardly more than birds and squirrels”. No entanto, posteriormente, a criação do parque de Yosemite implicou na expulsão do povo Miwok que ocupava aquela área (SARKAR, 1999).

Enquanto isso, o conhecimento científico ecológico sobre os fluxos e processos ecossistêmicos e os conhecimentos antropológicos e etnográficos sobre as relações homem - natureza e sobre o uso e manejo tradicionais de recursos naturais acabaram por demonstrar que algumas paisagens julgadas naturais eram, em verdade, produto de manejo humano. Nesses casos, a exclusão de pessoas das áreas protegidas poderia comprometer as próprias características “naturais” que se buscava proteger (SARKAR, 1999).

Essas novidades tiveram impacto sobre a organização, em 1982, do 3º Congresso Mundial de Parques Nacionais da IUCN, realizado em Bali, na Indonésia, na qual foi tratada mais explicitamente a questão da relação entre populações locais e áreas protegidas. Fortaleceu-se a posição dos que defendiam que uma estratégia de conservação da natureza por meio dos espaços protegidos só teria sentido com a redução do consumo nos países industrializados e com a melhoria da qualidade de vida nos países subdesenvolvidos (BENSUSAN, 2006). Cresceu a convicção de que as áreas protegidas deveriam respeitar os direitos e resultar em melhoria da qualidade

de vida das comunidades onde as áreas eram estabelecidas. Em Bali foram reafirmados os direitos tradicionais das populações locais e foi recomendado que as ações de gestão e manejo dessas áreas deveriam se dar em conjunto com as pessoas das comunidades originais (DIEGUES, 1994; BRITO, 2000).

Uma das recomendações do 3º Congresso afirmava que as populações locais serão favoráveis às áreas protegidas “se sentirem que estão usufruindo apropriadamente dos benefícios provenientes da área protegida, sendo compensados apropriadamente por qualquer perda de direitos e levados em conta/consideração nos planejamentos e operações” (SHERL *et al*, 2006, p. 5). O Plano de Ação de Bali, conjunto de orientações práticas aos países para conservação pactuadas no congresso, tinha como objetivo explícito “promover a conexão entre gestão de áreas protegidas e desenvolvimento sustentável” (SCHERL *et al.*, 2006, p. 5).

Assim sendo, na década de 1980 acentua-se uma mudança de perspectiva acerca das relações entre homem e natureza e, conseqüentemente, das estratégias de criação e manejo de áreas protegidas. Alguns autores julgam ser essa uma mudança paradigmática (ADAMS & HUTTON, 2007). Em parte, essa “mudança paradigmática” pode ser atribuída à emergência de outra ética de defesa da natureza, diferente das matrizes anteriores, na qual seria exacerbada a percepção dos elos entre os meios de vida das populações humanas e a qualidade ambiental.

Diante das taxas crescentes de uso e exploração dos recursos naturais por parte dos países industrializados e do avanço ininterrupto da fronteira colonizadora da modernidade, “alguns grupos ameaçados apelam para os direitos territoriais indígenas e igualmente para a sacralidade da natureza para defender e assegurar seu sustento” (ALIER, 2007, p. 34). Alier considera esse novo “ecologismo”, em sua percepção da natureza e nas justificativas para sua proteção, diferente do conservacionismo (que ele chamou de evangelho da ecoeficiência) e do preservacionismo (que ele chamou de culto à vida silvestre). Nas palavras do autor,

O eixo principal desta terceira corrente não é uma reverência sagrada à natureza, mas, antes, um interesse material pelo meio ambiente como fonte de condição para a subsistência; não em razão de uma preocupação relacionada com os direitos das demais

espécies e das futuras gerações de humanos, mas, sim, pelos humanos pobres de hoje. Essa corrente não compartilha os mesmos fundamentos éticos (nem estéticos) do culto ao silvestre. Sua ética nasce de uma demanda por justiça social contemporânea entre humanos. (ALIER, 2007, p. 34).

Para Alier, como os proponentes que advogam essa abordagem de proteção à natureza não utilizam um discurso abertamente ambientalista, essa corrente não foi reconhecida pela literatura acadêmica e ambientalista antes da década de 1980. Porém, com os crescentes conflitos ambientais locais, regionais e globais em torno do uso da água do acesso às florestas e da descarga de contaminação, os movimentos de justiça ambiental, ecologismo popular ou ecologismo dos pobres podem ser agrupados sob essa diferente abordagem de defesa da natureza (ALIER, 2007).

No Brasil, essa abordagem é característica do movimento socioambientalista, que surgiu, na segunda metade da década de 1980, a partir do fim do regime militar, do processo de redemocratização do país e da aproximação entre os movimentos sociais (sindicais, de trabalhadores rurais) e ambientalistas. Um dos marcos desse movimento foi a Aliança dos Povos da Floresta, que defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, cuja sobrevivência dependia da conservação das florestas contra os impactos de grandes projetos de infraestrutura e do avanço da fronteira agrícola (SANTILLI, 2005). Esse movimento influenciou decididamente a história mais recente das áreas protegidas no Brasil. As lutas de Chico Mendes, seringueiro e líder sindical, e o Conselho Nacional dos Seringueiros mobilizaram movimentos indígenas, seringueiros, castanheiros e demais povos tradicionais, e movimentos ambientalistas em torno da criação das reservas extrativistas, uma categoria de área protegida concebida exclusivamente para contemplar as peculiaridades da Amazônia (SANTILLI, 2005). A luta de Chico Mendes e dos seringueiros ganhou reconhecimento internacional e o modelo das reservas extrativistas “passou a ser considerado por cientistas e formuladores de políticas públicas como uma via de desenvolvimento sustentável e socialmente equitativo para a Amazônia” (SANTILLI, 2005, p. 33).

Outro aspecto marcante da década de 1980 foram os novos avanços nos conhecimentos biológicos e ecológicos que, por sua vez, também influenciaram

as visões de natureza e as estratégias de proteção. Foi no final dessa década que o conceito de “biodiversidade” ganhou reconhecimento e teve seu uso difundido, para tratar da diversidade da vida em escala genética, de espécies e de ecossistemas. Em 1986, o termo *biodiversity* foi cunhado por Walter Rosen simplesmente como uma contração de *biological diversity* (SARKAR, 1999). Nesse mesmo ano, aconteceu, em Washington, o Fórum Nacional sobre Biodiversidade, reunindo biólogos, economistas, agrônomos, filósofos, agências de financiamento, entre outros, para discutir o estado do conhecimento, a importância e a conservação da diversidade biológica. O evento foi acompanhado literalmente por milhares de pessoas (WILSON, 1997).

Para Wilson (1997), ao longo daquela década acumularam-se dados e conhecimento suficientes sobre desmatamento, extinção de espécies e biologia tropical, bem como sobre as relações entre biodiversidade e desenvolvimento econômico, para colocar a questão da conservação internacional no centro de debates globais. Não por acaso, 1986 marcou também a fundação de uma associação científica chamada *Society for Conservation Biology* (WILSON, 1997).

O crescimento do arcabouço teórico acerca dos padrões de distribuição e das ameaças à biodiversidade levou à criação da biologia da conservação. Partindo do princípio de que o mundo atravessa uma imensa crise, sem precedentes, de perda de diversidade biológica, essa ciência acadêmica, derivada da biologia, procura, por meio de uma abordagem eclética, dar respostas a essa crise (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006). Nas palavras de Groom e colaboradores, a biologia da conservação é guiada por três princípios básicos:

Principle 1: Evolution is the basic axiom that unites all of biology. (The evolutionary play).

Principle 2: The ecological world is dynamic and largely nonequilibrium. (The ecological theater).

Principle 3: Human presence must be included in conservation planning. (Humans are part of the play). (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006, p. 15).

Ainda de acordo com Groom e colaboradores,

Modern conservation biology has sought to replace both the extreme Romantic Preservationist and the exploitative utilitarian philosophies of the nineteenth century with a balanced approach that looks to an ethic of stewardship for philosophical guidance, and a melting of natural and social sciences for theory and practice. (GROOM; MEFFE; CARROLL, 2006, p. 12).

Assim, seguindo a tradição ética de Aldo Leopold, a biologia da conservação gerou uma série de conceitos e modelos que procuram orientar o planejamento, a criação e a gestão de áreas protegidas, bem como o manejo de espécies e ecossistemas, visando maximizar a eficácia da conservação da biodiversidade. Vale notar que as matrizes de percepções e justificativas para conservação da biodiversidade e preservação de *wilderness* são diferentes (SARKAR, 1999). Existem pontos de convergência, como uma ética que deixa espaço para preocupações de caráter biocêntrico, e as críticas comuns ao crescimento econômico descontrolado, ao consumo excessivo, à expansão humana desordenada e ao uso de tecnologias deletérias. Entretanto, há diferenças significativas, principalmente nos objetivos de longo prazo: paisagens livres de humanos, para o primeiro caso, e diversidade biológica em seus vários níveis de organização, para o segundo. Isso leva a diferenças significativas, também, nas estratégias de ação propostas (SARKAS, 1999).

Com a crescente notoriedade dos movimentos ecologistas populares ou socioambientalistas, ampliou-se também o reconhecimento dos direitos das populações tradicionais no que se refere à sua relação com as áreas protegidas. Isso, aliado aos novos conhecimentos científicos e às técnicas da biologia da conservação, impactou os debates internacionais sobre as áreas protegidas. No 4º Congresso Mundial de Parques da IUCN, realizado em Caracas, na Venezuela, em 1992, foram discutidas quatro grandes questões acerca de áreas protegidas: i – como as áreas protegidas poderiam contribuir para estratégias mais gerais de promoção de desenvolvimento sustentável; ii – como áreas protegidas poderiam receber apoio mais consistente da sociedade; iii – como a gestão de áreas protegidas poderia se tornar mais eficiente na conjuntura econômica; iv – como poderia ser mobilizado um apoio internacional mais efetivo às áreas protegidas (MCNEELY, 1994). Segundo Jeff McNeely, que atuou como Secretário Geral desse congresso, diante da ocupação humana da quase totalidade da superfície do planeta, foi recomendado em

Caracas que estratégias de conservação da natureza adotassem uma abordagem mais flexível (MCNEELY, 1994). Após mais de dez anos de debate em reuniões técnicas e encontros da IUCN, finalmente foram pactuadas no Congresso de Caracas seis categorias básicas de áreas protegidas como maneira de organizar a multiplicidade dos diferentes sistemas nacionais (Tabela 1). Essas categorias são válidas ainda hoje.

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Ia.	Reserva natural estrita. Área que é protegida principalmente para pesquisa científica
Ib.	Área silvestre. Protegidas principalmente para a conservação de áreas naturais silvestres
II.	Parque nacional. Área manejada principalmente para proteção de ecossistemas e recreação.
III.	Monumento natural. Área manejada para conservação de algumas características naturais específicas.
IV.	Área de manejo de habitats/espécies. Área administrada principalmente para conservação por meio do manejo.
V.	Paisagem terrestre/marítima protegida. Área manejada principalmente para conservação de paisagem terrestres e marinhas e recreação.
VI.	Área protegida de recursos manejados. Área protegida manejada principalmente para uso sustentável dos recursos naturais.

Tabela 1: As seis categorias de áreas protegidas de acordo com a IUCN (Fonte: www.iucn.org).

No que diz respeito às populações humanas, foi recomendado pelo congresso de Caracas que fosse rejeitada a estratégia de re-assentamento das populações tradicionais e a sua inserção, sempre que possível, nas áreas protegidas (BENSUSAN, 2006). Além disso, foram ratificados os direitos dos povos indígenas sobre as suas terras, sempre que houvesse sobreposição com áreas protegidas criadas. Brito argumenta que essas medidas foram tomadas em função do entendimento de que a eficácia das áreas protegidas na conservação da natureza depende do apoio e, portanto, do destino das populações tradicionais (BRITO, 2000).

Ao mesmo tempo, foi reconhecido, em Caracas, que a experiência mundial com áreas protegidas não havia ainda tratado a conservação da diversidade biológica de maneira adequada. O congresso convocou então as nações a identificar em seus territórios, com base nos conhecimentos científicos pertinentes, áreas de importância crítica para a diversidade biológica e a garantir a sua proteção. Deveriam ainda desenvolver métodos de inventariar e resguardar, adequadamente, a sua diversidade genética. Houve uma advertência para a necessidade de se intensificar as discussões sobre elos entre diversidade biológica e mudanças climáticas, e sobre o papel das áreas protegidas em ambas as questões. Foi destacada a importância da adoção de estratégias de conservação em nível regional, por meio de uma abordagem biorregional (MCNEELY, 1994).

Por fim, a Conferência de Caracas reforçou a necessidade de criar mais áreas protegidas e de que elas fossem mais bem manejadas. Além disso, sugeria-se que elas deveriam estar inseridas nos planos de desenvolvimento nacionais, para que conferissem benefícios à população local ao mesmo tempo em que fossem eficazes na proteção da natureza (BRITO, 2000). Os países foram convocados a estabelecerem planos de ação para a criação e gestão das áreas protegidas, contendo objetivos quantificáveis, cronogramas e orçamentos claros (MCNEELY, 1994). Essas propostas foram levadas à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e foram incorporadas nas suas discussões.

1.9 O MARCO CONTEMPORÂNEO

Durante a Eco 92, foi lançada para adesão dos países participantes a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que ainda hoje orienta as principais políticas de conservação no mundo. Refletindo a multiplicidade de visões e de disposições acerca da proteção da natureza, a CDB foi estabelecida com objetivos bastante amplos:

Os objetivos desta Convenção, a serem cumpridos de acordo com as disposições pertinentes, são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e eqüitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado. (MMA, 2000, p. 11)

Em seu artigo 8, a CDB trata da conservação *in situ* e estabelece uma série de compromissos, como o estabelecimento de sistemas de áreas protegidas, promoção da proteção de ecossistemas e habitats naturais, a manutenção de populações viáveis de espécies, promoção do desenvolvimento sustentável em áreas adjacentes às áreas protegidas e respeito ao conhecimento, às inovações e às práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação (MMA, 2000).

Essa aparente ampliação de foco, na esfera internacional, no que diz respeito à proteção à natureza e às áreas protegidas, que aconteceu na década de 1980, teve impactos sobre os debates no Brasil acerca de diferentes abordagens para conservação. Aqui, ainda que não tenha havido uma cisão como nos EUA, entre conservacionistas e preservacionistas, estabeleceu-se um grupo, ora identificado como conservacionista, especialmente preocupado com a conservação da diversidade biológica e orientado pela experiência da FBCN. Em oposição a esse, há os socioambientalistas, orientados para a defesa de populações tradicionais e dos seus meios de vida e inspirados pela experiência do CNS. O debate entre esses dois grupos e a influência do marco internacional são emblemáticos durante a concepção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O SNUC foi concebido para definir critérios mais objetivos para a criação e gestão de diversas categorias de áreas protegidas, de forma a tornar o processo mais abrangente e eficaz. Esse esforço foi resultado do processo iniciado ainda na década de 1970, com a elaboração do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, e respondeu à necessidade de se organizar as diferentes categorias de unidades existentes na legislação brasileira em um sistema ordenado, conciso e completo (MERCADANTE,

2001). Cabe chamar a atenção para o fato de que neste momento o conceito de unidades de conservação era utilizado no Brasil como sinônimo de áreas protegidas para conservação da natureza.

A primeira versão do SNUC foi conservacionista em sua orientação estratégica. Em 1988 o IBDF encomendou a sua elaboração (na forma de um anteprojeto de lei) à Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, organização não-governamental dirigida por Maria Tereza Jorge Pádua. O grupo de trabalho da FUNATURA foi coordenado pelo almirante Ibsen Gusmão Câmara, da FBCN. Após muitas reuniões técnicas de trabalho e dois seminários com a sociedade civil, um em São Paulo e outro em Brasília, a FBCN concluiu a sua proposta e entregou em 1989 o anteprojeto de lei ao recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (MERCADANTE, 2001).

Em seguida, a proposta do SNUC foi encaminhada pelo Ibama ao Congresso Nacional, o que ocorreu apenas em 1992, tornando-se projeto de lei, submetido a oito anos de debates e ajustes. Durante esses debates, a primeira alteração significativa no projeto foi feita pelo relator, deputado Fábio Feldmann, em 1994. As alterações propostas por Feldmann foram fundamentadas em uma concepção mais ampla das unidades de conservação e de seus objetivos, em uma perspectiva de integração entre conservação e desenvolvimento, e justificadas no que estava sendo produzido pelo debate internacional:

[...] vem se desenvolvendo uma concepção nova sobre o papel das unidades de conservação que procura redefinir o manejo dessas áreas protegidas tendo em vista assegurar, ao mesmo tempo, a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações humanas. Essa mudança de perspectiva caminha em conjunto com a evolução do conceito de conservação e das estratégias de desenvolvimento.

Essa nova concepção parte do princípio de que a conservação, como o desenvolvimento, destina-se ao homem. Garantir o bem-estar das gerações de hoje e de amanhã é o motivo essencial da conservação. Esta afirmação vai de encontro ao pensamento conservacionista tradicional que, de certo modo, tende a 'absolutizar' o valor das espécies e dos ecossistemas, a despeito das exigências e necessidade humanas concretas, aqui e agora.

[...]

Outro documento fundamental é 'Cuidando do Planeta Terra', publicação conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, da União Internacional para a Conservação da

Natureza – UICN e Fundo Mundial para a Natureza – WWF, [...], partilha das críticas à forma tradicional de administrar as unidades de conservação ao afirmar que:

‘Os sistemas nacionais de áreas protegidas devem ser regidos por uma clara política que assegure que estas não venham a se tornar oásis de diversidade em um deserto de uniformidade, promovendo, para isso, sua integração às políticas de administração das terras e águas circundantes’. (MERCADANTE, 2001, p. 199-201).

Ainda que Feldmann tenha voltado atrás em suas propostas, e apoiado a proposta original da Funatura (MERCADANTE, 2001), os seus argumentos apresentados acima são uma amostra interessante de como os debates internacionais e os conhecimentos produzidos por grandes organizações como PNUMA, WWF e IUCN influenciavam as visões sobre os objetivos e o manejo das unidades de conservação no Brasil. Mais tarde, em 1995, o deputado Fernando Gabeira assumiu a relatoria do projeto de lei do SNUC. Mais uma vez o projeto foi profundamente alterado, dessa vez de acordo com concepções do deputado que, em parte, se aproximavam do socioambientalismo. As propostas de Gabeira procuraram resolver o que para ele era o problema central das unidades de conservação, o isolamento político provocado pela falta de participação social e pelo desrespeito às populações locais. Como segue:

A principal crítica à concepção tradicional das unidades de conservação é a de que essas áreas são criadas e geridas sem consulta à sociedade, especialmente às comunidades mais diretamente atingidas, vale dizer, aquelas que vivem dentro ou no entorno das unidades. Os parques e reservas permanecem assim isolados, sem se integrarem à dinâmica sócio-econômica local e regional.

[...]

O isolamento das unidades de conservação gera uma série de problemas que impossibilitam sua adequada implantação. [...] Sem o apoio local, e considerando as já referidas crônicas limitações dos órgãos governamentais para uma fiscalização eficaz, torna-se quase impossível, muitas vezes, impedir a depredação dos parques e reservas.

Argumenta-se, comumente, que as dificuldades encontradas pelo Poder Público para administrar adequadamente as unidades de conservação são causadas pela carência de recursos, carência esta que, por sua vez, seria decorrente da falta de vontade política dos governantes. Esta é, todavia, apenas parte da verdade. O que se pode constatar facilmente é que a sociedade, em geral, não conhece e não compreende a importância das unidades de conservação. É sabido que só se valoriza aquilo que se conhece. Concebidos e geridos de forma centralizada, não participativa, os parques e reservas carecem da visibilidade política necessária à sua

consolidação. O problema, portanto, não está apenas na falta de recursos, mas também no modelo de gestão. (MERCADANTE, 2001, p. 210-212).

Por fim, a versão definitiva do SNUC foi dada pela Lei 9.985 de 2000, que criou o sistema e procurou contemplar os diferentes anseios com a definição de 12 categorias de unidades de conservação, reunidas em dois grandes grupos: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável (MERCADANTE, 2001; MEDEIROS, 2006). São as categorias de acordo com a lei:

I - UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	II - UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

Tabela 2: Categorias de unidades de conservação do Brasil, de acordo com a Lei 9.985/2000.

Entretanto, ainda que os objetivos, as categorias e as diretrizes de manejo para as unidades de conservação brasileiras tenham sido definidas pela lei do SNUC de 2000, mudanças nos debates internacionais ainda viriam a influenciar a gestão de áreas protegidas no Brasil. No âmbito internacional, as visões de integração entre desenvolvimento humano e meio ambiente, que emergiram em debates anteriores, foram reforçadas na Assembléia Geral da ONU de 2000. Nesse momento, os países-membros acordaram o compromisso de erradicar a pobreza extrema e a fome, além de construir um mundo pacífico e seguro que permitisse o desenvolvimento humano. Para tanto, foram acordados oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que buscam melhorar significativamente as condições humanas até 2015. São eles (MAINKA; McNEELY; JACKSON, 2005): 1 - erradicar a pobreza extrema e a fome; 2 - atingir a educação primária universal; 3 - promover a igualdade entre gêneros e empoderar as mulheres; 4 - reduzir a mortalidade infantil; 5 - melhorar a saúde materna; 6 - combater a HIV/AIDS, malária e outras doenças; 7 - garantir a

sustentabilidade ambiental; 8 - desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Ainda que apenas o Objetivo 7 trate explicitamente da dimensão ambiental, foi assumido que este é um objetivo transversal aos outros, na medida em que todos dependem do suporte de um “ecossistema funcionando” (IUCN, 2005)

Mais uma vez, as dimensões ambiental e humana estiveram presentes de maneira inter-relacionada, desta vez no 5º Congresso Mundial de Parques da IUCN, realizado em Durban, África do Sul, em 2003. Segundo David Sheppard, que atuou como Secretário Geral do congresso, suas principais lições foram (SHEPPARD, 2004):

- ainda que um progresso considerável tenha sido atingido com a criação de áreas protegidas, ainda existem lacunas que requerem expansão e conectividade baseadas em dados científicos e na participação efetiva de cientistas;
- são muitos os desafios enfrentados pelas áreas protegidas, por isso o manejo efetivo precisa ser fortalecido;
- áreas protegidas são fundamentais para a conservação da diversidade biológica, para o desenvolvimento sustentável, e para o atendimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio;
- um novo acordo precisa ser firmado entre áreas protegidas, comunidades locais e populações indígenas, no sentido de envolver esses setores, respeitar os seus direitos e reconhecer a vitalidade de seu papel e do seu conhecimento para a conservação;
- existe a necessidade premente de se adotar novas e inovadoras abordagens para a criação e gestão de áreas protegidas, com modelos mais abrangentes (envolvendo áreas públicas, comunitárias, privadas, co-manejadas), territórios mais abrangentes (envolvendo corredores ecológicos, redes, mosaicos, e áreas transfronteiriças), e com uma abordagem em escala regional;

- é necessário significativo investimento em recursos financeiros e humanos para que haja gestão efetiva e eficaz das áreas protegidas;
- o público jovem precisa ser envolvido no tema das áreas protegidas.

Neste congresso foi firmado o Acordo de Durban, que fundamenta a conservação da biodiversidade em dois pilares: as áreas protegidas e as populações humanas (BENSUSAN, 2006). O acordo prevê nove linhas de ação (BENSUSAN, 2006): i - apoio significativo ao desenvolvimento sustentável; ii - apoio significativo à conservação da biodiversidade; iii - estabelecimento de um sistema global de áreas protegidas conectado às paisagens circundantes; iv - aumento da efetividade do manejo das áreas protegidas; v - fortalecimento dos povos indígenas e comunidades locais; vi - aumento significativo do apoio de outras parcelas da sociedade às áreas protegidas; vii - aperfeiçoamento da gestão, reconhecendo enfoques tradicionais e inovadores de grande valor para conservação; viii - aumento significativo dos recursos destinados às áreas protegidas, atendendo ao seu valor e às suas necessidades; ix - melhoria da comunicação sobre o papel e os benefícios das áreas protegidas. O Acordo de Durban, as suas premissas e as suas linhas de ação influenciaram a elaboração do Plano de Trabalho sobre Áreas Protegidas, adotado, em 2004, pela CDB. Dentre outras tarefas, o Plano de Trabalho solicitava aos países signatários a elaboração de Planos Nacionais sobre Áreas Protegidas (BENSUSAN, 2006).

A visão de interdependência entre as dimensões humana e ambiental norteou também a elaboração do Relatório de Avaliação Ecológica do Milênio, em 2005. Esse relatório foi escrito com o objetivo de avaliar as consequências de mudanças nos ecossistemas sobre o bem-estar humano e de analisar opções disponíveis para melhorar a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas e a sua contribuição para o bem-estar humano. O estudo, conduzido por 1.360 pesquisadores e especialistas de 95 países,

estimou que o homem impactou, alterou e simplificou mais a biodiversidade nos últimos 50 anos do que em toda a sua história anterior (MEA, 2005).

Em consonância com uma abordagem ecológico-evolutiva, o relatório fundamentou-se no conceito de ecossistemas que foi concebido por Tansley (1935) e adotado mais tarde pela CBD (1992): An ecosystem is a dynamic complex of plant, animal, and microorganism communities and the nonliving environment, interacting as a functional unit. Humans are an integral part of ecosystems (MEA, 2003, p. 49).

O documento chamou a atenção para o fato de que a perda de biodiversidade seria preocupante, sobretudo porque ela é base de sustentação de diversos “serviços ecossistêmicos” e, por conseqüência, teria impactos também sobre o bem-estar humano. Os serviços ecossistêmicos podem ser entendidos simplesmente como os benefícios prestados pelos ecossistemas às pessoas. Podem ser de quatro tipos e em todos eles a diversidade biológica é componente-chave (MEA, 2005):

- bens físicos, como alimentos, água, madeira, fibras, recursos genéticos;
- serviços de regulação, como manutenção do clima, prevenção de enchentes e doenças, manutenção da qualidade da água;
- serviços culturais, como lazer, estética, espiritualidade;
- serviços de suporte, como formação do solo, polinização, ciclagem de nutrientes.

Em resposta ao desenvolvimento conceitual e ideológico recente acerca das áreas protegidas e em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil ao Plano de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB, em 2006 foi publicado o Decreto 5758, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Dentre outras iniciativas, o PNAP adotou uma concepção abrangente de áreas protegidas. Assim,

Por sua abrangência, o plano enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas. Sendo que as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de

conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas. (MMA, 2006, p. 2).

Grande, abrangente e ambicioso, o PNAP apresenta 26 princípios gerais e 20 diretrizes de execução como forma de orientar o compromisso de estabelecer, até 2015, um sistema amplo de áreas protegidas, ecologicamente representativo, efetivamente manejado, participativo, justo na distribuição dos benefícios e capaz de integrar áreas terrestres e marinhas. Alguns princípios apontados pelo PNAP para atingir seus objetivos são:

I - respeito à diversidade da vida e ao processo evolutivo; [...]

III - valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza;

IV - valorização do patrimônio natural e do bem difuso, garantindo os direitos das gerações presentes e futuras; [...]

VII - reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural; [...]

X - adoção da abordagem ecossistêmica na gestão das áreas protegidas; [...]

XII - repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais; [...]

XX - promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas; [...]

XXII - sustentabilidade técnica e financeira, assegurando continuidade administrativa e gerencial na gestão das áreas protegidas; [...] (BRASIL, 2006)

A abrangência desses princípios sugere que o PNAP procura contemplar as múltiplas visões de natureza e as diversas justificativas para a sua proteção que marcaram a história moderna de criação e gestão de áreas protegidas.

Ao longo do tempo as visões predominantes de natureza e da importância da sua proteção variaram, estando mais ou menos fundamentadas em

conhecimentos científicos ou em concepções românticas; mais ou menos voltadas às necessidades humanas ou ao reconhecimento do valor intrínseco das outras espécies; refletindo mais ou menos os anseios das populações locais ou da sociedade global. Entretanto, pode-se observar que os aprofundamentos ocorridos no campo da ecologia e o surgimento da biologia da conservação orientaram as ações de proteção à natureza no sentido da exigência de um maior rigor técnico e profissionalismo. Além disso, abordagens sistêmicas concebidas a partir da ecologia aproximaram o homem e o seu ambiente nas visões de natureza, fundamentando estratégias que tratariam de maneira integrada tanto o desenvolvimento humano quanto a preservação da natureza.

No entanto, as preocupações predominantes com a promoção do desenvolvimento, por meio do crescimento econômico, ainda que com responsabilidade ambiental, fizeram prevalecer o interesse humano ao de outras espécies. Nesse contexto, a natureza foi valorizada principalmente enquanto recurso e patrimônio nacional e a sua conservação é vista como instrumento para que os países se desenvolvam.

No mesmo sentido, preocupações recentes dos movimentos sociais com a sobrevivência de populações tradicionais e indígenas subsidiaram visões de uma natureza profundamente ligada à cultura desses povos e orientaram a proposição de ações de proteção do meio ambiente, enquanto estratégia de proteção dos meios de vida dessas populações.

Ainda assim, a valorização romântica da natureza, que orientou os primeiros defensores de áreas protegidas, e a criação de áreas “livres” de interferência humana, perdura, e autores como Thoreau e Catlin são citados até hoje. Nos debates atuais acerca das áreas protegidas, e nos reflexos legais e institucionais desses debates, elementos e recombinações de todas essas diferentes visões podem ser identificadas.

Grosso modo, as diferentes visões sobre valorização da natureza ainda podem ser divididas entre: abordagens biocêntricas, voltadas à defesa da diversidade da vida *per se*, ainda que haja reconhecimento do interesse do homem por um aproveitamento estético, científico e lúdico da natureza, visão em que se enquadram os preservacionistas/conservacionistas; e abordagens

antropocêntricas, preocupadas com o usufruto, ainda que racional, dos recursos naturais pelo homem e com as populações locais ou tradicionais, em que se enquadram os socioambientalistas.

Apesar das diferenças, ambas as abordagens chamam à atenção aspectos importantes para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os preservacionistas/conservacionistas sustentam argumentos importantes para proteção à natureza, desde o imperativo ético de se respeitar as outras espécies vivas além do homem, até os possíveis benefícios da conservação para o próprio homem, como a inspiração artística, educacional e científica (NASH, 1989). Por sua vez, os socioambientalistas colocam justificativas que vão desde a necessidade de se respeitar os direitos de todas as populações humanas, até a importância do conhecimento tradicional para estratégias de conservação eficazes (SANTOS, 2005). Nesse sentido, algumas justificativas se tangenciam. Haveria, então, espaço para integração entre as duas abordagens.

No campo acadêmico, há autores que sugerem que as diferenças entre abordagens “parques sem gente” e “parques com gente” resultam de pesquisas em diferentes áreas do conhecimento científico. A primeira seria oriunda dos trabalhos de biólogos e ecólogos, e a segunda de antropólogos e cientistas sociais. Nesse caso, as críticas entre os grupos se fazem em torno da geração adequada de conhecimento científico e da sua aplicação para a formulação de estratégias de conservação verdadeiramente eficazes. Ecólogos acusam outros cientistas de não compreenderem os padrões de distribuição da diversidade biológica e os delicados processos ecológicos e evolutivos geradores dessa diversidade (TERBORGH *et al.*, 2002). Antropólogos acusam os biólogos de não compreenderem as dinâmicas de poder e do conhecimento nas relações entre sociedade e natureza (BRECHIN *et al.*, 2002; WILSHUSEN *et al.*, 2002). A solução para essas divergências estaria na comunicação entre as disciplinas (ADAMS & HUTTON, 2007; CHAN *et al.*, 2007). Algumas alternativas disciplinares foram propostas, como as interações e os serviços ecossistêmicos (CHAN *et al.*, 2007) e a ecologia política (ADAMS & HUTTON, 2007).

Já no campo da atuação prática, a integração entre conservação da diversidade biológica e o atendimento das necessidades humanas tem sido dificultada, dentre outros motivos, pela falsa suposição de que sempre pode haver soluções *win-win* (favoráveis a ambos os lados); pela tentativa de se implementar essas soluções via “ciclos de projetos” (curtos e intermitentes); pelo fracasso de estabelecer acordos entre as diversas partes interessadas; pelo foco maior em uma dimensão do que em outra (ex. atenção maior às atividades de geração de renda do que nos impactos para conservação, ou vice-versa); por concentrar-se excessivamente nos sintomas locais, enquanto são ignoradas pressões políticas que indiretamente provocam degradação ambiental ou, ao contrário, lidar apenas com questões macro-econômicas enquanto se ignora a realidade local (SCHERL *et al.*, 2006).

Cabe, então, retomar as propostas de Kenton Miller de integração entre conservação e desenvolvimento, por meio do planejamento nacional ou regional consistente (MILLER, 1997). Para Miller, uma maneira adequada de integração poderia se dar pelo planejamento biorregional:

Um processo organizador que facilita a cooperação entre as pessoas, objetivando adquirir informações, refletir sobre os problemas e as possibilidades da sua região, estabelecer metas e objetivos, definir atividades, implementar projetos, agregar informações cedidas pelas comunidades, avaliar os resultados e progressos e clarificar o seu enfoque. (MILLER, 1997, p. 11).

As características de uma administração biorregional seriam: abrangência de regiões bioticamente viáveis; liderança e gerenciamento; estrutura de núcleos, corredores e paisagens; sustentabilidade econômica; total envolvimento dos grupos de interesse; aceitação social das ações a serem desenvolvidas; informação sólida e abrangente; pesquisa e monitoramento; aplicação do conhecimento; gerenciamento adaptativo; restauração ecológica; desenvolvimento de técnicas cooperativas; integração institucional; cooperação internacional (MILLER, 1997).

Assim os diferentes anseios de proteção à natureza poderiam ser contemplados em diferentes destinações de uso do solo, pela implantação de mosaicos ou sistemas de áreas protegidas, combinando (BENNETT & MULONGOY, 2006):

- áreas nucleares: onde a conservação da diversidade biológica tem importância primária, mesmo que não estabelecida legalmente;
- corredores: que servem para manter os fluxos e processos ecossistêmicos, pela conexão física entre as áreas nucleares;
- zonas de amortecimento: que protegem a rede de eventuais ameaças externas e que são tipicamente caracterizadas por uso do solo compatível com a conservação;
- áreas de uso sustentável: onde oportunidades de uso sustentável dos recursos naturais são exploradas em conjunto com a provisão de serviços ecossistêmicos, no âmbito do mosaico da paisagem

Miller, em 1997, argumentava que ainda haveria oportunidades para a realização dessas abordagens no Brasil, devido às grandes extensões de áreas silvestres biologicamente importantes e à premência das necessidades de planejamento para conservação e desenvolvimento adequados, especialmente nas regiões de expansão da fronteira agrícola (MILLER, 1997).

Enfim, as disposições e motivações acerca da conservação da natureza em áreas protegidas se modificaram e se diversificaram através da história desse instrumento, da proteção de paisagens selvagens à prestação de serviços ecossistêmicos. Hoje, as diferentes matrizes culturais que justificam a proteção à natureza e fundamentam os objetivos de seu manejo são tentativamente contempladas em diferentes categorias de áreas protegidas reconhecidas internacionalmente. Por causa dessa variedade de justificativas, objetivos e categorias, as unidades de conservação são usadas como instrumento de gestão em circunstâncias que também são diversas e para atacar diferentes problemas. O próximo capítulo irá dos problemas sociais e ambientais típicos de áreas de expansão de fronteiras, como a rodovia BR 163.

CONFLITOS E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NAS FRONTEIRAS.

Grande parte da diversidade e riqueza da vida na Terra está contida nas áreas de florestas tropicais, dentre elas a Amazônia e a Mata Atlântica brasileiras. Essas florestas vêm, no entanto, sofrendo um processo cada vez mais intenso de supressão, degradação e fragmentação. Esse processo já reduziu a Mata Atlântica a 7% da sua extensão original (DEAN, 1996) e avança cada vez mais sobre a Amazônia (LAURANCE *et al.*, 2001). Essa redução significativa das matas implica em perda de espécies que as tem como habitats (WILSON, 1997; MYERS *et al.*, 2000; TERBORGH & VAN SCHAIK, 2002), além de ameaçar populações autóctones, meios de vida, aspectos culturais e conhecimentos tradicionais associados às florestas (POSEY, 1999).

A redução das áreas de florestas tropicais amazônicas é resultado direto de um processo de ocupação humana e transformação da paisagem, associado a um movimento de expansão da fronteira de colonização e produção agropecuária. A fronteira aqui não é, portanto, entendida como os limites geográficos que definem politicamente os territórios, mas como “áreas geográficas esparsamente povoadas periféricas a centros políticos e econômicos de poder que experimentam taxas aceleradas de modificações demográficas, agrícolas e tecnológicas” (LITTLE, 2001, p. 1). Os objetivos deste capítulo são levantar os problemas sociais e ambientais típicos de fronteira e destacar os fatores históricos que levaram a rodovia BR 163 a se configurar como área de expansão da fronteira e foco do interesse de criação de unidades de conservação.

Para Archibald Haller e seus colaboradores, ainda não há uma definição adequada de fronteira e o conceito ainda não recebeu o tratamento teórico que merece. Mesmo assim, esses autores sugerem que há aspectos que podem ser caracterizados como típicos de fronteiras. Sendo um deles o comportamento anômico dos indivíduos (HALLER *et al.*, 2000). Formulando a partir de Durkheim, Haller e colaboradores definem como “situações anômicas” as circunstâncias onde há extrema confusão normativa. Ou seja, situações onde o conjunto de normas de comportamento que normalmente baliza as

ações de membros de grupos sociais é inexistente, o que ocorre, em geral, nas fronteiras, porque:

Os sistemas de articulação de normas legais e de aplicação de sanções severas são custosos, e sua montagem leva muito tempo. Por isso elas tendem a não existir em áreas de fronteira. Dentro dos grupos, normas antigas muitas vezes deixam de funcionar. Entre os grupos que passam a ter contato, as normas próprias de cada um podem ser diferentes. Nessas circunstâncias, acontece que alguns habitantes da fronteira destituídos de princípios não adotam as normas de qualquer um dos grupos participantes e simplesmente tiram ou procuram tirar vantagens de todos. Além disso, o poder de polícia muitas vezes não existe ou está sob controle de um dos partidos que disputam o poder. Acima de tudo, os grupos em conflito encaram a fluidez da fronteira como uma promessa de riquezas que podem ser ganhas – ou perdidas - com facilidade. As perdas potenciais são profundamente temidas. Assim, uma grande taxa de conflito sobre obtenção e transferência de riquezas é marca característica das fronteiras. Seria um erro considerar esses conflitos como instâncias inesperadas de comportamento desviante. Os objetivos, as normas e os recursos dos grupos diferem entre si, e essas diferenças geram conflitos. Ora, o conflito em áreas de fronteira é muito mais violento, por causa da fraqueza da lei e da falta de sua aplicação (HALLER *et al.*, 2000, p. 948).

Por isso, a fronteira é terreno fértil para assassinatos, roubos, violência organizada, trabalho escravo, além de exploração predatória de recursos naturais e ocupação desordenada do espaço.

A importância histórica da fronteira para a determinação de relações sócio-econômicas tornou-se notória por meio do ensaio do historiador norte-americano Frederick Jackson Turner, lido no encontro da Associação Americana de História, em 1893, sobre a fronteira e a sociedade norte-americana. De acordo com a tese de Turner, a existência de uma vasta área de *free land* (apesar da presença de povos indígenas) e o movimento de colonização pioneira no sentido oeste explicam o caráter nacional, as instituições e o desenvolvimento norte-americanos:

the peculiarity of American institutions is, the fact that they have been compelled to adapt themselves to the changes of an expanding people – to the changes involved in crossing a continent, in winning a wilderness, and in developing at each area of this progress out of the primitive economic and political conditions of the frontier into the complexity of city life.(TURNER, 1976, p. 2).

Esse processo de avanço para oeste teve impactos sobre a natureza selvagem uma vez que “the desintegrating forces of civilization entered the

wilderness” (TURNER, 1972, p. 13). Na linha de frente do avanço da fronteira prevaleceu o que o que Nash (1982) caracterizou como a visão do pioneiro sobre a natureza selvagem. Essa era uma perspectiva negativa, pois para esses primeiros colonos europeus o ambiente florestal norte-americano ameaçava a sua sobrevivência física e “espiritual”.

O avanço da fronteira norte-americana ocorreu de maneira sólida e consistente, como uma onda em expansão que, década após década, gerava conflitos com povos indígenas, ampliava a exploração dos recursos naturais e devastação ambiental, ocupando e modificando o território. Cada etapa de avanço foi marcado por linhas ou limites naturais (rios, serras, terras áridas...) que definiam, então, os limites da colonização e, junto com aspectos cronológicos, afetavam as características da fronteira.

No entanto, ao mesmo tempo em que o avanço pioneiro modificava a paisagem natural, mudava também a relação entre colonos europeus e a natureza na fronteira norte-americana,

The wilderness masters the colonist. It finds him a European in dress, industries, tools, modes of travel, and thought. It strips off the garments of civilization and arrays him in the hunting shirt and the moccasin. It puts him in the log cabin of the Cherokee and Iroquois and runs an Indian palisade around him. Before long he has gone to planting Indian corn and plowing with sharp stick; he shouts the war cry and takes the scalp in orthodox Indian fashion. In short, at the frontier the environment is at first too strong for the man. He must accept the conditions which it furnishes, or perish, and so he fits himself into the Indian clearings and follows the Indian trails. Little by little he transforms the wilderness but the outcome is not the old Europe [...]. The fact is, that here is a new product that is American (TURNER, 1976, p. 3-4).

Esse mesmo processo por sua vez modificava as próprias instituições sociais que motivavam a colonização da fronteira:

At first, the frontier was the Atlantic coast. It was the frontier of Europe in a very real sense. Moving westward, the frontier became more and more American. [...] Thus the advance of the frontier has meant a steady movement away from the influence of Europe, a steady growth of independence on American lines. (TURNER, 1976, p. 4).

Uma vez atingida a costa oeste norte-americana, com a quase totalidade do território norte-americano ocupado por atividades econômicas, Turner

(1976) interpretou a paisagem territorial dos Estados Unidos como uma grande página de história universal da sociedade ocidental:

The United States lies like a huge page in the history of society. Line by line as we read this continental page from West to East we find the record of social evolution. It begins with the Indian and the hunter; it goes on to tell the disintegration of savagery by the entrance of the trader, the pathfinder of civilization; we read the annals of the pastoral stage in ranch life; the exploitation of the soil by the raising of unrotated crops of corn and wheat in sparsely settled farming communities; the intensive culture of denser farm settlement; and finally the manufacturing organization with city and factory system. (TURNER, 1976, p. 11).

Ao final do século XVIII e início do século XIX, nos cantos mais remotos da expansão fronteiriça para o oeste, a visão do pioneiro sobre a natureza coexistiu temporalmente com uma apreciação ética da paisagem natural, fruto da influência cultural européia, que se instalara nos aglomerados urbanos da costa leste. Desse contraste nasceu uma das instituições tipicamente norte-americanas mais conhecidas, o parque nacional, como tratado no capítulo anterior.

Na América Latina, a ocupação e colonização européias da fronteira se deram de maneira diferente, em alguns aspectos, do processo descrito por Turner (1976) para a América do Norte. Por exemplo, no Brasil, a história de colonização do território consiste em vários pulsos de avanço da fronteira de acordo com os ciclos de diferentes produtos: pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro, café; além de ciclos mais pontuais, como algodão, borracha ou cacau (HENNESSY, 1978). Outra diferença significativa entre o avanço da fronteira na América do Norte e no Brasil é que, seguindo os repetidos “booms” econômicos relativamente curtos dos produtos explorados, muitos espaços ocupados no território brasileiro foram abandonados por muitos migrantes e esquecidos pelos governos centrais, criando o fenômeno chamado de “fronteiras ocas” (*hollow frontiers*) (HENNESSY, 1978).

Outra diferença significativa entre as fronteiras norte e latino-americanas se dá no seu papel na formação ou transformação de instituições sociais, notadamente no que diz respeito ao surgimento da democracia na América do Norte. Para Turner (1976), a partir da “americanização” das instituições que ocorria nas fronteiras, o resultado foi o surgimento uma democracia tipicamente

norte-americana. Assim, a relação entre a democracia norte-americana e a fronteira norte-americana tinha um forte impacto na auto-estima da sociedade americana em formação e no desenvolvimento de uma consciência de nacionalidade. Segundo Hennessy (1978):

Under the influence of the frontier environment, characteristics were developed on which rested the greatness and uniqueness of the nation – individualism, a democratic spirit, hard work, inventiveness, optimism, a distrust of government intervention and a belief in self-help. A crucial aspect of Turner's thesis was the idea of 'perennial rebirth'. The frontier was a magic fountain of youth in which América continually bathed and was rejuvenated. (HENNESSY, 1978, p. 11).

A fronteira latino-americana não deu origem a um processo semelhante de democratização. Segundo Drummond (1989), a formação democrática da sociedade norte-americana seria resultado de uma política democrática de acesso à terra, que: i – criava democracias locais “jovens” que contrabalanceavam velhas oligarquias em áreas já ocupadas; ii – serviria de “válvula de escape” econômica e social para os trabalhadores sobre-explorados e insatisfeitos das áreas mais antigas.

Turner (1976) concentrou a sua análise, apenas, na história da fronteira norte-americana. Hennessy (1978) procurou comparar o processo de avanço da fronteira nos EUA com as fronteiras latino-americanas. Walter Prescott Webb (1979) ampliou o escopo de análise, demonstrando a importância do conceito de fronteira para o entendimento da história da Europa como um todo e, em última instância, de toda civilização ocidental.

It is the American frontier concept that needs to be lifted out of its present national setting and applied on a much larger scale to all of Western civilization in modern times [...].

Europe had a frontier within the American concept more than a century before the United States was settled. Europe's frontier was much greater than that of the United States, included the present United States and was the greatest frontier of world record. The frontier was almost if not quite as important in determining the life and institutions of modern Europe as it was in shaping the course of American history. Without its frontier modern Europe would be so different from what it is that it could hardly be considered modern at all. (WEBB, 1979, p. 7).

Para Webb (1979), tanto a fronteira norte-americana quanto a latino-americana fizeram parte do fenômeno mais abrangente da expansão da Grande Fronteira da Europa. Além de espanhóis e portugueses, com a

colonização da América Latina, participaram desse processo os ingleses na Austrália, os Boers na África do Sul e os estadunidenses e canadenses na sua expansão pela América do Norte. Cada evento regional de colonização e expansão da fronteira de ocupação européia foi, para Webb (1979), um reflexo desse evento de maior escala territorial e temporal. Segundo Webb (1979), o período de expansão da “Grande Fronteira” durou do século XVI ao século XX e marcou, profundamente, a história de toda a civilização ocidental. A exploração dessa fronteira, expandindo-se desde a metrópole (Europa), contribuiu inclusive para a formação das bases econômicas do período moderno. Houve vários componentes comuns a todas as fronteiras específicas dentro da “Grande Fronteira”. Um desses componentes é a pressuposição de que o território a ser ocupado “não tem dono”, está disponível para invasão e posse: “The frontier movement is an invasion of a land assumed to be vacant as distinguished from an invasion of an occupied or civilized country, an advance against nature rather than against men” (WEBB, 1979, p. 3). Para Webb (1979), o próprio conceito de fronteira é aplicável, apenas, nas circunstâncias nas quais indivíduos oriundos da civilização avançam sobre a natureza selvagem, uma área desocupada ou esparsamente povoada por sociedades primitivas.

Desse modo, outro componente comum às diversas fronteiras é a percepção da fácil exploração e da possibilidade de pronto enriquecimento individual, o que acaba por motivar a própria ocupação da fronteira: “You can get everything of a material nature you want, more than you ever dreamed of having, from gold and silver to furs and foods, and in any quantity you want, provided only that you are willing to venture and work” (WEBB, 1979, p. 12). Mais do que simples percepção, o fluxo de produtos da natureza trazidos da fronteira para a metrópole significou de fato a geração de uma riqueza muito grande:

No, it is not possible to measure the amount of goods flowing from the frontier into the Metropolis, but it can be said that the frontier hung like horn of plenty over the Metropolis and emptied out on it an avalanche of wealth beyond human comprehension, almost beyond the dreams of the most avaricious. (WEBB, 1979, p. 20).

Para Webb (1979) a moderna “Grande Fronteira” provocou um verdadeiro *boom* econômico para a metrópole, a Europa, como jamais havia sido registrado na história da civilização ocidental:

When this great area was made available to the crowded and impoverished people of the Metropolis, they swarmed out like bees to suck up the nectar of wealth, much of which they brought home to the mother hive. This sudden, continuing, and ever-increasing flood of wealth precipitated on the Metropolis a business boom such as the world had never known before and probably never can know again. [...] This boom began when Columbus returned from his voyage, rose slowly, and continued at an ever-accelerating pace until the frontier which fed it was no more. Assuming that the frontier closed in 1890 or 1900, it may be said that the boom lasted about four hundred years. (WEBB, 1979, p.13).

Esse período de extraordinária abundância foi marcado ainda pelo surgimento de instituições econômicas, políticas e sociais também extraordinárias, geridas em um período de crescimento acelerado e que hoje definem em boa medida as estruturas da sociedade ocidental. Para Webb, “it means that the modern age was an abnormal age, and not a progressive orderly development which mankind was destined to make anyway” (WEBB, 1979, p.14).

Webb (1979) comparou a fronteira a uma grande árvore que, após uma noite de tempestade, deixa cair seus galhos (*windfalls*) para serem aproveitados como lenha pelos camponeses sujeitos a racionamento de combustível. Assim seria também a interação entre a fronteira e a metrópole, esta se beneficiando fácil e casualmente dos abundantes bens e recursos encontrados naquela. Os *windfalls* das fronteiras seriam, então, aquelas *commodities* “gratuitas” apropriadas pelos exploradores com um ou outro item do custo de produção muito ou totalmente eliminado, como, por exemplo, o preço da terra.

Webb dividiu esses produtos em dois tipos de *windfalls*. Os primários seriam aqueles facilmente apropriados, com mínimo investimento e pouco trabalho preliminar. Exemplos seriam o ouro e a prata, as peles de animais e a madeira. Outra categoria seriam os *windfalls* secundários, ou seja, aqueles que dependem de um tempo maior de espera para exploração e têm um custo maior de produção. Exemplos deste tipo seriam o gado e os produtos agrícolas.

Conforme sugeriu Webb, ao propor a noção de uma “Grande Fronteira”, a expansão das fronteiras não cessa com o fim da dominação européia sobre as suas colônias. Ao analisar o caso da expansão da fronteira brasileira, Victor Leonardi (1996) argumenta que:

[...] dado o tamanho do Brasil a conquista não estava concluída no início do século XIX. Findo o período de dominação portuguesa, continua, no Brasil, o processo de invasão de novos territórios habitados por povos autóctones pela violência das armas. Prossegue a conquista do interior do Brasil não concluída até 1822. (LEONARDI, 1996, p. 99).

Uma vez encerradas as relações coloniais entre o Brasil e sua metrópole portuguesa, o processo de interiorização da fronteira não só continua como, em alguma medida, se intensifica. Esse processo, que Leonardi (1996) batizou de colonialismo interno, se dá, principalmente, pelos mesmos motivos que provocaram a expansão da “Grande Fronteira” de Webb: percepção da existência de extensas áreas “desocupadas” no sertão, repletas de recursos naturais e riquezas prontos para serem explorados. Para Leonardi (1996) ocorre um novo processo de expansão colonialista interna, em que, a partir da herança da colonização portuguesa. Nessa fase as regiões costeiras de ocupação mais antiga formaram a nova metrópole. Este processo se iniciou, ainda na fase colonial, por meio do seguinte esquema:

[...] embora a maior parte dos lucros ficasse em Lisboa, os agentes históricos diretos do colonialismo residiam no Brasil e não na metrópole. Foram esses homens ricos de Olinda, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, São Luís ou Belém que fizeram com que a chegada eventual de legislação humanitária, vinda de Portugal, virasse letra morta na América do Sul. Ora, foram exatamente os descendentes dessas elites coloniais residentes no Brasil que prolongaram o colonialismo interno, após a Independência de 1822. (LEONARDI, 1996, p. 120).

Enfim, a partir desses exemplos sobre a percepção comum que colonizadores e pioneiros demonstram sobre as fronteiras, uma definição geral das fronteiras poderia ser cunhada. Neste caso, uma fronteira seria “*inherently a vast body of wealth without proprietors*” (WEBB, 1979, p. 14). Essa percepção e as suas implicações práticas políticas, econômicas, sociais e ambientais estão sintetizadas na definição de fronteira apresentada por Drummond (2007), trabalhando em cima de uma conceituação de Haller e colaboradores (2000):

1- áreas esparsamente habitadas, geograficamente isoladas, mas ligadas a uma sociedade nacional ou regional mais consolidada; 2- áreas onde ocorrem instituições relativamente fracas e fragmentárias, em construção ou ainda ineficazes; 3- áreas onde os sistemas produtivos ainda são incipientes, dependendo fortemente da extração bruta dos recursos naturais, e onde as populações humanas estão fracamente integradas à sociedade mais ampla; 4- áreas sujeitas a distúrbios sociais, econômicos, políticos ou ambientais quando organizações governamentais e/ou privadas de fora passam a investir pesadamente no local e/ou tentam influenciar novas atividades, regras e instituições; e, por fim, 5- a partir dessas interferências, são áreas que estão sujeitas também à imigração e fixação de grande número de pessoas de outras regiões. que chegam buscando lucros elevados, altos salários e a rápida exploração de recursos naturais, reais ou imaginados, tudo facilitado pela fragilidade ou ausência das instituições pertinentes.

Ainda assim, situações típicas de fronteiras podem ser consideradas terreno fértil para modificação das instituições existentes, ou o surgimento de instituições completamente novas, de maneira adequá-las às circunstâncias das fronteiras. Conforme sugeriu Webb:

This thesis holds only that the frontier, which was always an environment a little on the raw side, acted as a sifter; that some institutions could pass, and some could not pass at all. The frontier was a soil in which the seeds of all ideas were sown, some to flourish, some to languish, and some to die. It is unnecessary to claim that the frontier originated ideas or institutions, but only that it altered them, often in a spectacular manner. (WEBB, 1979, p. 239).

Como exemplos dessa tese, Webb apresenta os casos dos *Texas Rangers* e da adoção do revólver como armamento típico da fronteira oeste dos EUA, os novos sistemas de criação de gado, a invenção da cerca de arame farpado, novas práticas agrícolas adaptadas a ambientes secos, como a irrigação, e a criação de novas leis de acesso e gestão de água (WEBB, 1979).

Talvez os parques nacionais pudessem ser inseridos nesse rol de instituições modificadas ou criadas pela fronteira dos EUA. A sua concepção, feita por pensadores do leste norte-americano, se deu concomitantemente ao avanço para o oeste, como maneira de proteger espaços geográficos notáveis contra a apropriação privada e a alteração indevida (NASH, 1982). O

surgimento da crítica ambiental nas colônias, uma vez que intelectuais e pensadores educados na Europa puderam testemunhar, em primeira mão e em tempo real, a devastação ambiental provocada pela expansão da fronteira de colonização europeia nas terras que os europeus conquistaram ou tentaram conquistar (PÁDUA, 2002).

2.1 FRONTEIRAS NO BRASIL

Apesar das muitas semelhanças entre as diversas fronteiras que caracterizam o grande evento de expansão da civilização ocidental moderna, há muitas peculiaridades em cada uma delas. Por exemplo, como exposto, diferente da expansão colonizadora consistente na América do Norte, na América Latina diferentes eventos de expansão de fronteiras estiveram associados à exploração de recursos naturais ou a produtos específicos desigualmente distribuídos pelo território. Dentre outros motivos, isso ocorreu porque, como demonstrou Caio Prado Júnior (1978), nas regiões temperadas a ocupação da fronteira assumiu aspectos de povoamento, enquanto que nos trópicos a ocupação teve feições de acentuado caráter mercantil.

Será a empresa do colono branco que reúne à natureza pródiga em recursos aproveitáveis para a produção de gêneros de grande valor comercial, o trabalho recrutado entre raças inferiores que domina: indígenas ou negros africanos importados. [...] No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 28).

O sentido da colonização europeia nas fronteiras tropicais, dentre elas o Brasil, estava relacionado com uma expectativa de imediata e máxima exploração dos recursos naturais, e não com a efetiva ocupação. Isto explica a persistência de determinados aspectos sociais e econômicos da formação histórica das colônias (PRADO JÚNIOR, 1978).

Assim, a cada final de ciclo de exploração de um recurso natural ou produto (pau-brasil, açúcar, tabaco, ouro e diamante, algodão, café...), a fronteira era abandonada por muitos colonos, dando origem às fronteiras ocas.

Além disso, em cada ciclo de exploração, características associadas a cada produto (valor, perecibilidade, volume, peso, distribuição espacial,...), a maneira de explorá-lo (tecnologia) e a maneira de se chegar até ele e de transferi-lo para os mercados (transporte) também ajudaram a definir aspectos das fronteiras.

As bandeiras são consideradas como um dos primeiros esforços de expansão e interiorização da fronteira no Brasil. Os bandeirantes vasculharam o interior da colônia, explorando, mapeando, procurando ouro, capturando índios e reclamando terras para a coroa portuguesa. Como era tipicamente exploratória, essa fronteira foi móvel e ampla. A fronteira dos bandeirantes foi também violenta, pois tinha dentre outros objetivos a captura de indígenas para escravização. As bandeiras eram campanhas compostas de cem ou mais brancos ou mamelucos e de até mais de mil auxiliares indígenas. Os líderes eram especialistas no tráfico de escravos. As incursões pelo interior duravam meses e eram cuidadosamente planejadas, contando com estoques, guarnições e depósitos avançados de mantimentos. Ainda assim, era comum que, no caminho de retorno, as crianças e velhos capturados fossem assassinados, como maneira de racionar os suprimentos (DEAN, 1996).

Para Leonardi (1996), é nesse momento que foi definida uma política de colonização, que vai marcar a expansão da fronteira, desde aquele período até o presente: a concentração de terras, baseada na violência contra as populações locais e na devastação dos recursos naturais. As guerras promovidas pelos bandeirantes eram usadas para “pacificar” as populações indígenas “quando os dispositivos militares regulares se revelavam insuficientes para garantir a usurpação de terras e a presença mercantil dos portugueses” (LEONARDI, 1996, p. 52). Leonardi (1996) argumenta que essa política foi levada a cabo com base em visões estereotipadas e dicotomias construídas: civilização x barbárie, cristãos x gentios, entre outras. Aí poderíamos incluir, também, as dicotomias metrópole x fronteira e progresso x natureza selvagem, que, também, tipicamente, justificam o avanço da ocupação colonialista e da devastação ambiental.

Por outro lado, alguns autores (HOLANDA, 1994; DRUMMOND, 1997) reforçam o papel das bandeiras na miscigenação racial e integração cultural e

na conseqüente adaptação dos colonos ao ambiente. Ironicamente, sendo os próprios líderes mestiços, eles faziam uso das línguas e conhecimentos indígenas nas expedições em busca de escravos. Eventualmente, a miscigenação chegou a ser incorporada pelos administradores portugueses como estratégia de ocupação e fixação das fronteiras. Um decreto do Marquês de Pombal, de 1751, procurou encorajar o casamento de colonos portugueses com mulheres indígenas, em regiões próximas aos territórios espanhóis, como uma maneira de formar uma população miscigenada estável e assegurar o controle do território (HENNESSY, 1978).

No período colonial, a população brasileira recenseada aumentou mais devido à miscigenação entre portugueses, indígenas e escravos africanos do que pelo crescimento de famílias européias “fechadas sobre si mesmas”. Segundo Drummond:

Essa miscigenação, como mostrou pioneiramente a obra de Gilberto Freyre, não foi estritamente sexual ou genética. Ela foi também cultural, ou até civilizatória, e criou formas mistas e/ou originais de organização familiar, religião, vestuário, culinária, arquitetura, arte e, por que não, de uso dos recursos naturais. (DRUMMOND, 1997, p. 55).

Pelo contato cultural dos aventureiros e colonos com os povos autóctones e a pela própria miscigenação racial, os portugueses aprenderam as técnicas de exploração dos recursos naturais do novo continente ainda desconhecido deles. Hennessy afirma, referindo-se aos portugueses:

In so far as the interior had been tamed it was argued that it had been largely due to mixed races. Forbidding environment had been settled by those who accepted, learnt from and mixed with the indigenous inhabitants. (HENNESSY, 1978, p. 22).

Por exemplo, as práticas agrícolas largamente empregadas na colônia, e que perduram até hoje nas fronteiras, de conversão florestal para agricultura, compõem o regime de derrubada e queimada ou “coivara”, adaptado a partir do regime praticado pelos indígenas. Ele inclui o milho e a mandioca, cultivares nativos, como culturas de primeira necessidade (DEAN, 1996).

A adoção expandida desse regime predatório de agricultura é detalhadamente descrita por Dean (1977) para a região de Rio Claro (São

Paulo) do século XIX, mas ela é facilmente encontrada em qualquer tempo ou área de fronteira brasileira:

Eles [os colonizadores] abriam claros temporários na floresta por meio do fogo. Perto do final do inverno, que era a estação seca, cortavam a machado e foice as lianas e o sub-bosque, e os deixavam secar por algumas semanas. No dia em que o vento era propício, punham fogo à mata, que ardia intensamente; a fumaça era visível a quilômetros de distancia. A clareira resultante, com uma extensão de dois a três hectares, não consistia num campo limpo, pois nela restavam os restos de troncos enegrecidos e de raízes desenterradas – mas era fertilíssima. O lavrador fazia alguns furos no solo com um pedaço de pau, punha umas poucas sementes em cada cova e aplicava muito pouco trato cultural daí em diante, exceto uma ou duas capinas e o espaçamento das mudinhas. Por uns cinco ou seis anos repetia-se a queimada antes da plantação, até que o lugar era abandonado e o mato tornava a crescer. (DEAN, 1977, p. 24).

Ainda que tecnologicamente mais primitiva do que a agricultura praticada na Europa, o regime de corte e queima das fronteiras foi amplamente empregado, pois era, e ainda é, economicamente mais eficiente no curto prazo. Os solos recém-queimados da floresta são imensamente férteis e o corte e queima da mata eliminam a necessidade de se realizar o pousio e de usar o arado. Isso leva a uma enorme economia de mão-de-obra, o que tornava possível tanto a produção em pequena escala do colono que não tinha escravos, quanto a exploração dos enormes latifúndios monocultores dos grandes produtores (DEAN, 1996).

Por isso, a coivara foi adotada pelos portugueses não só na pequena agricultura de subsistência, mas também nos grandes monocultivos para exportação. Para Dean (1996), os plantios de cana-de-açúcar do período colonial eram apenas a “intensificação” da agricultura indígena itinerante. Sob a perspectiva mercantil dos portugueses, alguns aspectos da efemeridade dessas práticas agrícolas as tornam ainda mais deletérias ambientalmente. Segundo Drummond,

Os portugueses queimavam as florestas, limpavam o terreno, introduziam a cana e exploravam cada lote até a exaustão. Para isso concorriam a farta disponibilidade de terras, o alto valor comercial do produto final e a disponibilidade de enxadas e foices metálicas para controlar as ervas indesejadas. Não ocorria, como na “coivara”, o “repouso” dos lotes usados, mas o abandono dos lotes virtualmente exauridos. (DRUMMOND, 1997, p. 62).

Assim, a situação típica de fronteira, onde há a percepção de uma abundância de terras “disponíveis” e da possibilidade de fácil apropriação dos recursos naturais e enriquecimento rápido, induz a uma relação efêmera com a terra e os recursos. Essa efemeridade depende da possibilidade de deslocamento da atividade o que, por sua vez, perpetua o avanço da fronteira até a sua exaustão.

Outros fatores obrigavam a adoção do regime de corte e queima e conspiravam a favor do caráter itinerante da agricultura, como as próprias condições ambientais e os aspectos ecológicos da região tropical. Após, apenas, dois ou três anos de colheitas em uma clareira aberta na floresta, por vezes surgem formigas em enorme abundância, com impacto brutal sobre as lavouras. Contra elas havia poucas medidas de controle além do abandono do lavrado. Segundo Dean:

Todos os observadores coloniais da lavoura concordam que a onipresença das [formigas] cortadeiras, sua agressividade e sua resistência a qualquer medida defensiva que os lavradores conseguissem conceber ou aplicar eram uma causa importante da persistência da agricultura itinerante. (DEAN, 1996, p. 127).

O avanço da derrubada das florestas e a conversão das áreas para agricultura também reduzia os habitats dos predadores de formigas – pássaros, lagartos, rãs –, o que aumentava a sua abundância. A redução dos habitats florestais e da proteção física das árvores propiciavam também a invasão de vertebrados, silvestres ou domésticos, sobre as áreas plantadas, prejudicando o produtor e contribuindo para o abandono da terra (DEAN, 1996). Mais ainda, a redução das áreas de mata para expansão das áreas plantadas também era, ironicamente, motivo para abandono da terra pelos agricultores. Isso porque uma reserva florestal para ser explorada como fonte de lenha e de madeira para ferramentas e construção civil era indispensável para a sobrevivência dos colonos, como demonstra Dean:

Normalmente, o fogo da cozinha ficava aceso durante horas -, ferver roupas, aquecer água para o banho, secar guarnições de cama e mesa e roupas da estação chuvosa, e para manter a cozinha aquecida no inverno. Os pequenos produtores necessitavam de lenha para beneficiarem suas safras comerciais: toucinho, fumo de corda, queijos, cachaça, sabão e mandioca. [...] Para esta queima não se cortavam árvores, pois a madeira verde teria de ser estocada para secar. [...].

Os fazendeiros tinham de abater árvores vivas para material de construção, mourões de cerca, caixotes, cabos de enxada e machado, gamelas, cangas, mobília e muitas outras utilidades. O terreno da mata era também fonte de cipós, utilizados como cordas e para substituir pregos. Quando a capoeira desaparecia totalmente e a coleta local se tornava impraticável ou perigosa, a família tinha de se mudar, vendendo tudo para proprietários maiores, que queriam a terra apenas como pastagem. (DEAN, 1996, p. 210).

Era praticamente inexistente entre os agricultores o hábito de plantar árvores como parte das atividades de manejo da terra ou como estratégia de manutenção do estoque de madeira (DEAN, 1996). Isso talvez se devesse à proximidade da fronteira e à percepção da abundância de florestas. A fragilidade da situação fundiária também desestimulava os colonos a realizarem investimentos de médio ou longo prazo nos terrenos. Os agricultores que praticavam corte e queima, como demonstrado por Dean para o caso de Rio Claro, tinham poucos investimentos fixos a perder: um casebre construído precariamente de taipa, coberto de folhas de palmeira, de chão batido, mais uma tulha e um monjolo (DEAN, 1977).

Outro fator a provocar o caráter itinerante da agricultura baseada no corte e queima é a própria degradação e exaustão do solo, fator fundamental de sustentação da atividade agrícola. Sem a adoção de práticas de conservação do solo, como os períodos de pousio e a rotação de culturas, e com o agravante do uso intenso do fogo no preparo e manejo das áreas, a qualidade do substrato ficava comprometida em poucos anos. O fogo,

Destrói plantas que se disseminam horizontalmente formando esteiras, em favor das que formam touceiras, expondo o solo e provocando erosão. O fogo reduz a permeabilidade do solo, favorecendo plantas de raízes superficiais, menos eficientes na reciclagem de minerais lixiviados e mais rapidamente ressequidos e não comestíveis [como pastagem] na estação seca. A saúva invade quando esses solos secam, empreendendo a ingrata tarefa de revolver sua matéria orgânica. (DEAN, 1996, p. 129).

Sob o regime de corte e queima na agricultura, uma área que inicialmente apresentara extraordinária produtividade, por causa da fertilização do solo por meio da combustão da biomassa florestal, perdia essa produtividade em poucos anos. Havendo terras disponíveis, o mais comum era o colono – rico, mediano ou pobre - abandonar a área devastada e buscar uma nova área florestada para reiniciar o processo.

Essa mobilidade era facilitada, também, pela política fundiária adotada durante o período colonial. Ainda que não fosse reconhecida formalmente pela Coroa portuguesa, uma vez que eram abundantes as terras desocupadas, a prática de aquisição de terras pela “posse” era socialmente aprovada pelo costume brasileiro. Uma vez que fosse “comprovadamente” pacífica, ou seja, reconhecida pelos vizinhos, uma posse poderia ser transformada em sesmaria. Segundo Dean:

Era, contudo, uma solução precária e quase sempre decorrente da relativa falta de influência ou fundos por parte do posseiro para pagar certas tarifas oficialmente exigidas e emolumentos solicitados extra-oficialmente. O pleito do posseiro fortalecia-se com sua preeminência local, que poderia incluir cargo público – nos tribunais e na milícia, por exemplo – ou comércio ou propriedade rural anterior, e não excluía intimidação e negociações desonestas ou corruptas. A sesmaria – única forma legal de obter propriedade de terra desocupada e que em si mesma constituía titulação – era, dessa forma, uma das principais marcas distintas de uma pessoa de influência, reputação e riqueza. Não era, porém, o passo inicial ou efetivo na obtenção de concessão de terra e nem mesmo o passo final. (DEAN, 1996, p. 89).

Assim, diante da adoção de práticas produtivas predatórias e do esgotamento dos solos, os pequenos colonos e posseiros simplesmente “levantavam acampamento” e empurravam a fronteira, avançando para o interior do Brasil. Por sua vez, os “donatários de sesmarias de mil ou mais hectares, depois de poucos anos, requeriam uma nova sesmaria como ‘remédio para a minha pobreza’, argumentando que suas terras estavam ‘cansadas’” (DEAN, 1996, p. 93). Os donatários eram privilegiados no processo de aquisição de sesmarias, mesmo que já fossem proprietários de outras terras. Ao procurar reproduzir a estrutura social aristocrática da metrópole portuguesa na colônia brasileira, a Coroa fez da doação de terras, na forma de sesmaria, o privilégio mais importante que o rei podia outorgar. Portanto, a condição social e econômica do destinatário era a condição mais importante para determinar a concessão de uma sesmaria. Essa postura era reforçada na administração colonial pela predisposição contra os pequenos posseiros e colonos. Segundo Dean:

Os burocratas supunham que, deixados na posse tranqüila de suas terras, o pequeno proprietário jamais se dedicaria à agricultura econômica. (...) no Brasil acreditavam que apenas dos ricos e bem-nascidos era possível esperar a demonstração de qualidade empresarias, pois os outros “não tem idéia de propriedade nem

desejos de distinções, e vaidades sociais, que são as molas poderosas, que põem em atividade o homem civilizado". (DEAN, 1977, p. 29).

Para os que recebiam as concessões de terras, as sesmarias ofereciam um investimento seguro, prestígio social e poder de influência, bem como a oportunidade de realizar novos negócios e especular com a terra. Diante dessas oportunidades, os posseiros e ocupantes originais deveriam ser tratados de maneira enérgica. Para Dean:

Deixá-los permanecer, mesmo que o novo dono não tivesse a intenção de utilizar a terra imediatamente, teria colocado em questão o seu próprio direito, além de oferecer mau exemplo para os rendeiros que ele pudesse ter instalado na propriedade. Os ricos em geral não recorriam aos tribunais para resolver essas questões, o que dava trabalho e trazia implícita uma desagradável igualdade de direitos. Era mais fácil armar um capataz e alguns rendeiros e mandá-los atrás do morador, que depois era designado como intruso. (DEAN, 1977, p. 32).

Ainda que as sesmarias concedessem benefícios indiretos para os concessionários, em geral, os grandes proprietários de terra não estavam interessados na titulação das terras por parte do Estado. Para eles, era mais conveniente um sistema desordenado que facilitasse a invasão das terras públicas. Porém, tanto no sistema de posses, quanto no de sesmarias, a incerteza sobre a situação fundiária provocava aumento da violência, o que era aproveitado pelos proprietários e pelo seu braço armado para expandir a sua influência. A formalização do domínio sobre a terra na forma de uma sesmaria, em muitos casos, seria usada apenas para extorquir dinheiro de colonos legítimos que aparecessem mais tarde (DEAN, 1996).

Por outro lado, a manutenção da posse dependia da violência, ainda mais do que no caso de uma sesmaria. Segundo o presidente da província do Rio de Janeiro em 1840, Paulino José de Souza,

é sabido que para estabelecer uma posse e mantê-la [...] é indispensável a força. Aquele que carece dela é obrigado a ceder a terra a outro que é mais forte ou a vendê-la a alguém que seja capaz de retê-la mediante a mesma força. (DEAN, 1996, p. 166).

A política fundiária desordenada reforçava ainda mais a itinerância dos colonos, o avanço e a interiorização da fronteira agrícola, levada a cabo pela derrubada e queima de novas áreas de floresta. Dean argumenta que:

Provavelmente a agricultura pouco racional que se praticava nas novas regiões se devesse em parte à quase impossibilidade de conseguir a posse legal das terras. Talvez os métodos predadores também limitassem a profundidade do conflito gerado pela remoção dos caboclos, pois o que estava em jogo era uma clareira que, de qualquer maneira, teria de ser abandonada dentro de algum tempo. Era raro um ocupante primitivo escolher a alternativa de pedir para ficar na sesmaria como rendeiro. Sempre havia mais um trecho de floresta, de graça. O fluxo da população, rápido como era, processava-se sempre mais para o interior despovoado. (DEAN, 1977, p. 32).

No que diz respeito à fronteira, durante o período colonial, “a incapacidade do império de controlar as terras públicas - na verdade, sua inclinação a ser conivente com a expropriação privada sem custo algum para os expropriadores – foi uma das maiores causas do rápido desmatamento” (DEAN, 1996, p. 166).

Sobre essa mesma base fundiária frágil, o ciclo do café é outro exemplo de agricultura de “coivara intensiva” de grande escala. Findo o *boom* de exploração do ouro, diamante e pedras preciosas nas Minas Gerais, em finais do século XVIII, o cultivo do café no Rio de Janeiro e no Vale do rio Paraíba do Sul absorveu boa parte da mão de obra e dos capitais emigrados das minas – mais um exemplo de expansão de “fronteiras ocas”. A dinâmica da atividade cafeeira, de meados dos anos 1800, reproduzia a prática estabelecida. O primeiro passo era assegurar uma concessão, posse ou propriedade de grandes porções de terra, por meio dos tradicionais instrumentos da política fundiária oligárquica brasileira. Segundo Drummond:

A Coroa portuguesa e os governos imperiais sempre tiveram uma política de distribuir grandes parcelas de terras desocupadas aos “homens bons”, ou seja, súditos fiéis, católicos, e de posses (comerciantes, donos de escravos, pequenos nobres, etc.). Poderíamos considerar essa política como “oligárquica”, em oposição à política democrática de terras praticadas em algumas partes das colônias inglesas temperadas. (DRUMMOND, 1997, p. 103).

Uma vez assegurado o domínio sobre a terra, o preparo para o plantio dos cafezais se iniciava com a derrubada e queima da floresta. A área escolhida para o plantio era preferencialmente alta, nas encostas e topos de morro. Ali as

condições de temperatura e umidade eram mais adequadas à cultura do café, embora estas fossem, também, áreas mais sensíveis e mais sujeitas à erosão. A forma do cultivo era a monocultura. E não se adotava qualquer prática de conservação do solo, como curvas de nível, pousios ou outra técnica de controle de erosão.

Em alguns anos, inevitavelmente, a produtividade média daquela área declinava, o que obrigava a ocupação de uma nova área.

Mas os fazendeiros europeus e brasileiros, produzindo café competitivamente para o mercado internacional em expansão, não podiam esperar um ano sequer. Ou seja, quando uma fazenda esgotava as suas matas nativas, a continuidade daquele fazendeiro individual exigia que outra propriedade já tivesse cafezais formados e em produção. Quando necessário, grandes fazendeiros migravam para as suas novas terras, com suas famílias extensas, seus trabalhadores livres, artesãos, feitores, escravos, além de animais e equipamentos, esvaziando drástica e subitamente regiões antes prósperas. (DRUMMOND, 1997, p. 113).

Este é mais um exemplo de “fronteira oca”, daquilo “que Monteiro Lobato chamou de ‘cidades mortas’ do Vale do Paraíba do Sul” (DRUMMOND, 1997, p. 115). Essa dinâmica do café se estendeu durante todo o século XIX e início do século XX, transformando a paisagem nativa do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná (DEAN, 1996; DRUMMOND, 1997).

Desse modo, o avanço da fronteira agrícola no Brasil se deu sem o “uso previdente das extensas terras brasileiras” (DRUMMOND, 1997, p. 63). As plantações de cana-de-açúcar e outros cultivos subseqüentes assemelhavam-se mais a uma forma de “mineração” das terras, baseada na exploração até a exaustão dos recursos naturais, do que a uma agricultura de base racional e tecnológica (DRUMMOND, 1997). Segundo Sérgio Buarque de Holanda,

A verdade é que a grande lavoura, conforme se praticou e ainda se pratica no Brasil, participa, por sua natureza perdulária, quase tanto da mineração quanto da agricultura. Sem braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, não para proteger ciosamente, ela seria irrealizável. (HOLANDA, 1979, p. 18).

2.2 FRONTEIRAS AMAZÔNICAS

A formação da fronteira Amazônica guarda muitas semelhanças com o processo de colonização e ocupação descrito para o resto do Brasil, envolvendo disputas de terras, fraco controle sobre terras públicas, violência, conflitos sociais, uso imprevidente dos recursos naturais e degradação da natureza. Ainda assim, o avanço da fronteira na Amazônia tem as suas peculiaridades. Para melhor entendê-las, podemos repartir a ocupação e formação da região em três grandes períodos, conforme proposto por Bertha Becker (2004): i – Formação Territorial (1616 – 1930); ii – Planejamento Regional (1930 – 1985); iii – a Incógnita do *heartland* ecológico (1985 - ...).

2.2.1 A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO AMAZÔNICO

Para Becker, a formação do território amazônico ocorreu por meio da “apropriação lenta e gradativa do território, estendendo a posse portuguesa para além da linha de Tordesilhas e tendo como base econômica a exportação das ‘drogas do sertão’” (BECKER, 2004, p. 23-24). As missões jesuíticas tiveram importante papel nesse processo. O delineamento do território se fez pelo controle imperial sobre as navegações na bacia e pelo “boom da borracha”. Por fim, as negociações diplomáticas e o controle militar do Exército sobre o território interno terminaram por definir os limites políticos da região (BECKER, 2004).

Depois do início da colonização na costa Atlântica, no século XVI, passou-se mais de um século até que os portugueses dessem início à colonização da Amazônia. Ao longo do século XVII, o avanço para o oeste pelos rios da bacia Amazônica se deu principalmente por expedições pontuais, em busca de produtos florestais, como cacau, canela, raízes aromáticas óleos de palmeiras, madeiras, frutas e caça para comercialização (SCHMINK & WOOD, 1992). Uma intervenção sobre a região amazônica, de maneira mais organizada, iniciou-se com as missões jesuíticas, estabelecidas, a partir de 1645, ao longo do rio Amazonas e de seus afluentes, lideradas por Antônio Vieira. Com as missões, começou um processo de transformação cultural e de “domesticação” de povos indígenas, bem como um processo mais organizado de produção e exploração

da natureza. A intervenção dos jesuítas sobre a organização e a cultura dos índios é descrita por Schmink & Wood:

Amerindian groups were relocated into large settlements, called aldeias, where their daily activities could be closely supervised, their souls could be saved, and their labor could be put to new tasks, such as raising cattle. In the aldeias, natives were deprived of their tribal identity under the homogenizing influence of the missionaries. Compelled to communicate with whites and other natives in the língua geral, tribal Amerindians were gradually transformed into "generic Indians" or tapuios. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 38-39).

Essa prática dos jesuítas ocorreu tanto na Amazônia brasileira quanto em missões no Equador e no Rio Grande do Sul. Ela teve significativas implicações sociais e ambientais. Segundo Hennessy:

Thus the policy of congregating Indians into settlements of four to five thousand lacked any sociological justification, particularly in view of the enormous linguistic and cultural diversity among different groups. Nor was a system of agriculture based in shifting cultivation of manioc and maize conducive of permanent settlement. (HENNESSY, 1977, p. 58).

A Amazônia recebeu relativamente pouco aporte de escravos africanos, sendo, portanto, a mão-de-obra indígena cobiçada pelos colonizadores. Os jesuítas, liderados por Vieira, ofereceram resistência à escravização dos povos nativos – mediante conversão religiosa. Na região das missões do Maranhão, os jesuítas ofereceram oposição tanto à Coroa portuguesa quanto aos colonos no que diz respeito à escravização de indígenas. Como os colonos daquela região, que se dedicavam ao plantio de algodão, eram pouco capitalizados para a aquisição de escravos africanos, dependiam de índios escravizados pelos "resgates" - expedições de captura de escravos - para servir como mão-de-obra na lavoura (HENNESSY, 1977).

Vieira foi fundamental no estabelecimento de acordos firmados na tentativa de impedir a escravização de mão-de-obra indígena.

When the Crown implicitly permitted slavery Father Vieira went to Portugal to dispute the decision and as a result succeeded in getting a Junta das Missões established, by which the settlers had to submit to Jesuit oversight of their labor demands. [...] Settlers were permitted to undertake peaceful expeditions, organized by Jesuits, in order to attract natives to the aldeias, the mission villages near Portuguese settlements, where they would be available as labor at the same time as they remained under Jesuit supervision. Only in the case of Indians who persisted in "unnatural practices" or who

resisted efforts to convert them was violence justified. (HENNESSY, 1977, p. 59).

Um olhar mais crítico sobre a intervenção dos jesuítas mostra que houve um controle – ou uma tentativa de controle - dos missionários sobre a força de trabalho indígena e que a “proteção” oferecida era limitada aos indígenas cristianizados ou cristianizáveis. Nas próprias missões, os índios sob catequese eram submetidos a trabalho obrigatório. Segundo Leonardi, “os índios estavam sujeitos a um regime escravista de trabalho sob o comando dos jesuítas, que administravam habilmente as suas aptidões para a coleta do cacau, do cravo e da baunilha” (1996, p. 227).

Além disso, a concentração culturalmente artificial de muitos índios nas aldeias das missões facilitou o espalhamento de doenças européias, como a gripe e o sarampo. Isso provocou a morte de dezenas de milhares de indígenas, mesmo antes da virada do século XVII. Pela morte por doenças, pela repressão contra a resistência ao trabalho compulsório e pela fuga das missões de resgate, a região amazônica teve a sua população de indígenas substancialmente reduzida e redistribuída para áreas pontuais do território. Com essa redução e com a maior dispersão da população indígena, o forte controle e influência dos jesuítas sobre o trabalho indígena e a sua resistência contra a escravização explícita desses povos aumentaram a hostilidade de colonos e da Coroa aos missionários. Isso permitiu a aprovação de leis, em 1755, que tiraram o controle das aldeias das mãos dos jesuítas, por fim foram expulsos do Brasil, em 1759 (SCHMINK& WOOD, 1992).

Curiosamente, as missões jesuíticas, a primeira fronteira de ocupação européia no Brasil, foram, também, motivadas pela percepção da abundância de recursos prontamente aproveitáveis. No entanto, esses recursos não eram florestas ou minérios, mas as próprias almas “pagãs” abundantes a serem convertidas para o cristianismo, conforme descreve Drummond:

A ânsia de conseguir conversões de grandes quantidades de indígenas fez com que muitas vilas e cidades coloniais nascessem dos esforços de missionários em regiões com alta densidade de população nativa. Muitas vezes os missionários se fixavam em locais sem valor estratégico, militar ou comercial [...], mas densamente habitados por nativos. (DRUMMOND, 1997, p. 57).

No “encerramento” da fronteira das missões foi fundamental o papel de Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal. As leis redigidas sob a sua influência reduziram – e eventualmente eliminaram - o papel dos jesuítas na administração do trabalho indígena. As mudanças administrativas realizadas permitiram o estabelecimento de aldeias maiores, chefiadas por diretores escolhidos entre não-clérigos, que tinham, dentre outras, a atribuição de distribuir a força de trabalho indígena entre os colonos e os poderes coloniais. Por causa dessas mudanças administrativas, o "Diretório que se deve observar nas Povoações do Pará e Maranhão", de 1757, conjunto de normas sobre liberdade, economia e administração dos povoamentos, conhecido como Diretório Pombalino é considerado a primeira tentativa governamental de “modernizar” a Amazônia (SCHMINK& WOOD, 1992). Segundo Leonardi:

O Diretório tornou obrigatório o uso de língua portuguesa nas escolas e proibiu não só o uso das línguas de cada povo indígena como do nheengatu, língua geral. A europeização dos índios também foi buscada pela proibição de habitações indígenas tradicionais (coletivas) e da obrigatoriedade de se construir moradias ao estilo dos brancos. Essa legislação etnocêntrica permitiu o trabalho forçado, pois os diretores passaram a monopolizar os índios, concentrando-os em verdadeiras aldeias-currais, e fazendo-os trabalhar na extração das drogas do sertão (LEONARDI, 1996, p. 237).

De qualquer forma, tanto a administração dos jesuítas quanto do Diretório de Pombal implantaram políticas indigenistas a partir de um ponto de vista etnocêntrico. No caso dos jesuítas, tratava-se de um etnocentrismo paternalista. Já o Diretório pombalino, influenciado pelo racionalismo iluminista português, permanecia etnocêntrico de uma modalidade “cinicamente sanguessuga” (LEONARDI, 1996, p. 238). Com o objetivo de trazer os índios para as cidades, as anteriores missões de resgate foram substituídas por expedições organizadas pelas autoridades coloniais, proprietários de terras e comerciantes. Uma vez nas cidades, as doenças mataram cerca de um terço da população indígena remanescente (SCHMINK& WOOD, 1992).

Além disso, as medidas propostas por Pombal aumentaram, ainda mais, os contrastes entre grandes e pequenos produtores rurais. Nas palavras de Schmink& Wood:

Elites with larger holdings and more capital were able to monopolize most of the available indigenous labor. Small settlers without the resources of influence to secure access to labor became *comissários volantes*, or river traders, later known as *regatões*. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 40).

Apesar das alterações “progressistas”, Pombal não foi capaz de construir uma força de trabalho dócil e capacitada. Por isso, muitas aldeias de missões foram fechadas, os seus recursos foram confiscados e os habitantes foram conduzidos para o trabalho forçado (SCHMINK & WOOD, 1992).

Pombal foi retirado do poder, em 1777, e o Diretório foi extinto, em 1798. Por isso, a população de “tapuios” da Amazônia, grupos descendentes de indígenas autóctones, concentrada nas aldeias, se dispersou e se tornou ainda mais rara e isolada ao longo da vasta bacia amazônica, ao contrário de seus antepassados, comumente gregários em seus padrões de assentamento (SCHMINK & WOOD, 1992). Sob a tutela dos jesuítas, os tapuios haviam desenvolvido intimidade com as relações comerciais e de mercado. A população veio, mesmo, a depender dos regatões, que eram os elos comerciais entre os dispersos extratores de produtos florestais e os exportadores que repassavam esses produtos exóticos para o resto do mundo (SCHMINK & WOOD, 1992).

Essa dispersão espacial e a complexa rede de regatões dos quais a população dependia foram fundamentais para a novo momento de expansão da fronteira que sucedeu as missões jesuíticas. O *boom* da borracha se baseou em parte sobre a organização social e econômica dos tapuios dispersos e dos regatões (SCHMINK & WOOD, 1992). Tiveram importância, também, para a exploração da borracha o conhecimento e o tipo de exploração comercial da floresta estabelecidos pelos tapuios. A fronteira da borracha, em virtude da sua curta duração (1850 a 1920, de acordo com Schmink e Wood (1992)) e da ausência de resultados de longo prazo para o desenvolvimento local, à exceção das obras galantes em Manaus, como o Teatro Municipal, chega a ser considerada uma caricatura da expansão em *boom* de “fronteiras ocas” (HENNESSY, 1977).

Alguns povos indígenas faziam usavam o látex extraído da seringueira (*Hevea brasiliensis*), árvore nativa das florestas amazônicas maduras. Porém,

as inovações tecnológicas de Goodyear e Dunlop, ao longo do século XIX, propiciaram o uso industrial da borracha em grande escala e o conseqüente aumento da demanda. No início do século XIX havia extração de látex em escala familiar, concentrada nas proximidades de Belém. Com o significativo aumento da demanda, entre 1850 e 1870, houve uma verdadeira explosão migratória e de avanço para o interior da planície amazônica na busca pela exploração deste produto (SCHMINK & WOOD, 1992).

O uso industrial da borracha atraiu para a Amazônia a atenção de governos e migrantes com a promessa de riqueza fácil a partir da exploração da seringueira (HENNESSY, 1977). Estima-se que, ao longo do século XIX, cerca de 60 mil migrantes foram atraídos de outras regiões do país para ocuparem as margens do Amazonas e de seus tributários, para trabalhar como seringueiros (HENNESSY, 1977). Nos últimos anos do *boom* da borracha, entre 1890 e 1910, supõe-se que a população da região norte tenha triplicado (LEONARDI, 1996).

Os colonos recrutados para o trabalho eram levados sem suas famílias para áreas de ocorrência natural de seringueiras. Eram impedidos de trabalhar em roças de subsistência, dependiam dos patrões para tudo e eram obrigados a se dedicar exclusivamente à extração de látex. O sistema de organização do trabalho e da produção, transporte e comercialização da borracha, chamado de *aviamento*, surgiu a partir da rede preexistente de comercialização e crédito dos regatões. Na base desse sistema estavam os seringueiros, endividados e obrigados a trabalhar nas matas controladas pelos seringalistas. No topo do sistema estavam as casas de exportação, localizadas nas cidades de Belém e Manaus (SCHMINK & WOOD, 1992).

Além da demanda e dos preços elevados do látex, houve outro motivo para a enorme onda de migração para a bacia amazônica nesse período. Um período severo de seca na região Nordeste do Brasil marcou os anos de 1877 a 1890. Arruinou as plantações de algodão, encerrando um ciclo econômico que sustentara parte do semi-árido desde 1820, e ameaçou a sobrevivência de milhares de pessoas que dependiam daquela atividade. Para Schmink & Wood, “with few other options open to them and inspired by rumors of fabulous wealth

to be had in the forest, northeasterners were easily enticed to migrate westward” (1992, p. 44-45).

Os seringueiros incorporados na exploração da borracha percorriam diariamente as “estradas”, trilhas na floresta que ligavam diversas árvores de seringa. As árvores tinham as suas cascas raspadas e cortadas, por onde escorria a seiva. Horas depois, os seringueiros recolhiam essa seiva, que é o látex, e, horas depois, a defumavam, formando grandes bolotas. As bolotas eram levadas aos barracões para serem trocadas com os seringalistas ou com seus encarregados por itens de subsistência, pelos quais se cobrava preços extraordinariamente elevados, de forma a manter as dívidas e a dependência dos seringueiros. Os donos dos barracões e seringais, por sua vez, tinham dívidas com os aviadores, os transportadores que recolhiam e levavam o látex até as casas de aviamento nos vilarejos próximos. De lá, o produto era levado ainda para as casas de exportação nas grandes capitais (SCHMINK & WOOD, 1992). As relações sociais e comerciais no sistema de aviamento eram baseadas em contatos pessoais entre patrões e clientes, dependência e, em muitos casos, violência coercitiva (SCHMINK & WOOD, 1992). A violência foi marcante nas relações entre seringueiros, comerciantes, fazendeiros, mas, especialmente, no tratamento das populações indígenas que habitavam as áreas dos seringais (LEONARDI, 1996).

No que se refere aos migrantes nordestinos, Leonardi relata:

Os maranhenses foram os primeiros a chegar, seguidos dos cearenses, paraibanos, pernambucanos, rio-grandenses-do-norte e alagoanos. A história da Amazônia está repleta de incidentes armados envolvendo esses seringueiros nordestinos e os povos indígenas. (LEONARDI, 1996, p. 90).

O *boom* da borracha provocou não só essa onda de migração e o crescimento populacional na Amazônia, mas foi responsável também pela entrada do capital internacional na região. Os grandes comerciantes de Belém e Manaus estavam diretamente associados a exportadores britânicos e ao capital financeiro internacional. Leonardi compara o *boom* da borracha ao ciclo do café, observado em São Paulo, também, em finais do século XIX:

Em São Paulo, a produção de café foi feita por fazendeiros locais, utilizando-se da mão-de-obra escrava (até 1888) e dos trabalhadores imigrantes. Mas o transporte e a comercialização

dessa mercadoria ficaram em grande parte sob controle direto do capitalismo britânico. O mesmo mecanismo de subordinação se repetiria na Amazônia

Em Santos os ingleses controlavam as maiores firmas exportadoras e importadoras, as companhias de navegação, as agências de seguro e os bancos financiadores. Entre as 15 maiores casas exportadoras de café daquele porto, em 1930, apenas duas eram brasileiras. (LEONARDI, 1996, p. 90).

A fragilidade das elites locais brasileiras e a dependência do capital externo, bem como a sujeição aos interesses deste último, marcaram diversas frentes de expansão fronteiriça no Brasil naquele período: “um processo semelhante já se verificava, de longa data, no Nordeste, onde a exportação de açúcar, no porto de Recife, por exemplo, era controlada por duas grandes empresas britânicas”. (LEONARDI, 1996, p. 91)

Por causa dos elevados ganhos financeiros e do caráter externo do mercado da borracha, argumentos que remetiam ideologicamente à promoção da civilização e do progresso foram usados para justificar o avanço da fronteira da borracha, com a conseqüente exploração desenfreada da seringueira, a ocupação das terras e a expulsão dos povos indígenas, e mesmo a violência. Para Leonardi,

Na realidade, o que ocorria era a integração da Amazônia, à divisão internacional do trabalho, que colocava na ordem do dia a necessidade da produção de uma certa matéria-prima – a borracha – para atender à demanda das fábricas européias e norte-americanas. A prova disso é que, uma vez auto-suficientes com suas produções de látex na Malásia, Indonésia e Indochina, os britânicos abandonaram seringalistas e casas aviadoras à sua própria sorte, a partir de 1914, nas cidades de Manaus e de Belém. (LEONARDI, 1996, p. 94).

O inglês Wickham havia levado sementes e mudas de *Hevea brasiliensis* para a Inglaterra na década de 1870, dando início ao seu processo de domesticação. Depois de anos de pesquisa no Kew Gardens de Londres, os ingleses fizeram plantações experimentais em suas colônias na Ásia. A primeira colheita bem sucedida dos plantios definitivos da seringueira ocorreu no início da década de 1910. Lá os sistemas de plantio racional permitiram uma extração muito mais eficiente que a da coleta *in natura* nos vales amazônicos, que não atendia à demanda internacional. A súbita queda de preços provocada pela volumosa produção oriunda das plantações britânicas banuiu os ineficientes

extratores brasileiros do mercado e acabou repentinamente com o ciclo da borracha (SCHMINK & WOOD, 1992; DEAN, 1989).

As peculiaridades das relações econômicas na Amazônia, baseadas quase que exclusivamente em trocas e dívidas, onde circulavam poucas divisas, não permitiram que o *boom* da borracha tivesse o mesmo impacto sobre o desenvolvimento da região que teve o café no sudeste brasileiro. Com o fim da exploração do látex, muitas dívidas, os usos especulativos das terras e as formas suntuosas de investimento local dos excedentes perderam seu valor. Entre 1910 e 1920, muitos investidores estrangeiros saíram do Brasil e muitos nordestinos abandonaram a Amazônia, ou para retornarem à sua terra natal ou em busca de uma nova fronteira (SCHMINK & WOOD, 1992). Ou seja, “a borracha não trouxera nenhum progresso duradouro para os brasileiros da região” (LEONARDI, 1996, p. 96).

Aqueles seringueiros que permaneceram na floresta amazônica passaram a se dedicar a outras atividades ligadas à subsistência, como roças nas várzeas, a pesca, a caça e a extração de outros produtos florestais. A miscigenação entre esses novos habitantes da floresta e os tapuios ampliou o contingente de caboclos na região Amazônica.

No entanto, essa retração da fronteira não foi duradoura. Outros ciclos reproduziram, mais uma vez, os mesmos aspectos de exploração desordenada e violência que marcam as fronteiras. Por exemplo, em alguns lugares da Amazônia, como no interior do Pará, o fim do ciclo da borracha provocou a intensificação da pré-existente exploração da castanha. Leonardi descreve os acontecimentos:

Esse novo surto extrativista, embora muito menos amplo que o da borracha, não foi menos violento no que diz respeito à invasão de terras indígenas. A economia paraense, a partir de 1920, apoiou-se em grande parte nas exportações de castanha. Na região de Marabá havia mais de cem castanhais, naquele ano, muitos deles pertencentes ao Estado, que os arrendava a particulares. Essa nova onda de penetração da floresta trouxe para os índios Gavião conseqüências ainda mais desastrosas, pois enquanto o látex não tinha serventia para eles, a castanha fazia parte de sua alimentação básica. (LEONARDI, 1996, p. 103).

Após o ciclo da borracha, no entanto, um longo período de estagnação econômica atingiu a região norte. Essa estagnação duraria até a década de

1960 (ainda que tenha havido um breve reaquecimento da extração do látex durante a Segunda Guerra Mundial), quando houve um novo surto de expansão da fronteira na região e rápida penetração territorial do capital financeiro. Nesse novo momento, foram marcantes as ações de incentivo do Governo Federal à expansão da fronteira, como a abertura de estradas, motivada pela urgência que o regime militar atribuía à ocupação do território e pela descoberta de enormes jazidas de minérios, como ferro, alumínio, manganês e estanho.

2.2.2 PLANEJAMENTO REGIONAL (1930-1985)

Becker chama todo o período entre 1930 e 1985, quando se acelerou o processo de ocupação da Amazônia, de fase do “Planejamento Regional”. Ela foi marcada pelo planejamento governamental, pela modernização de instituições estatais e pela crescente intervenção na economia e no território. A dinamização da economia que ocorreu nesse período só foi observada a partir da década de 1960, mas a conjuntura que a propiciou começou a ser construída ainda na década de 1930 (BECKER, 2004).

Durante o Estado Novo, Getúlio Vargas adotou medidas para o reaparelhamento do Estado, buscando modernizar instituições e reduzir a burocracia. Houve intervenções na economia, por meio de ações e políticas setoriais. Assim, além da criação de muitos órgãos de regulamentação, controle e fomento, a década de 1930 inaugurou a era do planejamento econômico no Brasil (COSTA, 1988). Os princípios que fundamentaram a adoção dessas medidas, em 1930, atravessaram a Segunda Guerra Mundial e orientaram todo o período de planejamento regional. Para Schmink e Wood: “The premises of the “developmentalist” paradigm forged during this period would again play a dominant role in the 1970s when the federal government launched various initiatives to populate and exploit Amazonia”. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 47).

A Segunda Grande Guerra provocou um novo pequeno *boom* da borracha. Uma vez que os pneus e muitos outros componentes de máquinas

produzidos a partir do látex são fundamentais para as máquinas de guerra, a sua escassez se tornou crítica após a tomada pelos japoneses das plantações de *Hevea sp.* no sudeste do continente asiático. Por isso, em 1942, os governos norte-americano e brasileiro firmaram um acordo de cinco anos que, entre outras coisas, previa um esforço específico para restabelecer a produção de borracha nativa na Amazônia brasileira e forma a garantir o fornecimento de borracha para o bloco dos Aliados. Esse esforço de guerra atraiu para a região amazônica cerca de 57 mil migrantes nordestinos, os chamados “soldados da borracha”. Isso impactou a demografia da região, mesmo que cerca de 31 mil homens tenham falecido devido às péssimas condições de trabalho e de saúde (MORALES, 2002). O acordo com os Estados Unidos fez também com que fosse criado, nesse período, o Banco de Crédito da Borracha, pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, além de outras medidas destinadas à Amazônia.

Com o fim da Guerra e do contrato de fornecimento de borracha, os norte-americanos abandonaram a produção brasileira e retomaram as importações da produção Asiática. De qualquer forma, na década de 1940 a demanda interna pela borracha já era maior que as exportações. Por isso, a partir de 1947 os industriais consumidores de borracha de São Paulo e a elite econômica da Amazônia se aliaram para manter um ambiente favorável à exploração lucrativa de borracha nativa. Como resposta às pressões políticas, o governo federal realizou ações de apoio ao preço do produto e criou novas linhas de financiamento no Banco de Crédito da Borracha (SCHMINK & WOOD, 1992), rebatizado como Banco de Crédito da Amazônia pela Lei No. 1.184 de 1950 (BRASIL, 1950).

Já na década de 1950, dois processos, iniciados nos anos 1930, tiveram continuidade e foram intensificados, ambos com impactos significativos sobre a ocupação e exploração da Amazônia. Em primeiro lugar, a rápida industrialização para substituição de importações, impulsionada pelo Estado, aumentou a demanda por recursos naturais. Esse processo foi acompanhado por uma urbanização acelerada e, conseqüentemente, por mudanças na paisagem rural. Para atender à nova população urbana e à demanda interna

por produtos agrícolas, mais terra precisou ser incorporada para a produção de alimentos (COSTA, 1988).

Em segundo lugar, também na década de 1950, Getúlio Vargas deu continuidade às ações de modernização do aparelho econômico do Estado, iniciadas duas décadas antes. Foram criados, pela Lei 1.806 de 1953, a SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia:

Art. 1º O Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no Art. 199 da Constituição, constitui um sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País (BRASIL, 1953, p. 1).

A mesma lei estabeleceu as bases para a definição legal da região amazônica:

Art. 2º A Amazônia brasileira, para efeito de planejamento econômico e execução do Plano definido nesta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º (BRASIL, 1953, p. 1).

Além disso, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia deu um tom estritamente econômico ao tratamento dado pelo governo federal à região amazônica por ainda muitos anos. Como segue:

Art. 3º Os recursos do Art. 199, e parágrafo único, da Constituição [de 1946, que trata de recursos da União, Estados, Territórios e Municípios a serem aplicados na Amazônia], não poderão ser aplicados em medidas, serviços, empreendimentos ou obras, que não tenham fim estritamente econômico ou relação direta com a recuperação econômica da região.

[...]

Art. 5º Os planejamentos específicos e os programas de trabalho devem ter caráter essencialmente técnico e econômico, no sentido do maior rendimento e da recuperação dos investimentos empenhados direta ou indiretamente (BRASIL, 1953, p. 1).

Um conjunto de ações do governo federal viabilizou o crescimento acelerado da economia nacional observado no período seguinte, sob a

presidência de Juscelino Kubitschek. Por meio de seu Plano de Metas (1956 – 1960), o presidente alterou profundamente a estrutura econômica do país, com impactos claros sobre a fronteira amazônica. Dois aspectos desse plano foram os que tiveram maiores efeitos sobre a Amazônia: (a) a construção de rodovias em escala nacional, particularmente a Belém – Brasília (BR 010), para promover a integração do espaço econômico do país, e (b) a construção de Brasília, com notórios impactos sobre a geopolítica do território nacional. Segundo Costa (1988), “Brasília representou a implantação de um poderoso ‘posto de vanguarda’ para o norte e o oeste do país, regiões que o Estado vinha tentando ‘capturar’ há algumas décadas” (p. 57).

Para tanto, foi fundamental a construção das rodovias previstas no Plano de Metas:

Até meados da década de 60, o empreendimento estatal de maior destaque se deu pelo Plano de Metas, em que rodovias, partindo de Brasília, interligaram as porções oriental e ocidental ao Centro-Sul do país, com destaque para a Belém-Brasília. Essa estrada, um verdadeiro macroeixo Sul-Norte, paralela ao Rio Araguaia e cortando os cerrados do Planalto Central e a parte da Hiléia Amazônica, foi o elemento transformador por excelência da chamada Amazônia Oriental. Articulada mais tarde com a Transamazônica (em Estreito), propiciou o grande surto de ocupação das décadas de 60 e 70, feito à base essencialmente da pecuária e mineração. (COSTA, 1988, p. 67-68).

A construção da Belém-Brasília durou de 1956 a 1960 e foi realizada com recursos financiados pela SPVEA, configurando-se como um dos poucos resultados importantes dessa agência. (SCHMINK & WOOD, 1992). A Belém-Brasília permitiu pela primeira vez a ligação rodoviária regular da Amazônia com o restante do país. Como resultado dessas medidas, a população da região norte aumentou de cerca de 1,8 milhões de habitantes em 1950 para 2,5 milhões em 1960 (IBGE, 2007). Para toda a Amazônia, estima-se que a população tenha atingido 5 milhões de habitantes na década de 1960 (BECKER, 2004).

2.2.2.1 Planejamento regional efetivo (1966 – 1985)

O período chamado por Bertha Becker de planejamento regional efetivo (1966 – 1985) tem início logo após o golpe militar de 1964. Com a ascensão dos militares ao poder, o planejamento econômico e regional ocorrido durante os governos de Vargas e Kubitschek sofre algumas mudanças. Isto não significa que houve uma ruptura com relação às ações anteriores. Muito pelo contrário, as medidas de centralização e modernização do Estado foram enormemente intensificadas (BECKER, 2004).

A partir de 1964, a ação do governo é cada vez mais organizada em torno de planos de desenvolvimento. A questão amazônica teve importância em todos os planos concebidos pelos militares. No primeiro deles, o Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966), constam o problema das disparidades regionais e a necessidade premente de ocupação da Amazônia. O segundo, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967 – 1976) não chegou a ser implementado, mas chamava a atenção explicitamente para os objetivos de integração nacional do Estado, para o direcionamento especial de esforços para ocupação econômica da Amazônia (além do Centro-Oeste) e para a articulação das regiões do país visando a formação de um mercado nacional. O Programa Estratégico de Governo (1968 – 1970) mantém a ênfase na integração nacional e apresenta medidas específicas para a ação na Amazônia, especialmente a partir da estratégia de concentração das medidas governamentais em torno de pólos selecionados (COSTA, 1988).

Em 27 de Outubro de 1966 a Lei No. 5173 extinguiu a SPVEA e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) com a atribuição de elaborar, coordenar e promover a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Além disso, essa lei estabeleceu novos limites para a Amazônia Legal, como segue:

Art. 2º - A Amazônia, para os efeitos desta Lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13 e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44.

Art. 3º - O Plano de Valorização Econômica da Amazônia terá como objetivo promover o desenvolvimento auto-sustentado da economia e o bem-estar social da região amazônica, de forma harmônica e integrada na economia nacional (BRASIL, 1966, p. 1).

Para Becker, essa atenção recorrente dada à ocupação da Amazônia, pelos militares, foi provocada por vários motivos. Em primeiro lugar, a migração para essa região “desocupada” poderia ser uma solução para as tensões sociais no Nordeste e Sudeste, provocadas pela mecanização da agricultura e o desemprego. Além disso, os militares identificaram o risco de surgimento de focos revolucionários na região Norte (BECKER, 2004).

No âmbito continental, as preocupações dos militares giravam em torno da migração, nos países vizinhos, para áreas pan-amazônicas próximas à fronteira brasileira e da construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, que se estende “pela face do Pacífico na América do Sul”. Isso significava o risco de a Amazônia se aproximar mais do Caribe e do Pacífico do que do resto do país (BECKER, 2004).

Costa chama à atenção para o fato de que, dado o seu imenso território relativamente isolado do resto do país, a questão do domínio geopolítico teve destaque desde o início da ocupação da Amazônia, pelos portugueses. Assim, as medidas adotadas pelos sucessivos governos centrais para integração da região amazônica ao resto do país desde o período colonial procuraram combinar o desenvolvimento econômico com estratégias tipicamente militares. É nesse sentido que caminha a estratégia de Golbery do Couto e Silva para a Amazônia:

1ª – articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país; ao mesmo passo que garantir a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior pelo tamponamento eficaz das possíveis vias de penetração;

2ª – impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central – a atual região nuclear do país -, de modo a integrar a península centro-oeste no todo ecumênico brasileiro; e

3ª – inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos nódulos fronteiros, partindo de uma base avançada constituída do Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão leste-oeste, segundo o eixo do grande rio. (COSTA, 1988, p. 65-66).

Schmink & Wood discutem os motivos que levaram o regime militar a dar mais destaque às ações de ocupação da Amazônia no âmbito de seus planos de desenvolvimento econômico do que os governos anteriores:

The Amazon played a special role in the regime's overall development plan. The wealth of untapped resources in the lowland basin and the vast expanse of sparsely populated territories in Amazonia made the region a good place to absorb investment capital and surplus labor from other parts of the country. In addition, the geopolitical criteria that figured so prominently in the military's worldview prescribed the urgent need to inhabit vulnerable areas along northern Brazil's sensitive international borders. These objectives were to be met by promoting in-migration and colonization and by providing financial incentives to private capital to invest in the region. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 58-59).

Assim, para Schmink & Wood as motivações do regime militar brasileiro de ocupar a Amazônia partem de percepções clássicas da fronteira como uma região abundante em recursos naturais, que configuram uma oportunidade de acumulação de capital, e como um território que se encontra, em grande medida, desocupado (SCHMINK & WOOD, 1992). Neste caso, Silva agrega a visão da necessidade de controle geopolítico da região, que é peculiar à colonização da Amazônia, sobretudo, durante o regime militar. Portanto, a estratégia adotada para promover a ocupação e, conseqüentemente, o controle do território foi o incentivo ao rápido crescimento econômico (COSTA, 1988).

Como nas circunstâncias anteriores, o incentivo à ocupação e ao controle de um território, sob a premissa de que este estava “vazio”, implicava em uma dificuldade de perceber as populações locais como atores sociais (invisibilidade das populações locais) e levou a significativos conflitos sociais entre os que estavam chegando e os que já ocupavam a região amazônica. No entanto, diante da percepção de ameaça iminente à segurança nacional no território amazônico, estavam justificadas as supressões dos direitos dos povos indígenas e caboclos e, mesmo, das florestas nativas. Da mesma forma, a promoção do crescimento econômico acelerado com base em atividades extrativas empresariais era o primeiro passo para o uso predatório dos recursos naturais.

Segundo Schmink & Wood, a fusão do paradigma desenvolvimentista com a doutrina da segurança nacional iria dar o tom das intervenções militares sobre a Amazônia nas décadas de 1960 e 1970:

In the hands of the military regime that took power in 1964 developmentalism became firmly joined to the national security doctrine. The fusion of the two produced a distinctive perspective

that informed every aspect of the military's behavior in Amazonia. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 69).

2.2.2.2 Planos nacionais de desenvolvimento

O Programa de Integração Nacional – PIN foi o primeiro dos grandes conjuntos de medidas governamentais implantados na virada das décadas de 1960 e 1970, resultando em profundos impactos sobre a ocupação e uso dos recursos naturais da Amazônia. Este programa foi lançado em 1970, durante o Governo de Emílio Garrastazu Médici, pelo Decreto Lei Nº. 1.106, de 16 de junho de 1970. Um de seus objetivos centrais era a integração da Amazônia (além do Nordeste) à economia nacional. De acordo com o decreto:

Art. 2º A primeira etapa do Programa de Integração Nacional será constituída pela construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

§ 1º Será reservada, para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica (BRASIL, 1970).

Mais tarde, em 1º de Abril de 1971, por meio do Decreto Lei Nº. 1.164, o governo expandiu a faixa de terras devolutas adjacentes às estradas da Amazônia Legal. Essa lei declarou como indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias amazônicas construídas, em construção ou planejadas (BRASIL, 1971).

O lançamento público do PIN se deu durante uma visita de Médici ao Nordeste, durante uma das severas secas que afligiram essa região pobre. Para Schmink & Wood, as verdadeiras motivações para o lançamento do PIN estavam relacionadas a uma estratégia política populista, que marcou algumas das ações dos militares para a região amazônica na década de 1970:

The sight of thousands of famished refugees seeking work and food along the roadside provided an appropriate backdrop to Médiçi's politically astute announcement. By declaring that public lands would be opened for settlement, the president addressed the conditions of the rural poor; yet, at the same time, he sidestepped what most observers considered the root of the problem: the extraordinarily high concentration of land ownership in the Northeast. Moreover, the populist strategy of providing free land to the landless poor responded to critics who charged the military regime with promoting a "model of development" that favored the interests of the rich. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 70).

Dentre as ações previstas, o PIN incluiu a construção da Rodovia Transamazônica, BR 230, ligando a região Nordeste ao extremo-oeste da Amazônia. Essa rodovia se tornou um ícone das ações governamentais na região, mas ações semelhantes foram executadas, como a construção da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) e de outras rodovias, que conjuntamente formariam a estrutura básica de circulação dentro do projeto de "integração nacional". Além disso, o PIN previa a colonização "oficial", promovida pelo INCRA, ao longo dos eixos das rodovias planejadas. O foco das ações eram os estados de Rondônia e Mato Grosso e o eixo da Transamazônica.

Outras ações importantes para o avanço da ocupação e da exploração econômica da Amazônia foram a transformação da SPVEA em SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e do Banco de Crédito da Amazônia em BASA (Banco da Amazônia S/A), acompanhadas da concessão de novos incentivos fiscais. Com essas medidas, o governo federal procurou atrair investimentos para a Amazônia, principalmente agrícolas, pecuários e industriais. Os recursos dessas agências contribuíram para o financiamento das ações do PIN.

Neli Aparecida de Mello (2006) considera que esse momento de intervenção do Estado sobre o território amazônico foi "uma renovação nos processos pioneiros". Para os governos militares que ascenderam ao poder em vários países da América Latina, as suas respectivas "Amazônias" representavam uma oportunidade, esperança de riqueza e de domínio de novas técnicas a serem desenvolvidas nas "terras novas". Esse otimismo foi ativamente transmitido do governo brasileiro para os migrantes, como forma auxiliar de viabilizar o processo de colonização:

A marca desse impulso foi a publicidade que envolveu a construção da Transamazônica e outras estradas, com o objetivo de aumentar o número de colonos. Essa propagandização, primordial para a ampliação do novo fluxo de pioneiros, foi empreendida no sentido de ressaltar o “sonho de ascensão social” do migrante brasileiro, que especulava sobre a possibilidade de se tornar proprietário de terra (MELLO, 2006, p. 30).

Assim, a visão clássica de fronteira foi ativamente incentivada pelo governo. O projeto de ocupação e exploração era ambicioso. A partir de análises de documentos oficiais e de viagens de campo empreendidas à Transamazônica e à Cuiabá-Santarém, em 1973, Goodland e Irwin descrevem detalhadamente o esquema de colonização agrícola concebido como parte do PIN:

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

Cada casa ocupará uma área que varia entre 20 x 80 m e 25 x 125 m, com espaço para o cultivo de uma horta. As glebas reservadas a cada família para a lavoura medem 100 hectares e, de acordo com o planejamento, devem ficar no máximo a 5 km da agrovila. A maioria das glebas é estreita, medindo 500 m de frente – à beira da rodovia – e 2.000 m de fundo. Por lei, cinquenta por cento das matas de cada gleba devem ser mantidas intactas.

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

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

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

que financiará novos desmatamentos mais tarde. Haverá água encanada e eletricidade disponíveis para cada casa, e ao colono será pago o salário-mínimo nacional nos primeiros seis meses. Serão fornecidas pelo INCRA algumas ferramentas básicas, sementes, mudas e noções rudimentares de agricultura. Cursos de alfabetização, inclusive à noite, estarão ao alcance de todos, bem como o serviço médico e dentário.

A primeira fase da colonização agrícola oficial incluirá 100.000 famílias, calculadas em 500.000 pessoas, das quais três quartos serão compostos de nordestinos. O número de colonos extra-oficiais, ou "invasores", poderá, entretanto, igualar essa cifra. (GOODLAND & IRWIN, 1973, p.47-48).

Alinhado com as premissas do PIN, o governo militar lançou, em 1972, o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, válido até 1974. No que concerne à Amazônia, o I PND reforça as estratégias de integração nacional, por meio da expansão da fronteira econômica, no sentido Centro-Sul para Centro-Oeste, Norte e Nordeste (COSTA, 1988).

As primeiras safras produzidas nos assentamentos de colonização promovidos pelo PIN alcançaram bons resultados. No entanto, isso mudou em poucos anos, havendo uma queda brusca de produtividade. Sem financiamento adequado, sem assistência técnica e sem conhecimentos básicos, científicos ou tradicionais, que orientassem o uso sustentável da terra, a principal prática agrícola empregada reproduzia, ainda, as estratégias da agricultura de corte e queima. Assim, os novos colonos avançaram sobre a floresta, para se alimentar com os produtos da terra. Os principais cultivos nas áreas desmatadas eram a mandioca, o arroz, o milho e o feijão (GOODLAND & IRWIN, 1975).

A partir da fertilidade da própria floresta queimada, as primeiras safras tiveram bons resultados, rendendo 1.600 kg de arroz, 1.300 kg de milho e 1.000 kg de feijão por hectare. Porém, essa produtividade caiu em poucos anos. Em parte, a queda se deveu a problemas no projeto básico, uma vez que os lotes foram excessivamente regulares, não considerando aspectos topográficos importantes, como corpos de água e declividade dos terrenos. Além disso, o curto período de alta produtividade se explica por limitações ambientais e ecológicas que restringem a viabilidade da agricultura convencional na Amazônia, como, por exemplo, a baixa qualidade do solo, a lixiviação de nutrientes a partir da retirada da cobertura florestal e o plantio de

cultivos anuais, os impactos do fogo sobre a fauna e a interrupção da ciclagem de nutrientes, as pragas e a competição com espécies nativas (GOODLAND & IRWIN, 1975).

Houve problemas também na comercialização dos produtos. Os colonos ficaram à mercê dos camioneiros-comerciantes (não muito diferente do que ocorria na relação seringueiro-regatão). Além disso, não houve controle governamental as relações comerciais e nem financiamentos agrícolas suficientes. Havia, sim, dificuldades de acesso aos mercados (MELLO, 2006). Por causa das quedas na produção e dificuldades de comercialização, todo o esquema de colonização acabou posto em cheque: “até 1976 os colonos tinham desmatado não mais que 10 ha em seus lotes, um ritmo reduzido, acarretando também redução das metas de produção. Sem produção, as agrovilas perderam sua função” (MELLO, 2006, p. 29).

Assim sendo, essas limitações de produtividade deram origem a um discurso que criticava o foco do PIN sobre pequenos agricultores e defendia o apoio aos investimentos de larga escala. Políticos e empresários começaram a demandar uma abordagem mais “racional” para a promoção do desenvolvimento da Amazônia. Em primeiro lugar, questionavam os altos custos de um projeto de colonização financiado com recursos públicos. Em segundo lugar, questionavam a capacidade administrativa do INCRA para gerir o projeto de colonização, especialmente, diante do elevado número de “invasores” ou migrantes espontâneos que não tinham sido considerados nos projetos de assentamento. Em 1970, a população economicamente ativa agrícola da região norte atingiu cerca de 585 mil pessoas (SAWYER & PINHEIRO, 1984). No mesmo ano a população residente total na região norte atingiu cerca de 3,60 milhões de habitantes (IBGE, 2007).

Por fim, outra linha de argumentação tentou demonstrar que fazendas de gado e grandes investimentos seriam melhores para o meio ambiente (MELLO, 2006). Essa visão de que pequenos agricultores e colonos seriam vilões ambientais, ignorantes e incontroláveis acabou por provocar mudanças nas políticas dos órgãos governamentais, especialmente, da SUDAM, e nas próprias diretrizes do PND. Nas palavras de Schmink & Wood:

Criticism of small producers surfaced within SUDAM as early as 1972 when a new administrative team took over. The following year a meeting of businessmen from the Center-South foreshadowed the attitude that soon dominated the policy agenda. At the gathering, the Minister of Planning explained that the “need to avoid predatory forms of occupation... and to promote the maintenance of ecological equilibrium leads us to invite large enterprises to assume the task of developing the region”. (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 77).

Entre 1973 e 1975, a nova orientação do INCRA era favorecer médios projetos, com lotes de até 3 mil hectares. O pleito pelos lotes era feito mediante uma inscrição e um plano com projeto de cultura e gestão técnica. Essa nova linha atraiu para a região as primeiras grandes cooperativas do Sul e facilitou a concentração de terras nas mãos de poucas pessoas (MELLO, 2006).

Na seqüência dessas mudanças, foi concebido o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – II PND, para os anos de 1975 a 1979. No que toca à Amazônia, ele trazia uma significativa mudança de enfoque em relação aos planos que o precederam. Segundo Costa:

Grosso modo, essa mudança está assentada basicamente no novo patamar da política econômica global do país, formulada num contexto de declínio dos investimentos e a partir de um diagnóstico do comportamento do comércio exterior brasileiro. A ênfase do plano estará, portanto, centrada no esforço do crescimento econômico, em especial daqueles setores que pudessem contribuir decididamente para o crescimento das exportações. Essa mudança repercutirá nas diretrizes do plano no que concerne às políticas territoriais, consubstanciadas em medidas agressivas relacionadas à expansão da fronteira econômica e ao tipo de ocupação econômica das chamadas “áreas vazias” do território. [...] A estratégia ali adotada [...] faz uma clara opção pelo grande empreendimento da fase monopolista do capitalismo, a partir de capitais privados nacionais e estrangeiros, tendo atrás de si estímulos governamentais de todo tipo, além dos investimentos de infraestrutura. (COSTA, 1988, p. 64).

A significativa mudança estratégica do II PND se expressou nos seguintes pontos: apoio a grandes empreendimentos intensivos de capital e tecnologia, intensificação da integração nacional, esforço no sentido do crescimento das exportações de produtos industrializados e agropecuários (MELLO, 2006). A explícita orientação para a exportação foi motivada pelos dois anos (1974-1975) de desaceleração do crescimento econômico nacional, provocado pela primeira crise do petróleo e pelo grave endividamento externo brasileiro, que

tornavam premente a necessidade de entrada de divisas no país (MELLO, 2006).

O esquema de colonização esboçado no II PND envolvia a iniciativa privada. As companhias interessadas poderiam adquirir até 500 mil ha de terra, apresentando um plano de loteamento, no qual os terrenos seriam divididos em lotes de 100 a 500 ha, e um projeto de assistência técnica aos colonos. Esse sistema atraiu grandes cooperativas do Centro-Sul (MELLO, 2006).

Nessa nova versão do PND, intensificou-se o uso do conceito de “pólos regionais” de desenvolvimento, sendo que a plataforma pertinente à Amazônia foi o Programa Especial de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZONIA. Nele se concentrou a maior parte dos recursos para as áreas e os setores selecionados na região, com destaque para o desenvolvimento agropecuário e mineral. O objetivo era evitar a dispersão de recursos, concentrando os investimentos em mega-empresendimentos, fossem estatais ou privados, que permitissem os maiores retornos em curto prazo (COSTA, 1988).

Essa mudança de prioridades nos planos de desenvolvimento agravou os conflitos por terra na fronteira amazônica. Os mesmos espaços estavam agora sendo disputados pelos posseiros, que haviam atendido às primeiras ações do governo voltadas para a colonização agrícola, e pelos grandes investidores, atraídos pelos incentivos governamentais (SCHMINK & WOOD, 1992).

Na região norte do estado de Mato Grosso, ao longo do eixo da rodovia BR 163, centenas de milhares de hectares de terras públicas (boa parte delas antes ocupada por índios Apicacá ou Xavante) foram adquiridas por empresas colonizadoras privadas. Em 1972, a empresa Sociedade Imobiliária do Noroeste do Paraná (Sinop S.A.) deu início a um projeto de colonização que resultou na fundação do município de Sinop. Segundo a própria empresa,

A COLONIZADORA SINOP S.A., foi adquirindo gradativamente, de terceiros, uma área de aproximadamente 500 mil hectares, situados a 500 Km de Cuiabá na BR-163 – Cuiabá-Santarém. E, na implantação e execução do projeto da “GLEBA CELESTE”, foram usados recursos exclusivos do GRUPO SINOP (SINOP S.A., 2008, p. 1).

Em 1973, a Colonizadora Indeco fez o mesmo numa área mais ao norte, que levou à fundação dos municípios de Alta Floresta, Apiacás e Paranaita (PICOLI, 2006). As áreas que despertaram o interesse da Indeco no norte do Mato Grosso estavam sendo cogitadas pelo governo do estado e o Incra para serem destinadas a assentamentos de reforma agrária. Mas, sob a justificativa da falta de aptidão de colonos ao assentamento, o foco de destinação de uso da área mudou:

devido aos problemas ocorridos anteriormente nos assentamentos oficiais dos Estados do Pará, Amazonas e Rondônia, em relação ao abandono das terras pelos colonos, o governo do Estado optou pela colonização dirigida, ou seja, a colonização privada (ROSA *et al.*, 2003, p. 74).

Por meio do edital de concorrência N^o 03/73 de 25/07/73, a Indeco comprou do estado 400.000 hectares de terra, aos quais foram acrescentadas outras áreas adquiridas de fornecedores privados, e deu início a seu projeto de colonização (ROSA *et al.*, 2003). Esses projetos privados beneficiaram poucos trabalhadores rurais, pois os lotes eram vendidos. A maioria dos beneficiários era de minifundiários capitalizados oriundos da região Sul, que venderam a bons preços as suas terras naquela região para adquirir novas, baratas e maiores posses na Amazônia e assim a fronteira se fechou aos pequenos agricultores e posseiros (PICOLI, 2006). Por causa disto, as disputas por terra se tornaram crônicas e, ao longo do tempo, reproduziram o mesmo esquema geral de conflitos fronteiriços. Segundo Schmink & Wood:

As soon as an area was made accessible by a new road, or as soon as there was even the prospect of a new road, migrant farmers would move into the area, taking de facto possession of small plots. At the same time, other more economically powerful groups, such as ranchers, land speculators, and corporate investors, purchased claims to the same land by wheeling and dealing in the various agencies in Brasília and Belém. Most of the transactions took place without proper surveys to determine the exact boundaries of the property in question. Nor was there much information about whether there were people already settled there, which was of little concern anyhow. Finding that the land was occupied, ranchers sought to "limpar a terra" ("clear the land"). In frontier style, conflicts of this type were often resolved outside the legal or official system. Hired guns and paid-off police resorted to a variety of violent means (burning, beating, torture, even murder) to persuade posseiros to move on (SCHMINK & WOOD, 1992, p. 79).

Desse modo, os assassinatos no meio rural, por causa de disputas de terras, explodiram na Amazônia. O número de assassinatos aumentou significativamente na região amazônica a partir da década de 1970, atingindo um pico em 1986 (gráfico 1). Sem apoio institucional ou legal, restou aos posseiros, como a única alternativa, o avanço constante sobre a floresta, derrubando e queimando a mata, abrindo lotes e avançando para a próxima área (SCHMINK & WOOD, 1992). Eventualmente, esse esquema evoluiu para a chamada “indústria da posse”. Posseiros comumente ocupavam um lote, exploravam a madeira e vendiam o terreno a preços módicos para fazendeiros capitalizados - algo semelhante ao que ocorreu durante a ocupação da Mata Atlântica (DEAN, 1977; 1996). Esse tipo de prática implicava não só a violência, mas também o desmatamento e a exploração desmedida do homem e da natureza.

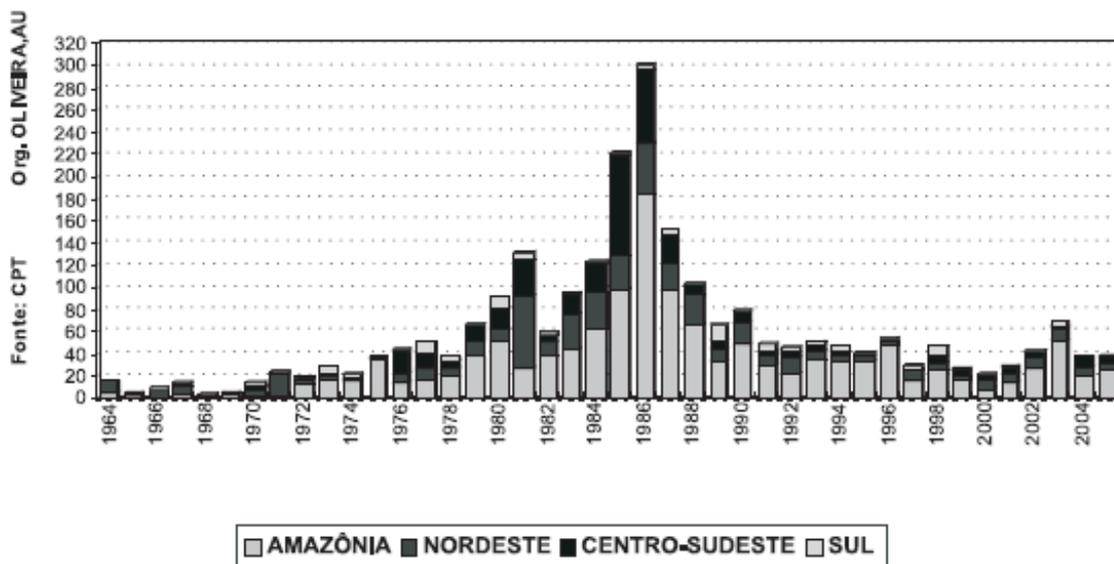


Gráfico 1: Mortos em conflitos no campo de 1964-2005, por região. Fonte: CPT. Retirado de OLIVEIRA, 2001.

2.3 ESGOTAMENTO DO MODELO

O final da década de 1970 foi marcado pelo início de um período de recessão econômica internacional. A década de 1980, conhecida mais tarde como a “década perdida”, marcou um período de severa estagnação

econômica no Brasil. Os planos de desenvolvimento do regime militar não trouxeram os resultados financeiros esperados, embora os custos sociais e ambientais tenham permanecido altíssimos. Com os dois choques do petróleo, a elevação das taxas de juros no mercado internacional e a escalada da dívida externa, Becker argumenta que 1985 foi o ano do “esgotamento do nacional desenvolvimentismo inaugurado na era Vargas com a intervenção do Estado na economia e no território” (BECKER, 2004, p. 27).

Assim, com o enfraquecimento do Estado da Amazônia, região onde a sua presença já era incipiente, intensificaram-se os conflitos sociais e impactos ambientais negativos: conflitos de terra entre fazendeiros, posseiros, seringueiros e índios, desflorestamento para a abertura de estradas, exploração de madeira seguida da expansão agropecuária e intensa mobilidade espacial da população (BECKER, 2004).

Fortaleceu-se, portanto, na região, a oposição aos militares e aos planos econômicos, por parte de setores progressistas da Igreja e de partidos políticos emergentes (SCHMINK & WOOD, 1992). Aumentaram as denúncias de estudiosos e cientistas sobre os conflitos socioambientais induzidos direta ou indiretamente pelo governo militar. Drummond (1989) argumenta sobre a impropriedade de se usar a fronteira amazônica como válvula de escape para os flagelados do Nordeste, pois, ao contrário do esquema norte-americano de distribuição de terras públicas,

No Brasil, a ausência de uma política democrática de terras e a conhecida prevalência do latifúndio, fizeram com que as sucessivas fronteiras virassem regiões submetidas ao poder privado discricionário dos grandes donos de terras. Isso privou os habitantes das regiões “mais antigas” de uma alternativa para escapar em massa das mazelas sociais da vida urbana e rural. Voltando à atualidade: ora, despejar agora milhões de pobres e miseráveis nas fronteiras atuais do Brasil, como já acontece, sem a contrapartida de uma política fundiária democrática, significará colocá-los ao dispor dos poderes privados locais exacerbados ou, alternativamente, de projetos oficiais de colonização com tendências crônicas ao fracasso (DRUMMOND, 1989, p. 20).

Por sua vez, Emilio Morán (1990) afirma:

As diretrizes do processo de colonização evidente no lema do governo Médici: “dar homens a uma terra sem homens e dar terra a

homens sem terra”, tem ou têm tido conseqüências nefastas para o índio e o caboclo, resultando em taxas de desmatamento assustadoras (MORÁN, 1990, p. 297).

Morán (1990), partindo da matriz de conhecimentos da ecologia humana, criticou vários aspectos da atuação governamental na Amazônia: a) a promoção da colonização agrícola sem estudos prévios de solos, que mais tarde demonstrariam sua pouca aptidão para a agricultura; b) o incentivo à ocupação, sem considerar comunidades indígenas e caboclas, o que provocou os conflitos entre essas populações e os colonos; c) a promoção do desmatamento, que expunha as populações locais a doenças tropicais antes restritas às áreas de floresta; d) a construção urgente e mal planejada de estradas sem pontes sobre os igarapés e sem mecanismos de escoamento de água, o que criou pontos de procriação de mosquitos transmissores de malária e outras doenças; e) o financiamento da substituição de áreas florestadas por pastagens plantadas, o que causou impactos perceptíveis nos ciclos hidrológicos e no micro-clima da região. Sobre as premissas de promoção de progresso e desenvolvimento que justificariam essas medidas, Morán (1990) denunciou que:

As florestas são parte do patrimônio nacional e, portanto, pertencem às gerações presentes e futuras. O desmatamento permitido na Amazônia nestas últimas duas décadas pouco contribuiu para o aumento da riqueza nacional. Ao contrário, grande parte da dívida externa e interna que pesa sobre o povo brasileiro provém da aventura amazônica. Mais de 15 bilhões de dólares foram gastos pela União na aventura de “desenvolver a Amazônia” nos últimos 25 anos, uma despesa que foi possível pelo endividamento do país aos bancos internacionais e através de realocações internas dos mais pobres e da classe média para os mais ricos. Na realidade o desmatamento tem sido uma transferência de riqueza da União para o bolso de um pequeno número de empresários nacionais e estrangeiros (MORÁN, 1990, p. 285).

Intensificou-se, também, a reação da sociedade civil nacional e internacional contra os impactos dos projetos governamentais na Amazônia. Grupos ambientalistas e movimentos de proteção aos índios e aos direitos humanos, nacionais e internacionais, pressionavam o governo por mudanças nas estratégias orientadas à região Amazônica (MELLO, 2006).

Portanto, uma nova fase da expansão da fronteira na Amazônia (a terceira, de acordo com a classificação de Becker, que a chama de *heartland*

ecológico) se inicia a partir da segunda metade da década de 1980. Ela se define pela conjunção de fatores nacionais, internacionais e locais. No Brasil, a recessão econômica provocou a crise do Estado e a retração dos investimentos governamentais na região amazônica. O processo de redemocratização do país permitiu a organização de grupos locais contra os impactos sociais e ambientais negativos dos planos estatais de investimento. Enquanto isso, a questão ambiental ganhava importância internacionalmente e culminou na realização da Conferência do Rio em 1992 e a formalização das Convenções Quadro de Diversidade Biológica, de Combate à Desertificação e de Mudanças Climáticas (MCCORMICK, 1992).

A década de 1990 marca a emergência de uma “cultura” de gestão ambiental baseada no desenvolvimento sustentável. Nacionalmente há uma mudança na cultura institucional ligada à conservação ambiental, com maior atuação do Estado em ações de comando e controle e uma transformação nas práticas de planejamento do governo, com problemas ambientais sendo considerados tentativamente nos planos nacionais de desenvolvimento (GUALDA, 2002). No entanto, a execução de políticas ambientais continuou problemática no Brasil.

Ainda assim, com a emergência internacional das questões ambientais, os investimentos na Amazônia, especialmente os estrangeiros, ganham novo direcionamento nos anos 1990. Para Becker, isto é resultado de um “novo” significado atribuído à região:

O de um duplo patrimônio: o de terras propriamente dito, e o de um imenso capital natural. Na representação simbólico-cultural, o valor da região está condicionado pela centralidade que tem hoje no mundo a biodiversidade e a sustentabilidade da Terra (BECKER, 2004, p. 35).

Becker argumenta que essa nova maneira de perceber a Amazônia é resultado das inovações biotecnológicas e, conseqüentemente, dos novos potenciais de uso econômico da biodiversidade. Assim, as medidas de proteção à natureza estimuladas por bancos e agências internacionais, nas décadas de 1980 e 1990, se fundamentam na garantia de exploração futura do capital natural. “Em outras palavras, a natureza é valorizada como capital de realização atual ou

futura e como fonte de poder para a ciência contemporânea” (BECKER, 2004, p. 35).

De qualquer forma, agências como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que haviam financiado boa parte dos grandes projetos de infra-estrutura e produção na Amazônia, até a metade da década de 1980, ajustam as suas posturas ambientais e passam a exigir estudos prévios de impacto ambiental e medidas de mitigação e compensação desses impactos como condicionantes para a liberação de créditos (MELLO, 2006).

O Governo Federal brasileiro respondeu às críticas internacionais e, em 1991, iniciaram-se as negociações entre o Brasil e o G7 (grupo dos países industrializados), para lançamento e execução do PP-G7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras). O Programa Piloto foi lançado, em 1993, após muita negociação, especialmente em torno do objetivo final da proteção das florestas - preservação ou desenvolvimento sustentável - e do papel das organizações da sociedade civil na sua gestão. Em sua proposta final, o PP-G7 optou pela promoção do desenvolvimento sustentável e privilegiou o papel das ONGs (organizações não-governamentais) na sua gestão. Nesse sentido, o Programa Piloto encontrou terreno fértil para a sua execução na região amazônica.

Para Becker (2004), os conflitos sócio-ambientais das décadas de 1970 e 1980 provocaram a emergência de territórios de resistência, nos quais a experiência da resistência levou à concepção de projetos alternativos de desenvolvimento e de proteção à natureza, elaborados espontaneamente pelas próprias populações locais (MELLO, 2006). Um exemplo notório disto é a mobilização social em defesa da floresta, liderada por Chico Mendes, e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros. Ali, e em casos semelhantes, a proteção à natureza foi promovida com o objetivo de garantir a sobrevivência das populações locais, mediante a manutenção do acesso à terra e aos recursos florestais, e, incidentalmente, a conservação da biodiversidade (BECKER, 2004).

Ainda que o PP-G7 tenha sofrido dificuldades para consolidar os seus resultados e contribuir para a formulação de políticas públicas universais e

duradouras para a região amazônica, é reconhecida, como o seu principal resultado, a indução de projetos endógenos de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Por meio do apoio à gestão de reservas extrativistas, de Projetos Demonstrativos e da demarcação de terras indígenas, formou-se uma verdadeira “malha socioambiental” e uma re-configuração da fronteira. Para Becker, a partir do fim dos anos de 1980 e início dos anos 1990, o avanço da fronteira amazônica não se fundamenta mais na promoção do crescimento econômico associado à garantia da segurança nacional, como nas décadas de 1960 e 1970, mas na promoção do desenvolvimento sustentável.

Para atingir essa nova fase, foram importantes vários fatores, que integram atores em diferentes escalas: a) a resistência de populações tradicionais às expropriações de seus territórios e identidades; b) o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e a crise do Estado brasileiro; c) a pressão ambientalista nacional e internacional contra o uso predatório da natureza e por a favor de um novo padrão de desenvolvimento sustentável; d) a resposta do governo brasileiro a essas pressões, através da aceitação de projetos e programas em parceria com atores internacionais e da adoção de uma política ambiental nacional.

Assim, Becker (2004) sugere que foi possível a ONGs e movimentos sociais locais, associados ao governo federal e a agências internacionais, formarem uma rede sócio-ambiental como estratégia para combater o avanço descontrolado da fronteira de exploração predatória dos recursos naturais e dos conflitos sociais. Para a autora, esse foi um dos fatores que contribuiu para o estancamento e consolidação da fronteira agropecuária ao longo da década de 1990 em parte de suas frentes de expansão (BECKER, 2004).

2.4 AS NOVAS “PONTAS DE LANÇA”

A consolidação da fronteira se deu na região conhecida como “arco do desmatamento”, área pelos territórios ocupados a partir das rodovias Brasília-Belém (BR 010) e Brasília-Rio Branco (BR 364). O arco do desmatamento envolve as regiões do leste e sul do Pará, norte do Tocantins, norte do Mato

Grosso, Rondônia e leste do Acre. É a área onde historicamente se concentraram as frentes de expansão da fronteira agropecuária e de derrubada de florestas nativas – daí o seu nome.

Ao final da década de 1990, mudanças nos aspectos demográficos, econômicos e tecnológicos, associados ao estancamento da fronteira, podem ser observados na região do arco do desmatamento. Por exemplo, observa-se, para o período de 1996-2000, uma predominância de movimentos migratórios intra-estaduais ou intra-regionais (migrantes oriundos do próprio estado ou da própria região), ao contrário da migração interestadual ou inter-regional, típicas do período 1960-1980 (BECKER, 2004).

Da mesma forma, por causa das inovações tecnológicas, da capitalização do setor agropecuário e da redução da disponibilidade de terras novas acessíveis, observa-se, ao longo do tempo, uma intensificação e modernização da produção agrícola na região do arco do desmatamento (BECKER, 2004). O estado do Mato Grosso, por exemplo, cujas microrregiões de Alta Floresta, Colíder, Sinop, Paranatinga, Alto Teles Pires, Aripuanã, Arinos, Parecis estão contidas no arco do desmatamento, e na área de influência da BR 163, havia sido destino de intensas ondas de migração até meados da década de 1980, e perdeu sua atração migratória ao longo da década de 1990 (tabela 3) (CUNHA *et al.*, 2002).

Microrregiões	População total				Taxa de crescimento (% a.a.)		
	1970	1980	1991	2000	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Alto Paraguai	25.187	34.624	43.407	30.512	3,2	2,1	-3,8
Tesouro	53.686	52.628	60.877	54.142	-0,2	1,3	-1,3
<i>Colíder</i>	<i>1.702</i>	<i>26.004</i>	<i>138.683</i>	<i>129.325</i>	<i>31,3</i>	<i>16,4</i>	<i>-0,8</i>
Jauru	39.064	107.145	112.083	106.358	10,6	0,4	-0,6
<i>Paranatinga</i>	<i>7.840</i>	<i>23.273</i>	<i>27.924</i>	<i>28.591</i>	<i>11,5</i>	<i>1,7</i>	<i>0,3</i>

Rosário do Oeste	26.898	28.374	30.563	31.347	0,5	0,7	0,3
<i>Alta Floresta</i>	<i>1.287</i>	<i>23.011</i>	<i>86.229</i>	<i>89.848</i>	<i>33,4</i>	<i>12,8</i>	<i>0,5</i>
Alto Pantanal	75.186	82.941	117.037	123.141	1	3,2	0,6
Alto Araguaia	13.437	17.888	22.007	24.117	2,9	1,9	1
Médio Araguaia	11.183	43.607	54.371	61.073	14,6	2	1,3
Canarana	12.099	34.476	65.904	79.086	11	6,1	2
Rondonópolis	114.222	139.663	187.068	223.741	2	2,7	2
Cuiabá	145.046	314.045	601.449	740.648	8	6,1	2,3
Alto Guaporé	8.095	19.738	48.250	60.663	9,3	8,5	2,6
<i>Aripuanã</i>	<i>1.405</i>	<i>15.888</i>	<i>70.949</i>	<i>96.989</i>	<i>27,5</i>	<i>14,6</i>	<i>3,5</i>
<i>Arinos</i>	<i>2.911</i>	<i>22.261</i>	<i>48.842</i>	<i>67.447</i>	<i>22,6</i>	<i>7,4</i>	<i>3,7</i>
Norte Araguaia	10.094	27.602	57.535	87.251	10,6	6,9	4,7
Tangará da Serra	24.840	54.940	73.854	112.086	8,3	2,7	4,7
<i>Sinop</i>	<i>3.658</i>	<i>23.959</i>	<i>74.186</i>	<i>131.445</i>	<i>10,7</i>	<i>10,8</i>	<i>6,6</i>
<i>Parecis</i>	<i>3.055</i>	<i>10.235</i>	<i>32.156</i>	<i>61.771</i>	<i>12,9</i>	<i>11</i>	<i>7,5</i>
Alto Teles Pires	7.028	19.069	50.643	101.610	10,5	9,3	8
Primavera do Leste	10.956	12.839	18.507	56.959	1,6	3,4	13,3
Total	598.879	1.134.230	2.022.524	2.498.150	6,6	5,4	2,4

Tabela 3: População e Taxa de Crescimento Demográfico por Microrregiões do Estado de Mato Grosso 1970, 1980, 1991 e 2000. Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000 e Contagem de 1996. Elaboração: NEPO/UNICAMP, 2000. Retirado de: CUNHA *et al.*, 2002.

Essa redução na imigração para o Mato Grosso foi devido à rápida e intensa transformação produtiva e à concentração fundiária, que levaram à urbanização, à mudanças nos movimentos migratórios e na forma de inserção produtiva do migrante e no desmonte das forças impulsionadoras do “desbravamento” da fronteira (CUNHA *et al.*, 2002). Esses fatores sugerem, então, o esgotamento da fronteira de ocupação na região ainda equivocadamente chamada de arco do desmatamento, que se configura na verdade como uma região de consolidação do povoamento (BECKER, 2004).

Assim, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, a expansão da fronteira na Amazônia, demonstrada pelas altas taxas de crescimento demográfico e de derrubada da floresta para produção agropecuária, se concentrou em três “pontas de lança”, novas frentes pioneiras pontuais: no sul do Amazonas; no Irixi, no Pará; e na área de influência da BR 163 Cuiabá-Santarém (BECKER, 2004). Diferentemente da expansão da fronteira nas

décadas anteriores, o processo mais recente de expansão não resulta da indução governamental. É promovido por atores regionais com recursos próprios, investidores privados, em geral, localizados nas cidades de Cuiabá e Belém. Apesar disso, o risco que se apresenta, no início da década de 2000, é de que as novas frentes de expansão reproduzam os processos convencionais de devastação ambiental desmedida, violência e conflitos sociais típicos das fronteiras anteriores.

A história de colonização da Amazônia reflete o mesmo padrão de conflitos e degradação ambiental observado em outras fronteiras, como na Mata Atlântica (DEAN, 1996). Conforme descrito por Leonardi para o caso dos povos indígenas (1996), a chegada da onda da modernidade tem um lado perverso de violência e devastação. No entanto, há também aspectos positivos importantes. A partir da instalação de infra-estrutura básica, torna-se possível ao Estado atuar de maneira mais efetiva no ordenamento do território, na resolução de conflitos e na proteção à natureza. Resta definir como fazer isso, e que papel tem as unidades de conservação nesse processo, para que nas novas pontas de lança, como a BR 163, não sejam repetidas as catástrofes ambientais de outras regiões.

O próximo capítulo irá detalhar os problemas sociais e ambientais que emergiram na área de influência da rodovia BR 163 no início dos anos 2000 e os seus fatores causais. Será apresentados também como surgiram as propostas de criação de unidades de conservação por parte de cientistas, organizações não-governamentais e movimentos sociais e as justificativas apresentadas para o uso dessas unidades como ferramenta para enfrentar os conflitos sócio-ambientais da Cuiabá-Santarém.

RODOVIA BR-163: UM NOVO EIXO DE DEGRADAÇÃO, UMA OPORTUNIDADE DE CONSERVAÇÃO.

A rodovia BR 163, que liga os municípios de Cuiabá, no estado do Mato Grosso, a Santarém, no Pará, foi construída ainda na década de 1970, sob os auspícios do Plano de Integração Nacional. Dos seus 1980 quilômetros de extensão, cerca de 950 não foram asfaltados, o que representa grande parte do trecho contido no território paraense. Após o encerramento das iniciativas do governo militar no sentido de colonização da Amazônia, essa rodovia permaneceu por bastante tempo fora dos planos federais.

Entretanto, entre os anos 1990 e 2000, a região norte do estado do Mato Grosso foi palco de forte crescimento da produção de soja, principalmente, para exportação. Diante da necessidade de rotas eficientes para o escoamento desse produto, a BR 163 voltou a figurar nos planos governamentais de desenvolvimento nacional. Nesse contexto, o asfaltamento da BR 163 tem sido considerado estratégico para a competitividade do agronegócio brasileiro no mercado internacional. Assim, a rodovia se configura neste momento como nova frente de expansão da fronteira agrícola sobre a região Amazônica, a partir da área de consolidação da ocupação, no norte mato-grossense, em direção ao sudoeste paraense. Com a promessa de asfaltamento, intensificaram-se os processos de colonização pioneira nas margens da rodovia, da exploração predatória de madeira e apropriação irregular de terras públicas, especialmente no trecho não asfaltado do interior paraense. Acelerou-se, também, o processo de conversão da paisagem florestal em grandes áreas de pastos plantados para a criação de gado de corte. Existe previsão de severos impactos ambientais negativos e de agravamento de conflitos fundiários.

O objetivo deste capítulo é detalhar o processo de expansão da fronteira ao longo do eixo da BR 163 e destacar suas conseqüências sociais e ambientais. Além disso, é apresentado como surgiram as propostas de criação de unidades de conservação e as demandas pela intervenção governamental por parte de pesquisadores, organizações não-governamentais e movimentos sociais. Por fim, apresenta-se como o governo federal respondeu a essas propostas e demandas na forma da elaboração do Plano BR 163 Sustentável.

3.1 SOJA – CRESCIMENTO, EXPANSÃO E DINÂMICAS DE FRONTEIRA.

Historicamente, por causa das condições geo-climáticas, a produção de soja no Brasil havia se restringido à região sul do país. No entanto, mais recentemente, o sul foi deslocado pelo Centro-Oeste e pela Amazônia no cultivo em larga escala de grãos, especialmente da soja. Esse cultivo vem ganhando destaque entre as principais atividades produtivas da Amazônia Legal, sobretudo, a partir da década de 1990.

Isso ocorre por causa do progressivo desenvolvimento tecnológico no controle dos solos e na adaptação de cultivares, que tornaram a soja uma cultura viável em áreas de domínio do Cerrado. Além disso, há uma crescente demanda internacional pelo grão, pelo fato de que a soja participa de várias cadeias produtivas de produtos alimentícios. Ela serve como base de rações para animais domésticos, para a fabricação de óleos e para a alimentação humana. Por fim, os baixos preços de terras na região amazônica contribuíram para configuração do contexto favorável que levou a um consistente crescimento de áreas cultivadas com soja, principalmente na área de influência da BR 163, nas áreas centro-norte e extremo norte do estado do Mato Grosso (MMA, 2006). As vantagens competitivas regionais e nacionais da produção de soja na Amazônia Oriental resultaram em um incremento, ao longo da década de 1990, de 150% da área plantada no estado do Mato Grosso, superando um crescimento nacional de 40%. O crescimento no volume da produção foi de 225%, para o Mato Grosso, e de 110%, para o país, no mesmo período (MMA, 2006).

Em parte, os plantios em grande escala foram feitos em áreas de cerrado e/ou florestas nativas. O desmatamento, para plantio de soja, foi responsável por 17% da conversão de vegetação nativa, entre os anos de 2001 e 2004, no Mato Grosso. Isto afetou, especialmente, os trechos ao longo dos eixos do rio Xingu e da rodovia BR 163. O resultado demonstra uma mudança nos padrões típicos de uso da terra após a derrubada e queima da floresta: da criação de gado e agricultura familiar para grandes plantios de grãos (MORTON *et al.*, 2006).

Ainda assim, o aumento das áreas cultivadas com soja se deu principalmente em antigas regiões de pastagem (MARGULIS, 2004). Como as atividades econômicas na região são inter-relacionadas e a soja, as pastagens, a grilagem de terras públicas e a extração de madeira fazem parte do mesmo processo de expansão da fronteira agrícola, o crescimento da soja no Mato Grosso deslocou a criação de gado mais para o Norte. Por sua vez, o avanço da pecuária, sobre o território do Pará provocou aumentos nas atividades de corte raso de grandes áreas de floresta, para plantio de

pastagens e o aumento de conflitos fundiários entre pecuaristas capitalizados e pequenos colonos e populações tradicionais.

Diante da vocação exportadora do setor produtivo da soja, uma vez que a produção visa atender uma demanda internacional (consumidores globais, como EUA, Europa, Índia e China), a principal dificuldade encontrada para a expansão da produção, em Mato Grosso, tem sido o alto custo do acesso aos terminais portuários exportadores. Devido às condições precárias de trafegabilidade da rodovia BR 163 não-asfaltada, sobretudo durante a estação chuvosa, a principal rota de escoamento da soja no início dos anos 2000 era no sentido sul. Usa-se o trecho asfaltado da rodovia que vai do município de Guarantã do Norte, MT, até Cuiabá, dando acesso a outras estradas pavimentadas que permitem que os caminhões cheguem ao porto de Paranaguá, PR (MMA, 2006).

O escoamento pela BR 163 no sentido norte, pelo interior do Pará, para que os grãos fossem embarcados no terminal portuário de Santarém, PA, e daí pelo rio Amazonas para o Oceano Atlântico, implicaria numa redução de custos de U\$ 40,00 por tonelada de soja, para o transporte de mais de 11 milhões de toneladas por ano. Esse potencial de economia e de incremento da competitividade gerou a demanda pela retomada do projeto de pavimentação da rodovia BR163 (MMA, 2006).

O crescimento do cultivo de soja, no Mato Grosso, teve impactos e gerou preocupações relacionadas com as alterações na paisagem florestal e com o avanço da fronteira agrícola amazônica. Em 2004, um relatório de pesquisa chamado “Relação entre o Cultivo da Soja e o Desmatamento: compreendendo a dinâmica”, do grupo de trabalho (GT) de Florestas do Fórum de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), chamou a atenção para o fato de que, dentre outras coisas, a expansão do cultivo de soja estava direcionando o desmatamento para novas áreas pioneiras e deslocando a pecuária para elas. De fato, o relatório demonstrou espacialmente uma diminuição da atividade agropecuária na faixa central do estado do Mato Grosso, e um aumento simultâneo na nos rebanhos de gado e/ou nas pastagens na faixa norte do estado. Além disso, uma das conseqüências do processo de expansão da fronteira agrícola da soja seria a concentração fundiária, de renda e dos sistemas produtivos. Segundo o relatório, esse processo tem deslocado mais os pequenos colonos, em razão de conflitos sociais ou da compra de lotes, resultando em novas fronteiras locais e de mais desmatamento (FBOMS, 2004).

Assim, os agentes produtivos menos capitalizados são deslocados, pela pecuária extensiva, para regiões ainda mais distantes da fronteira em consolidação. Para Margulis (2004), esses “pioneiros”, sejam pequenos agricultores ou grandes criadores de gado, adotam uma estratégia fundamentalmente especulativa e a sua atividade econômica está fortemente baseada na “mineração de recursos naturais”.

Caracterizados pela itinerância, as atividades predominantes tendem a ser a extração mineral, a pequena agricultura e a pecuária de baixa intensidade, que basicamente consolida[m] direitos de propriedade primitivos. As estratégias desses agentes variam também de acordo com sua percepção sobre o avanço e a futura consolidação da fronteira, da futura disponibilidade daqueles agentes a pagar por novas terras (rentabilidade da terra) e da possível construção de infraestrutura (MARGULIS, 2004. p. 19).

Os agricultores ainda menos capitalizados também são agentes importantes na “fronteira especulativa”:

[...] os pequenos colonos migrantes, trabalhadores rurais despossuídos, que também coexistem nessas regiões. Mas seus motivos são distintos: eles simplesmente logram alcançar seus custos de oportunidade com a pequena produção agrícola da subsistência ou ofertando sua mão-de-obra para os maiores empreendimentos (MARGULIS, 2004, p. 19).

Por causa da rentabilidade da atividade agropecuária, aumentam a procura e o preço das terras, o que, por sua vez, as torna cada vez mais inacessíveis para agricultores pobres, deslocando-os para áreas mais remotas. Segundo Margulis (2004, p. 22),

É a lucratividade da pecuária que sinaliza, tanto para os agentes iniciais quanto para os próprios pecuaristas, que o desmatamento e a conversão das florestas em pastagens são rentáveis. Só assim que o processo se sustenta. Se não existissem esses lucros, não haveria interesse pela compra das terras convertidas e os desmatamentos certamente diminuiriam.

Para Margulis, é a certeza da lucratividade que impulsiona o avanço da fronteira, por meio de dois esquemas distintos. No primeiro, os pequenos agricultores descapitalizados são pioneiros no processo e a sua atuação é influenciada, indiretamente, pelo mercado de terras. Historicamente, esses agricultores adquirem posse das terras públicas, seja pelos assentamentos promovidos pelo governo, seja pela ocupação “espontânea”. Pela carência de apoio técnico e financeiro, pela falta de infra-estrutura, pelo aumento do preço das terras ou pela violência, esses agricultores terminam por vender os seus lotes e dão lugar a produtores maiores.

O segundo processo é mais complexo, e diversos atores sociais interagem no intuito de tentar maximizar os seus ganhos gerados pela da produção agropecuária:

O casamento de interesses entre os madeireiros, os trabalhadores rurais e agricultores despossuídos é que permite a abertura de novas frentes. Os madeireiros necessitam da escassa mão-de-obra nas regiões distante onde a madeira é abundante, as terras não têm dono e a fiscalização (de todo tipo) é inexistente. Suas estradas viabilizam a exploração da madeira e permitem o acesso para os pequenos agentes. São essas grandes empresas que transportam doentes nas emergências e permitem o mínimo de circulação monetária. Os trabalhadores por sua vez são atraídos, às vezes, com a promessa de futuros assentamentos privados, e em algumas ocasiões se incorporam ao pequeno contingente de trabalhadores do setor, ou simplesmente se instalam nessas distantes fronteiras, iniciando uma prática de agricultura de subsistência baseada na “mineração de nutrientes” da floresta. Dependendo do grau de consolidação da fronteira, as madeiras são substituídas por grandes pecuaristas, que desempenham o mesmo papel. Esquemas semelhantes funcionam no caso de empresas de mineração (MARGULIS, 2004, p. 21).

No que se refere à dinâmica e à atuação dos diferentes atores sociais na área de influência da rodovia BR 163, à sua interação e os conseqüentes impactos sobre a ocupação e ao desmatamento – especialmente sob a perspectiva de asfaltamento da estrada – Margulis (2004) argumenta que:

Lá o processo é atualmente dominado pelas madeiras e pequenos agricultores, com alguns pecuaristas investindo na compra de terras com fundos de produção futura, esquentando seus direitos de propriedade, apostando no avanço da fronteira (leia-se asfaltamento da estrada) e investindo seu capital em mais terras para futura produção (p. 21).

A base da cadeia de expansão da fronteira agrícola sobre a Amazônia é a sojicultura, devido ao seu impacto sobre a distribuição espacial da criação de gado e a migração de colonos, sobretudo, agricultores familiares. A rodovia BR 163 serve como uma “calha” para esse avanço, atuando como nova “ponta de lança” de expansão da fronteira (BECKER, 2004). O impacto do crescimento da soja sobre as outras atividades agropecuárias e a dinâmica de expansão da fronteira agrícola, ao longo do eixo da rodovia BR 163, fica mais claro quando dividimos a área de influência da estrada em mesoregiões e subáreas (MMA, 2006):

MESORREGIÃO NORTE - CALHA DO AMAZONAS E DA TRANSAMAZÔNICA

Compreende a Calha do rio Amazonas, desde Almeirim (PA) até Parintins (AM) e o eixo da Transamazônica sob influência de Altamira, com as seguintes sub-áreas:

- a) Calha do Amazonas Oriental (Santarém);

- b) Calha do Amazonas Ocidental (Parintins);
- c) Transamazônica Oriental (Altamira).

MESORREGIÃO CENTRAL - MÉDIOS XINGU E TAPAJÓS

Compreende as regiões central e sudoeste do Pará e o sudeste amazonense, incluindo as seguintes sub-áreas:

- a) Baixo e Médio Tapajós (Itaituba);
- b) Médio Xingu / Terra do Meio (São Félix do Xingu);
- c) Vale do Jamanxim (Novo Progresso);
- d) Transamazônica Ocidental (Apuí).

MESORREGIÃO SUL - NORTE MATO-GROSSENSE

Compreende a totalidade do território mato-grossense inserido na área de influência da BR 163, incluindo as seguintes sub-áreas:

- a) Extremo Norte mato-grossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte);
- b) Centro-Norte mato-grossense (Sinop/Sorriso).

Essa divisão regional pode ser observada na Figura 1, abaixo.

Na “Avaliação e planejamento integrados no contexto do Plano BR 163 Sustentável: o setor soja na área de influência da rodovia BR 163”, relatório preparado pelo MMA e PNUMA (MMA, 2006), é constatado um aumento de cerca de 400% da área plantada de soja na mesoregião sul, entre os anos 1990 e 2004, enquanto que nas outras mesoregiões a área plantada de soja oscilou levemente, mas sem crescimento significativo. A pecuária bovina, atividade historicamente importante na região Centro-Oeste, perde importância econômica, para a região, ao longo da década de 1990, período de crescimento da soja. Por outro lado, ocorre um significativo aumento da pecuária mais ao norte, nas mesoregiões central e norte da área de influência da BR 163, entre os anos 1990 e 2004, registrado a partir do crescimento do tamanho dos rebanhos (Anexo 1).

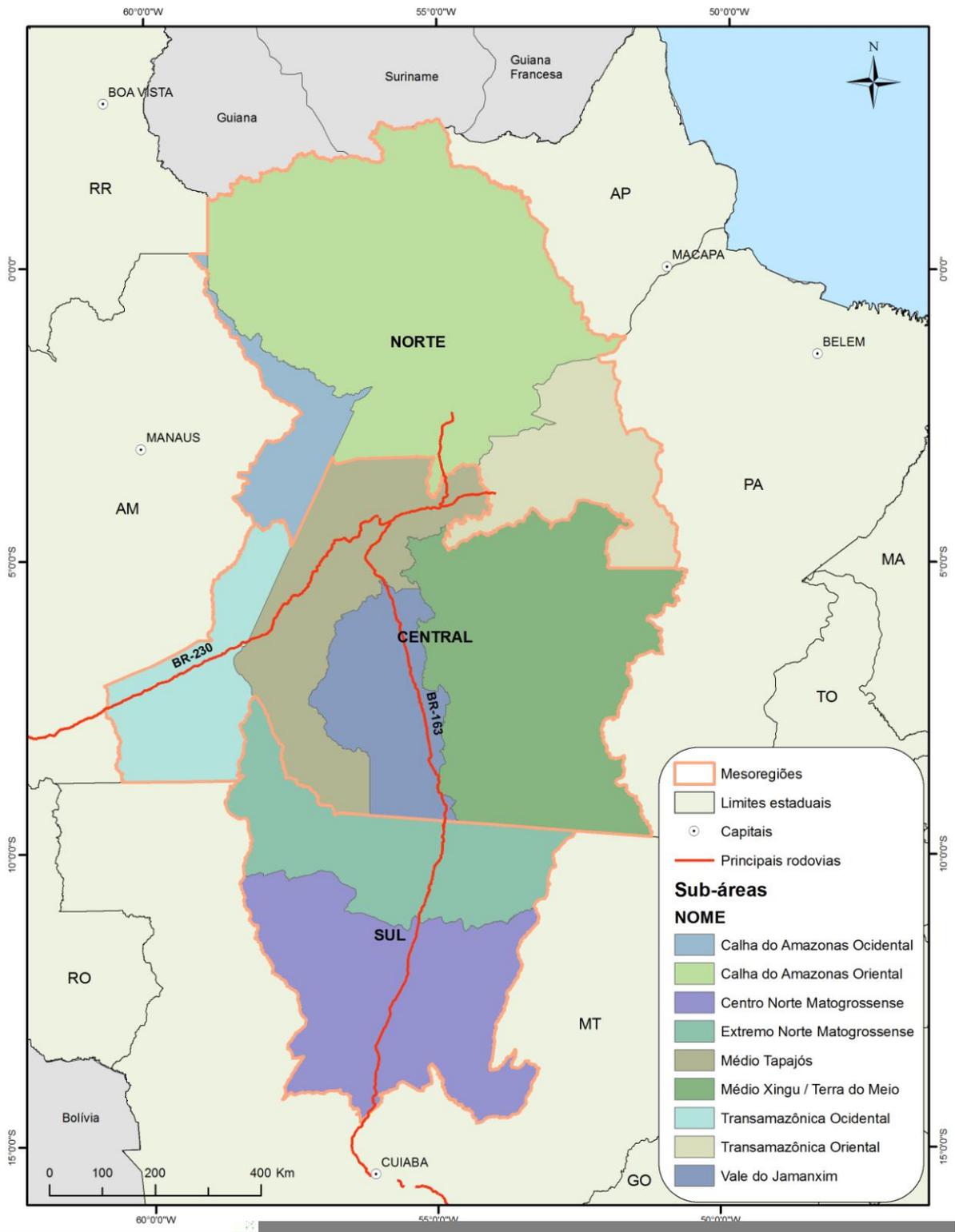


Figura 1: Meso-regiões e sub-áreas da área de influência da rodovia BR 163

Ainda assim, ocorre um aumento expressivo do rebanho bovino também na mesoregião sul, no mesmo período (Anexo 1). Isso pode ser explicado por dois fatores: em primeiro lugar, pelo aumento paralelo do desmatamento na mesoregião

sul, para substituição das pastagens ocupadas pelo aumento da área plantada de soja. Em segundo lugar, pela intensificação da atividade, mediante aumento da tecnificação e capitalização dos produtores, o que permitiu maior densidade da criação. Ou seja, o rebanho cresce sem implicar em aumento proporcional da área de pastagem. Esta última hipótese está de acordo com as proposições de Becker (2004) e Margulis (2004) para as atividades econômicas na área de consolidação da fronteira amazônica, na qual a mesoregião sul está inserida.

A atividade madeireira, por sua vez, ampliou expressivamente a extração de toras entre 1990 e 1995 na mesoregião sul. A extração caiu substancialmente na mesma mesoregião entre 1995 e 2004. Na mesoregião norte, a atividade permaneceu aproximadamente estável entre 1990 e 2004, mas na mesoregiao central pode-se observar um significativo aumento da extração de toras, durante o mesmo período (Anexo 1). Isso significa que a atividade madeireira foi deslocada da porção sul para a porção central da área de influência da BR 163.

Apesar da pouca disponibilidade de dados básicos, o relatório do PNUMA e do MMA sobre o impacto do cultivo de soja na área de influência da BR 163 demonstra que o preço médio do hectare de terra, em todas as mesoregiões, é menor nas áreas cobertas por floresta nativa ou cerrados, é intermediário nas áreas de pastagens plantadas e é superior nas áreas onde estão as terras agrícolas. Mais ainda, o crescimento econômico e a expectativa de consolidação da fronteira e de asfaltamento da rodovia também provocaram impactos sobre o preço da terra na região da BR 163. Entre o período de 1998 e 2004, o preço médio do hectare de terra no Pará saltou de R\$ 70,00 para R\$ 3.000,00. Em algumas regiões do Mato Grosso, o hectare de terra atingiu o valor de R\$ 10.000,00. Isto, por si só, já é estímulo econômico suficiente para que os atores sociais se apropriem de terras florestadas e para o desmatamento com fins especulativos (MMA, 2006). De fato, entre 2000 e 2004, ocorre um aumento da área desmatada em todas as mesoregiões sob influência da BR 163 (Tabela 4).

Tabela 4: Desmatamento anual na área de influência da BR 163, 2000-2004.

Mesorregião	Sub-área	Área desmatada por ano (km ²)					Área desmatada total 2001-2004
		2000	2001	2002	2003	2004	
Central	Médio Xingu	6.762	8.728	9.951	11.254	11.938	48.633
	Transamazônica Central	3.562	4.214	4.797	5.325	6.203	24.101
	Vale do Jamanxin	5.903	7.438	8.335	11.155	12.410	45.241
	Sub -Total	16.227	20.380	23.083	27.734	30.551	117.975
Norte	Baixo Tapajós	2.673	3.434	3.542	3.679	3.279	16.607
	Calha do Rio Amazonas (direita)	8.194	9.417	9.599	9.243	9.067	45.520
	Calha do Rio Amazonas (esquerda)	8.718	13.418	12.160	13.421	12.024	59.741
	Transamazônica Oriental	3.619	5.564	4.917	11.132	11.454	36.686
	Sub-Total	23.204	31.833	30.218	37.475	35.824	158.554
Sul	Centro-Norte Matogrossense	31.009	32.873	35.960	39.655	44.194	183.691
	Extremo Norte Matogrossense	26.030	30.039	31.901	33.137	32.995	154.102
	Sub totalTotal	57.039	62.912	67.861	72.792	77.189	337.793
TOTAL GERAL		96.470,00	96.470	115.125	121.162	138.001	143.564

Fonte: adaptado de MMA, 2006.

O aumento da área desmatada na área de influência da BR 163 resulta de um processo que se inicia com a extração de madeira, passa pelo corte raso e pela valorização da terra, e culmina na venda da terra para a produção agropecuária, integrando-a economicamente à fronteira de consolidação. Desse modo, o desmatamento faz parte da dinâmica desenvolvida para garantir a apropriação e o domínio sobre a terra, por meio da grilagem. Para Margulis, todo esse processo de

ocupação e avanço da fronteira agrícola é resultado da lucratividade das atividades agropecuárias, pois enquanto essas atividades forem rentáveis haverá uma demanda endógena para a consolidação da fronteira, o que implica, entre outras ações, na abertura de estradas. A tabela 5 demonstra como, a partir de uma estagnação do crescimento populacional na mesorregião sul e uma maior urbanização dessa população, a taxa de crescimento demográfico médio anual foi mais acentuada na mesorregião central, para o período entre os anos 1991 e 2000. Entre 2000 e 2005 houve uma redução da taxa média de crescimento, mais ainda assim a mesorregião central foi a que mais cresceu demograficamente entre as três mesorregiões da área de influência da BR 163.

Tabela 5: Crescimento demográfico e urbanização das mesorregiões da área de influência da BR 163 para o período 1991-2005.

	POPULAÇÃO TOTAL			TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL		POPULAÇÃO 2000		TAXA DE URBANIZAÇÃO
	1991	2000	2005	1991-00	2000-05	URB.	RUR.	(%)
TOTAL GERAL DA ÁREA DO PLANO	1.456.763	1.804.131	2.016.988	2,4	2,26	1.052.545	752.718	58,34
TOTAL MESORREGIÃO NORTE	841.684	982.010	1.069.946	1,73	1,73	546.078	436.774	55,61
CALHA RIO AMAZONAS OR	545.390	601.381	642.969	1,09	1,35	345.349	255.656	57,43
CALHA RIO AMAZONAS OC	123.402	174.602	205.482	3,93	3,31	99.875	77.530	57,2
TRANSAMAZÔN C ORIENTAL	172.892	206.027	221.495	1,97	1,46	100.854	103.588	48,95
TOTAL MESO CENTRAL	189.369	277.721	329.798	4,35	3,5	123.271	155.710	44,69
BAIXO E MÉDIO TAPAJÓS	127.746	176.388	194.224	3,65	1,95	84.064	92.549	47,66
VALE DO JAMANXIM	24.000	44.848	66.067	7,19	8,06	20.580	24.405	45,89
MÉDIO XINGU/TERRA MEIO	28.891	39.621	46.717	3,57	3,35	12.500	27.016	31,55
SUDESTE DO AMAZONAS	8.732	17.864	22.790	8,28	4,99	6.127	11.740	34,3
TOTAL GERAL MESO SUL	425.710	544.400	617.244	2,77	2,54	383.176	160.231	70,38
EXTREMO NORTE	245.419	245.954	243.913	0,02	-0,17	151.975	93.502	61,79

MATOGR.								
CENTRO-NORTE MATOGR.	180.291	298.446	373.331	5,76	4,58	231.201	66.732	77,27

Fonte: IBGE, adaptado de MMA, 2007.

A demanda por vias confiáveis de transporte dos grandes produtores de soja do norte do Mato Grosso encontrou eco em outros setores da sociedade, direta ou indiretamente ligados à colonização e desenvolvimento da Amazônia. O aumento da produção de soja no Brasil e a redução dos custos de produção beneficiariam não só os próprios produtores, mas também cadeias produtivas da indústria e comércio de alimentos em todo o mundo. Por isso, uma pressão internacional se somou à demanda interna de asfaltamento da rodovia (MMA, 2006). A rodovia asfaltada reduziria também os custos de escoamento dos produtos industrializados da Zona Franca de Manaus e atenderia melhor às regiões sudeste e sul do Brasil.

É grande também a expectativa de asfaltamento da estrada por parte das populações locais do eixo da rodovia - agricultores familiares, extratores e populações urbanas que direta ou indiretamente influenciadas pelos projetos de colonização do governo federal se estabeleceram na região. Para essas populações, a rodovia é fundamental, tanto para o escoamento de sua produção para os mercados consumidores dos núcleos urbanos regionais, quanto para o acesso a serviços básicos, como saúde e educação.

Para atender às demandas da sociedade e incentivar a atividade exportadora do agronegócio brasileiro, apoiando o crescimento da produção de grãos (especialmente a soja), o governo federal, na virada da década de 2000, concebeu políticas de implantação de eixos de transporte multimodais integrados. Dessa forma, o projeto de asfaltamento da rodovia BR 163 foi retomado no início dos anos 2000, sendo inserido em programas federais de desenvolvimento, como o “Avança Brasil” e outros subsequentes (BRASIL, 2001).

3.2 IMPACTOS DE ESTRADAS SOBRE A FLORESTA E PREVISÕES SOBRE A BR 163

No final da década de 1990, a Amazônia detinha as maiores taxas de desmatamento dentre todas as grandes florestas tropicais úmidas remanescentes do mundo. O PP-G7, programa financiado multilateralmente pelas maiores economias do mundo, que tinha por objetivo conservar as florestas e promover o desenvolvimento

sustentável, apresentava tímidos U\$ 340 milhões de orçamento, frente aos U\$ 40 bilhões que o governo federal pretendia investir em grandes obras de infra-estrutura, na Amazônia, como parte do plano Avança Brasil (LAURANCE *et al.*, 2001a).

Frente à magnitude das obras e dos investimentos, especialmente da abertura e pavimentação de estradas, surgiram alertas de que a devastação das florestas atingiria níveis ainda mais severos. As redes de estradas a serem estabelecidas proporcionariam o acesso de madeireiros e pecuaristas a áreas da Amazônia central, que, até então, estavam fora do seu alcance. Isso transformaria o padrão espacial regional do desmatamento, criando novos eixos de degradação, além do já conhecido arco do desmatamento, atingindo áreas centrais da região, próximas aos rios Madeira e Tapajós (BECKER, 2004; LAURANCE *et al.*, 2001a; NEPSTAD *et al.*, 2001).

Supõe-se que os investimentos feitos em conservação e desenvolvimento sustentável da Amazônia feitos no início da década de 1990 tenha contribuído para a redução das taxas médias anuais de desmatamento (LAURANCE *et al.*, 2001a). Entretanto, na segunda metade daquela década, o desmatamento atingiu níveis próximos daqueles apresentados nos conturbados anos 1980, resultado das obras de infra-estrutura realizadas na região (LAURANCE *et al.*, 2001a). Isso pode ser demonstrado pelos dados sobre as taxas anuais médias de desmatamento, como segue (Tabela 6):

Tabela 6: Aumento anual médio de desmatamento na Amazônia Legal entre 1978 e 2000.

Período:	Taxas médias anuais de desmatamento (em milhões de hectares)
1978 – 1989	1,98
1990 – 1994	1,38
1995 – 2000	1,90

Fonte: adaptado de LAURANCE *et al.*, 2001b.

Para Laurance e colaboradores, esses dados espelham pouca fiscalização e o conseqüente descumprimento da legislação ambiental, a rápida expansão das atividades madeireira e mineradora na região amazônica, e o aumento populacional.

Segundo eles, boa parte do desmatamento, da extração de madeira e das queimadas ocorria nas proximidades das estradas. Assim, por meio do aumento da rede rodoviária, o Avanço Brasil contribuiria para o aumento significativo da degradação da floresta amazônica (LAURANCE *et al.*, 2001b).

De fato, em uma análise multi-variada, as estradas são a variável que mais bem prevê as dinâmicas de expansão de fronteiras agrícolas e de desmatamento de florestas tropicais (KAIMOWITZ & ANGELSEN, 1998 apud NEPSTAD *et al.*, 2001). Na Amazônia, mais de 60% das áreas desmatadas, até o ano de 2001, estava a até 50 quilômetros de alguma estrada (NEPSTAD *et al.*, 2001).

Um outro estudo comparou os efeitos de variáveis biofísicas e antropogênicas sobre o desmatamento da Amazônia. A distribuição espacial do desmatamento foi estudada a partir da comparação entre três classes de variáveis: i – fatores de demografia humana (densidade populacional rural, tamanho da população urbana); ii – fatores que condicionam o acesso físico às florestas (distância linear da estrada asfaltada mais próxima, das estradas não-asfaltadas, dos rios navegáveis); iii – fatores que condicionam a aptidão do solo para a ocupação humana e a agricultura (precipitação anual, severidade da estação seca, fertilidade do solo, umidade do solo, profundidade do solo) (LAURANCE *et al.*, 2002). Os resultados demonstraram que os fatores mais determinantes para o desmatamento na Amazônia são: a densidade populacional humana, as estradas e a severidade da estação seca. Ainda assim, a pesquisa reconhece que é difícil aferir o impacto de cada variável isoladamente, porque os fatores investigados são correlacionados espacialmente e são funcionalmente relacionados. De qualquer forma, a proximidade de estradas é estatisticamente o fator mais importante para prever a dinâmica de desmatamento. Os autores sugeriram que as políticas que propostas para aumentar a imigração para a região amazônica e aumentar as redes de rodovias e infra-estrutura teriam significativos impactos sobre o desmatamento naquele bioma (LAURANCE *et al.*, 2002).

Com efeito, na virada do milênio foi observado um novo e significativo aumento das taxas anuais de desmatamento. No biênio 2002-2003, a taxa anual de desmatamento atingiu o alarmante nível de 2,3 milhões de hectares (SOARES-FILHO *et al.*, 2005). Assim, para muitos pesquisadores, o Avanço Brasil e as obras de pavimentação de rodovias, programadas para o início dos anos 2000, corriam o risco de repetir os erros de planejamento de antigas políticas de desenvolvimento, como o POLONOROESTE, resultando em colonização rural desordenada e rápido desflorestamento (NEPSTAD *et al.*, 2001).

Mesmo com os significativos avanços conceituais e práticos atingidos na política ambiental brasileira ao longo da década de 1990, como, por exemplo, a execução do PP-G7 e a institucionalização do Zoneamento Ecológico Econômico como ferramenta de gestão ambiental da Política Nacional do Meio Ambiente, as ações do governo federal incidiam na mesma falta de planejamento adequado característica de décadas anteriores. Nas palavras de Philip Fearnside,

While planning can be greatly improved by efforts using zoning to think ahead about the consequences of different development decisions, the reality observed today is quite different. The real zoning is taking place today (without discussions of impacts) through major decisions such as implantation of the development axes that are part of the Avança Brasil program (...). Billions of dollars are being sought in investments before the environmental studies, zoning studies, and other information has been produced and debated. Zoning is therefore being done in practice in a massive scale without following any of the principles that guide the zoning programs now underway. (2003, p. 763).

O Avança Brasil estava, então, no caminho de se tornar mais um exemplo no rol das causas históricas de desmatamento na Amazônia, quais sejam: incentivos fiscais perversos; políticas de colonização que desencadearam fortes migrações para a Amazônia, como válvula de escape para os problemas sociais de outras regiões; recorrentes conflitos fundiários motivados pela ausência de titularidade da terra e pela pressão a favor reforma agrária; o cenário macroeconômico envolvendo o avanço da exploração madeireira, da pecuária e o *boom* do agronegócio; e os investimentos em infra-estrutura, sobretudo, a abertura e pavimentação de estradas (SOARES-FILHO *et al.*, 2005).

Como esses fatores causais são sistêmicos e inter-relacionados, a abertura de estradas deveria contribuir para o aumento do desmatamento, não apenas por permitir o acesso a estoques de recursos naturais a madeireiros e mineradores, mas também por reduzir custos de transporte de produtos e deslocamento de pessoas, tornando mais atraentes financeiramente para produtores e investidores a pecuária e o cultivo de soja. Assim sendo, caso implementado, o Avança Brasil dobraria a área de florestas a menos de 50 quilômetros de estradas trafegáveis, expandiria a indústria madeireira predatória e a sua capacidade de competir com a exploração manejada, e aumentaria as áreas de pastagens e de agricultura de corte e queima (NEPSTAD *et al.*, 2001).

3.3 PECUÁRIA, DESMATAMENTO E FOGO

Existe forte controvérsia em torno da racionalidade econômica da criação de gado na Amazônia. Alguns argumentam que o plantio de pastagens é um uso inerentemente insustentável do solo tropical, dadas a sua baixa fertilidade e a abundância indesejada de espécies vegetais competidoras, que reduzem a qualidade dos pastos. Além disso, a presença de plantas tóxicas espontâneas exige o uso recorrente de fogo para limpeza das pastagens. Outros argumentam que, apesar das críticas ecológicas, a criação de gado é uma alternativa produtiva que continua a atrair e a ser adotada por inúmeros pequenos produtores e grandes investidores; isso supostamente indica sua racionalidade econômica (WALKER; MORAN; ANSELIN, 2000).

Para Margulis (2004) a redução de custos de transportes, resultante dos investimentos governamentais na abertura das estradas, os subsídios aos investimentos privados e a emergência de mercados consumidores mais próximos, por causa da crescente urbanização (Brasília, Belém, Manaus,...) foram fundamentais para que a atividade agropecuária se tornasse economicamente viável na Amazônia. Somam-se a isso os baixos custos relativos da terra na região, por causa da reduzida densidade populacional e da ausência de infra-estrutura econômica regional, que incentivam a integração econômica da Amazônia ao resto do país. Mais ainda, a abundância relativa de terras agricultáveis e as condições climáticas favoráveis, como temperatura e pluviosidade, completam os fatores que conferem vantagens competitivas à atividade agropecuária na região Amazônica. Tanto se tornou interessante essa vantagem comparativa que, mesmo findos as políticas governamentais de incentivo à infra-estrutura, a imigração e o crescimento econômico, o processo de ocupação da bacia Amazônica adquiriu dinâmica própria, ou seja, tornou-se “crescentemente endógena” (MARGULIS, 2004). As próprias taxas crescentes de desmatamento na região, mesmo na ausência dos estímulos governamentais, sugerem que existe, efetivamente, uma racionalidade econômica subjacente ao processo.

No que diz respeito à pecuária, além da terra barata, na Amazônia Oriental – região da fronteira consolidada - as condições “geo-ecológicas” são especialmente favoráveis à criação de gado. A elevada temperatura e a alta incidência de raios solares, aliadas à elevada pluviosidade e a uma curta estação seca, garantem alta

produtividade das pastagens e, portanto, altas taxas de retorno da atividade (MARGULIS, 2004; PIKETTY, *et al*, 2004).

Para Margulis (2004), as atividades agropecuárias na fronteira consolidada são as principais responsáveis pelo desmatamento e pelo avanço e interiorização da fronteira. Na região de consolidação:

A produção típica é de grande escala, com tendência acelerada de tecnificação e manejo de pastos e de animais. Nestas áreas localiza-se hoje a maior parte dos desmatamentos da Amazônia. Os desmatamentos causados pelos grandes proprietários nestas áreas consolidadas obedecem menos a uma lógica de ocupação de fronteira e mais àquela de capitalistas que decidem investir na expansão de suas atividades. Os ganhos econômicos decorrem dos altos índices de produtividade (MARGULIS, 2004, p. 19).

A escolha racional que fundamenta a adoção da atividade pecuária não está baseada apenas nos retornos produtivos da atividade, sejam eles produtivos de fato ou extrativos. Parte dos benefícios advindos da criação de gado para os produtores são aqueles chamados “diretamente não-produtivos”, ligados à captação indireta de outros recursos que não *commodities* primárias. Historicamente, no Brasil, a implantação de pastagens e a criação de gado têm servido, também, como uma maneira de assegurar a posse da terra e de acionar incentivos fiscais e creditícios, como descontos de impostos, subsídios, créditos e imensas especulações (HECHT, 1993).

A criação de gado desempenha, assim, um papel determinante na conversão da cobertura florestal da Amazônia porque a pecuária conjuga três maneiras de acumular benefícios a partir do uso da terra e dos recursos naturais: produtiva, extrativa e fiscal. Isso é especialmente importante frente aos riscos econômicos e ambientais ligados às fronteiras tropicais. Mais ainda, tanto os grandes quanto os pequenos produtores podem desenvolver a atividade.

A lógica de investimentos em pecuária varia em diferentes escalas: a flexibilidade fisiológica do gado bovino, em termos de amplitude da dieta, tolerância à temperatura e outros fatores ambientais limitantes, permite que solos com qualidades declinantes continuem a ser explorados; a flexibilidade econômica dos animais permite ao proprietário escolher o melhor momento para a venda; o gado ocupa muita área com pouco uso de mão de obra e conjuga ampla gama de apoios institucionais. A política histórica de incentivos econômicos à colonização “pela pata do boi” significou vultosos apoios da SUDAM, nas décadas de 1970 e 1980, quando até 75% dos custos em

mega-empresendimentos corporativos de 10.000 hectares ou mais eram subsidiados (HECHT, 1993).

No entanto, o incentivo governamental final não é suficiente para explicar a expansão da pecuária na Amazônia. Como destacou Margulis (2004) o desmatamento para a implantação de pastagens, mesmo com financiamentos declinantes, continuou a crescer na região ao longo da década de 1990. A racionalidade econômica que fundamenta a expansão da pecuária é mais complexa do que isso.

Hecht demonstrou que, além dos resultados extrativos da derrubada da floresta para a abertura de pastos, e produtivos, com a criação de gado, a atividade pecuária na Amazônia oferecia ainda aos pecuaristas a possibilidade de se beneficiar indiretamente com a apropriação da terra. Impactos econômicos de estratégias governamentais de desenvolvimento e exploração futura de madeira são fatores que contribuíam para o aumento no valor especulativo da terra. O compromisso do governo com futuros projetos de infra-estrutura, sobretudo a construção e pavimentação de estradas, também influi no preço das terras. Por causa dos possíveis ganhos especulativos com a terra, emergiu na Amazônia uma verdadeira “indústria de posse”, agravada pela fragilidade histórica e pela corrupção no sistema de ordenamento fundiário. Em um sistema no qual aquele que desmata mais tem mais chances de assegurar a posse sobre a terra, os especuladores promovem o rápido ciclo de derrubada da floresta, implantação de pastagens, venda da terra e avanço para novas áreas florestadas. Assim, no sistema agropecuário a terra adquire valor principalmente como *commodity*, ela mesma, e não como um fator de produção (HECHT, 1993).

Ainda que a pecuária de grande escala na Amazônia obtenha significativos retornos financeiros da criação e venda de gado propriamente dita, resultados muito maiores advêm da especulação da terra e da captação de benefícios governamentais. Por intermédio da pecuária se obtêm recursos significativos também com a extração e comercialização de madeira, embora os ganhos advindos da utilização do gado para apropriação privada da terra pública também sejam notáveis. Ou seja, a combinação de benefícios produtivos, extrativos e não-produtivos, aliada aos baixos custos de implantação da pastagem e aos baixos custos com mão-de-obra faz da pecuária de grande porte uma atividade mais interessante para os produtores do que atividades alternativas.

Evidentemente, a criação de gado é uma opção também para os pequenos produtores, sobretudo porque ela lida com menos incertezas do que a agricultura em

áreas tropicais. Os animais de criação combinam tanto valores de uso quanto de troca, além de terem mercado local seguro. Há facilidades ainda no transporte dos animais para a comercialização, uma vez que o escoamento da produção é um sério entrave para os produtores amazônidas, e o gado praticamente se auto-escoa. O gado ainda detém as flexibilidades econômicas e fisiológicas que permitem que ele seja comercializado a qualquer momento e que solos degradados sejam explorados por mais tempo (HECHT, 1993). Outro aspecto interessante da pecuária para os pequenos produtores é o seu potencial uso como poupança, pelo baixo risco que oferece. Fundamental, para pequenos e grandes produtores, é o papel que a criação de gado tem na segurança da posse da terra e sobre o uso especulativo dela, já que uma área desmatada e com pastagem implantada vale cerca de três vezes mais do que uma área florestada. Mais ainda, há um forte aspecto cultural que motiva a adoção da pecuária pelos pequenos produtores: é a tentativa de gozar de prestígio social semelhante ao dos grandes pecuaristas (HECHT, 1993).

A partir de pesquisa feita junto a informantes-chaves de diversos tipos de atores sociais ligados à pecuária na Amazônia, Piketty e colaboradores destacaram como fatores importantes para a expansão da atividade na região o lucro seguro dos produtos da pecuária, o contexto geral favorável à pecuária e a eficiência do sistema de pastagem baseado no 'braquiário' (PIKETTY, *et al*, 2004). Outras vantagens relativas da pecuária e fatores determinantes que justificam a sua adoção como atividade produtiva, conforme percebidos pelos atores são (PIKETTY, *et al*, 2004):

- O retorno seguro, bem como a liquidez, do investimento. Esse retorno é ligado diretamente à existência de mercado de carne e leite;
- O contexto geral agro-ecológico e socioeconômico da Amazônia, em relação a outros biomas, especialmente a quantidade de chuvas e menor intensidade da estação seca, que mantêm boas pastagens o ano inteiro;
- A boa adaptação de raças zebu e de mestiços;
- Disponibilidade e preço relativamente baixo da terra;
- A eficiência e adaptação do sistema forrageiro baseado na pastagem de braquiário (*Brachiaria brizantha*), que mantém o gado, compete bem com a "juqueira" ou "capoeira" e resiste à seca. isso está repetido;
- A experiência agropecuária do produtor e a tradição pecuarista da família;
- Os financiamentos públicos.

Independentemente da maneira como são apropriados os benefícios privados da produção pecuária na Amazônia, seja de maneira direta ou indireta, produtiva, extrativa ou especulativa, o fato é que a adoção dessa atividade fundamenta-se na racionalidade econômica individual dos produtores. Parte das vantagens da atividade deriva da abundância de terras e de seu baixo preço. Por vezes, esse fator é praticamente ausente na função de produção, já que o acesso à terra se dá por meio da posse de áreas públicas.

No entanto, os custos socializados pela criação de gado na Amazônia não são apenas aqueles ligados à apropriação privada indevida de terras da União. Os impactos ambientais negativos da derrubada das florestas e do uso do fogo para implantação e manejo de pastagens podem ser significativos. De acordo com as advertências oriundas de algumas pesquisas, os incêndios e queimadas florestais têm impactos sobre processos ecológicos e micro-climáticos, que se combinam sinergicamente aos efeitos do corte raso das matas, da extração de madeira e dos processos de mudanças climáticas globais, que, caso ignorados, podem ter conseqüências significativas sobre o bioma amazônico (NEPSTAD *et al.*, 2001).

Em linhas gerais, são três os *feedbacks* positivos que, sinergicamente, tendem a agravar os impactos do uso do fogo e tornar crônica a emergência de queimadas na Amazônia. Em primeiro lugar temos o *feedback* econômico e cultural. O uso do fogo para preparo do solo está já profundamente ligado à cultura amazônica e tem racionalidade econômica. O fogo é o mais barato substituto para o uso de fertilizantes, pesticidas, maquinário e mão-de-obra. Além de ser uma prática menos custosa, uso do fogo ajuda a assegurar a posse sobre a terra. Por isso, a sua adoção é generalizada. As técnicas de manejo são rudimentares e as queimadas freqüentemente fogem ao controle. Isso dificulta mais ainda a mudança de postura, já que acidentes com incêndios descontrolados dos vizinhos tornam menos interessantes eventuais investimentos em boas práticas de manejo ou em sistemas produtivos mais sustentáveis.

O segundo *feedback* positivo diz respeito ao efeito do uso antrópico do fogo sobre a própria inflamabilidade da paisagem florestal. Uma floresta madura, com dossel fechado e alta umidade do ar e do solo, resiste a incêndios. No entanto, pequenas queimadas no sub-bosque, estações secas prolongadas e a extração, mesmo que seletiva, de madeira rompem a proteção do dossel, facilitando a incidência do sol sobre a matéria orgânica, reduzindo a sua umidade e aumentando a suscetibilidade da floresta a incêndios.

Por fim, ampliações do desmatamento, das queimadas e da emissão de fumaça atuam como um terceiro *feedback* positivo sobre as próprias condições climáticas que facilitam os incêndios florestais. Sem a floresta, menos chuva é produzida com ajuda da evapo-transpiração das plantas. Mais fumaça prejudica a formação de nuvens de chuvas. Menos chuvas agravam as secas e propiciam ainda mais as queimadas. Esses fenômenos são exacerbados pela influência de eventuais fenômenos do El Niño.

Ou seja, nas palavras de Daniel Nepstad e seus colaboradores,

These three positive feedback cycles threaten to transform about half of the forests of Amazônia into fire-prone scrub vegetation and cattle pasture and cropland, logging, and severe drought. The possibility of widespread, sustainable production systems (agroforestry, tree crops, tree plantations, forest management for timber) is reduced through this transformation because of the high risk that investments in the land will be lost to escaped fire. (2001, p. 402).

Para romper esse ciclo deletério, têm sido feitas propostas visando a adoção de outras práticas agrícolas, com uso restrito ou controlado do fogo e sistemas produtivos perenes. Trata-se do uso sustentável das florestas, em contraposição ao desmatamento para implantação de cultivos anuais e pastagens. Existem, no entanto, empecilhos para a adoção dessas medidas, como se percebe nas palavras de Laurance e colaboradores,

Rather than rampant exploitation, an alternative and far superior model for Amazonian development is one in which agricultural land is used intensively rather than extensively – whereby high-value agroforestry and perennial crops are favored over fire-maintained cattle pastures and slash-and-burn farming plots. Such a model is very unlikely to develop, however, when land is cheap, destructive wildfires are common, and vast new frontiers are being continually opened for colonization. Again, this militates against the short-term thinking and aggressive development strategy embodied in *Avança Brasil*. (LAURANCE *et al.*, 2001a; p. 3).

No início dos anos 2000, pesquisadores e cientistas, estudando conservação e desenvolvimento da Amazônia, detectaram ameaças às florestas e aos processos ecológicos que sustentam o bioma. Essas ameaças resultariam da exploração predatória dos recursos naturais e da expansão desordenada da fronteira, comportamentos que seriam incentivados e exacerbados pelos projetos governamentais de indução do crescimento econômico da região. Como resposta a isso, propunha-se o zoneamento ambiental; o planejamento integrado do uso do solo; o fim dos incentivos fiscais perversos; a implantação de incentivos fiscais para boas

práticas produtivas; tecnologias e produtos sustentáveis; intensificação e aprimoramento da agricultura, em contraposição à contínua expansão predatória do desmatamento (LAURANCE *et al.*, 2001; NEPSTAD *et al.*, 2002; FEARNSSIDE, 2003).

Essa expansão predatória é motivada, em boa medida, pela própria percepção da abundância da floresta e dos recursos naturais, típica das fronteiras. Nepstad e colaboradores (2001) sugeriram medidas emergenciais de “fechamento” da fronteira:

But if Amazônia is to follow the trajectory of forest frontiers around the world, then the widespread intensification of land-use will occur only as land and forest resources are depleted (...). With more than 80% of the forest still standing (...), scarcity must arise artificially through restrictions on land use that are rigorously enforced. Access to remote forest regions could be reduced by strengthening and, perhaps, expanding the system of extractive reserves, indigenous reserves, national forests, and biological reserves, while enforcing existing legislation that requires 50-80% of every land holding to remain in forest cover (NEPSTAD *et al.*, 2001, p. 403).

No mesmo sentido, Peres defendeu a criação de unidades de conservação em áreas de expansão, para neutralizar a percepção de abundância de terras que orienta a exploração predatória da fronteira (PERES, 2002; PERES, 2005 p. 732),

Strategic deployment of frontier megareserves should play a key part in curbing the perilous hyperabundance of accessible low-cost land, channeling private investments into more sustainable forms of land-use.

Assim, aparece uma nova dimensão do conceito de áreas protegidas, um conceito que as insere no campo nos instrumentos de ordenamento territorial e de controle dos usos dos recursos naturais situados for a delas. Elas serviriam para criar uma escassez artificial de recursos naturais, escassez essa capaz de inibir os efeitos de seu uso predatório induzidos pela percepção de abundância típica de fronteiras.

3.4 POR QUE CRIAR UNIDADES DE CONSERVAÇÃO?

A chegada do século XXI testemunhou elevadas taxas de desmatamento não só na Amazônia e na América Latina, mas também em outras grandes florestas tropicais remanescentes na África e na Ásia. A partir de uma matriz ética de justificação ecológica, pesquisadores procuravam chamar a atenção do grande público para os problemas associados à perda das florestas. Eles destacam o valor e a importância intrínsecos da diversidade biológica, além dos serviços ecossistêmicos por ela

prestados à sociedade, em escalas local, regional e global. Sobre isso, Laurance (1999) escreveu:

Tropical forests do far more than sustain biodiversity; they are homes to indigenous peoples, pharmacopeias of natural products, and provide vital ecosystem services, such as flood amelioration and soil conversion. At regional and global scales, tropical forests also have a major influence on carbon storage and climate (LAURANCE, 1999, p. 109).

Para tentar dar respostas ao problema de perda de cobertura florestal em todo o mundo, o WWF, em parceria com o Banco Mundial, lançou o programa Florestas para a Vida (Forests for Life). O Brasil aderiu ao programa, em 1998, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou o compromisso de destinar no mínimo 10% da área da Amazônia a unidades de conservação de proteção integral (FEARNSIDE, 2003). Para atender a esse compromisso foi criado o programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e implementado pelo Ibama, em parceria com governos estaduais e municipais da Amazônia. Fazem também parte da sua gestão o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Banco Mundial, o KfW (banco de cooperação da Alemanha), a GTZ (agência de cooperação técnica da Alemanha) e o WWF-Brasil (WWF-BRASIL, 2009).

O programa foi lançado em 2002 e, de acordo com suas metas, ao menos 12% das diferentes paisagens da Amazônia devem ser protegidas por unidades de conservação, até 2012. Para atingir esse objetivo, o ARPA prevê a criação de novas unidades, além da consolidação das existentes, “gerando uma rede capaz de proteger uma amostra representativa da diversidade biológica da Amazônia, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento sustentável” (WWF-BRASIL, 2009, p. 1).

A iniciativa do ARPA é importante porque o Brasil, como outros países subdesenvolvidos, porém ricos em diversidade biológica, tem instituições conservacionistas fracas. Especialmente nas distantes fronteiras agrícolas, como a Amazônia, um problema crônico é a fraca fiscalização da aplicação legislação ambiental. Ao final da década de 1990, havia apenas 80 fiscais do Ibama responsáveis pelo policiamento de toda a extensão da Amazônia (LAURANCE, 1999).

A dificuldade de diversos países de consolidar efetivamente as suas unidades de conservação, chegou a fazer com que fossem levantadas dúvidas sobre a pertinência de sua própria criação e utilização como base de políticas de conservação. (SCHWARTZMAN; MOREIRA; NEPSTAD, 2000). Em resposta a essas críticas, alguns pesquisadores testaram a eficácia de 93 parques tropicais (unidades de

proteção integral), em 22 países subdesenvolvidos. Para tanto, levantaram as ameaças antrópicas (corte raso da floresta, corte seletivo de madeira, caça, fogo, pastoreio dessas unidades e correlacionaram essas ameaças a diferentes atividades de manejo presentes ou ausentes nas áreas - fiscalização, demarcação, compensação direta a comunidades locais etc. (BRUNER *et al.*, 2001). As principais conclusões do trabalho foram: i – a maioria dos parques tropicais em países subdesenvolvidos foram “surpreendentemente” bem sucedidos, principalmente contra o corte raso da floresta, mesmo sofrendo com condições severas de falta de recursos e enfrentando significativas pressões do entorno; ii – apesar desse sucesso, existe uma clara necessidade de apoio mais consistente aos parques; iii – parques devem continuar a ter papel central em estratégias de conservação (BRUNER *et al.*, 2001).

As conclusões deste trabalho foram, mais tarde, utilizadas como argumentos na defesa de criação de unidades de conservação na Amazônia, mesmo na ausência de perspectivas claras de sua real implantação (FEARNSIDE, 2003; PERES, 2005). Isso, porque “often the mere presence of a reserve, even if it remains severely underfunded and understaffed, has a significant inhibitory effect on forest disturbance and deforestation” (PERES, 2005; p. 732).

No Brasil, as críticas de Schwartzman e seus colaboradores (2000) e os argumentos como os de Bruner e colaboradores (2001), acerca das unidades de conservação, se dão no bojo de uma cisão entre defensores de “parques sem gente” e “parques com gente” que dividiu o movimento ambientalista em duas vertentes. De um lado, organizações não-governamentais, como a FUNATURA, a BIODIVERSITAS, a Fundação O Boticário de Proteção à Natureza (FBPN) e a Rede Pró-UCs, defendendo a priorização explícita para a criação de unidades de conservação de proteção integral, na mesma linha de ação e matriz de justificativas da FBCN. Do outro lado, apoiando as unidades de conservação de uso sustentável estão organizações também não-governamentais como o Instituto Socioambiental (ISA), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) (FEARNSIDE, 2003).

Entretanto, há ao mesmo tempo propostas para que as visões “comunitárias” e “preservacionistas” sejam integradas em abordagens construtivas de planejamento do uso do solo, formando de mosaicos de áreas protegidas (PERES; ZIMMERMAN, 2001).

Para alguns, a conservação, em longo prazo, da biodiversidade e dos recursos naturais depende fundamentalmente do estabelecimento de florestas efetivamente

produtivas, para, ao mesmo tempo, servirem de complemento às áreas integralmente protegidas (VERÍSSIMO *et al.*, 2002). Assim, em 2002, o IMAZON publicou um mapeamento que indicava áreas prioritárias para a criação de florestas nacionais, tanto para atender a demanda doméstica e internacional de madeira nativa, quanto para servir de zona-tampão para parques e reservas integralmente protegidos. Para identificar essas áreas, o IMAZON fez um levantamento de áreas cobertas por florestas e com potencial econômico para produção e comercialização de madeira, excluindo áreas protegidas e áreas ocupadas por assentamentos humanos (VERÍSSIMO *et al.*, 2002). Dentre as áreas prioritárias levantadas por esse estudo para a criação de florestas nacionais estão as áreas da região sudoeste do Pará cortadas pelo eixo da rodovia BR 163.

Assim sendo, uma estratégia eficaz de conservação da diversidade biológica amazônica deveria combinar tanto a criação de áreas livres de influência humana direta quanto áreas de uso sustentável da floresta. Isso porque a conservação da Amazônia depende de áreas significativamente grandes sob cobertura florestal. Segundo Carlos Peres (2005),

Long-term persistence of Amazonian biota would be best served by nature reserves that are both embedded in a benign forest matrix and sufficiently large to support a full complement of species and landscape-scale ecological processes (PERES, 2005, p. 728).

Para este autor, vários fatores justificam a necessidade de mega-reservas (acima de 1 milhão de hectares) para a conservação da Amazônia. Em primeiro lugar, somente em unidades muito grandes se pode envolver uma representação geograficamente abrangente da comunidade biológica. Isso é importante, não só para proteger toda a composição de espécies da comunidade, mas também para conservar as interações ecológicas e viabilizar o processo evolutivo. Além disso, o uso sustentável de recursos florestais e da fauna em reservas extrativistas e terras indígenas também depende de áreas muito grandes, para absorver o impacto da exploração humana. Reservas grandes são importantes para manter dinâmicas espaciais internas, como pequenas migrações sazonais da fauna. Peres ressalta que as áreas devem ser grandes também para envolver uma maior heterogeneidade espacial e, conseqüentemente, uma maior diversidade beta (a variação de espécies entre áreas distintas ou ao longo de um gradiente ambiental). Grandes áreas florestadas são, além disso, menos suscetíveis a grandes incêndios, de origem antrópica ou espontânea. Com grandes áreas florestais protegidas em seu território, o Brasil poderá ganhar força política e diplomática para negociar internacionalmente

acordos futuros de seqüestro e estoque de carbono, bem como mecanismos compensatórios (PERES, 2005).

Mais ainda, grandes áreas protegidas na Amazônia podem ser fiscalizadas com custos reduzidos, guardando-se pontos únicos de acesso pelas grandes rotas fluviais. Assim, as mega-reservas são relativamente baratas e economicamente viáveis, pois os gastos com equipes de fiscalização e infra-estrutura não são diretamente proporcionais ao tamanho da unidade (PERES, 2005).

Peres (2005) argumenta ainda que a criação de mega-reservas na fronteira de expansão agrária seria estratégica para o combate à grilagem, revertendo a racionalidade econômica de atividades deletérias que dependem do uso especulativo da terra: “coining the perilous hyperabundance of accessible low-cost land, chaneling private investments into more sustainable forms of land use” (p. 732).

Para combater os efeitos nocivos da terra barata e da grilagem sobre a expansão da fronteira e do desmatamento de Amazônia, em 2003 pesquisadores do Museu Paraense Emilio Goeldi e da Conservation International fizeram uma proposta de “desmatamento zero” para o bioma, com ênfase no arco do desmatamento. Assim, deveriam ser suspensas legalmente todas as licenças atuais e futuras de corte raso de florestas na região. O objetivo, segundo eles, seria evitar a perda de recursos naturais importantes, garantir a ordenação do espaço amazônico e promover o desenvolvimento sustentável (VIEIRA; SILVA; TOLEDO, 2005). Para eles não há justificativa social ou econômica para ampliar a área desmatada acumulada na Amazônia. Seria preciso, sim, um programa ambicioso de regularização fundiária e o uso intensivo das áreas já alteradas. Seria preciso, também, reconhecer a vocação florestal da região amazônica e incentivar uma estratégia integrada que valorize a floresta. Diante do elevado custo político de sua execução, a proposta de desmatamento zero não foi posta em prática. Entretanto, para os proponentes,

A proposta de desmatamento zero não visa a imobilizar o desenvolvimento econômico da região. Na verdade, é uma proposta inovadora que visa a promover uma ampla mobilização de esforços e recursos para que os quase 600 mil km² de áreas que já foram desflorestadas na Amazônia Legal tenham destinação social adequada (VIEIRA; SILVA; TOLEDO, 2005; p. 158).

Para tanto, foi feita uma proposta de ordenamento territorial. Para Vieira e colaboradores, as áreas públicas se dividem essencialmente em dois tipos: aquelas com destino definido, como áreas protegidas e projetos de assentamento, que dependem apenas de implementação; e aquelas de destino não-definido. Por sua vez, as áreas de destinação não-definida dividem-se em: áreas ocupadas alteradas, onde

cabe a regularização das posses, com ordenamento fundiário e apoio aos pequenos; áreas ocupadas florestadas, onde cabem estudos para a sua destinação final adequada e fiscalização; e as áreas não ocupadas e florestadas, onde cabe a criação de novas unidades de conservação (VIEIRA; SILVA; TOLEDO, 2005).

Enfim, para testar a eficácia de unidades de conservação e terras indígenas no combate ao desmatamento, Ferreira e colaboradores (2005) compararam a área desmatada total acumulada dentro e fora das áreas protegidas, até o ano de 2005, para os estados de Mato Grosso, Rondônia e Pará. De acordo com esse estudo, a área desmatada dentro das áreas protegidas variou entre 1,5% e 4,7% nos três estados, enquanto que fora delas variou entre 29,2% e 48,1%. Isso reforça a hipótese de que áreas protegidas cumprem a sua função, mesmo não estando totalmente implementadas e apresentando diversos graus de vulnerabilidade (FERREIRA; VENTICINQUE; ALMEIDA, 2005).

Por sua vez, Nepstad e colaboradores (2005) compararam dados de desmatamento e densidade de queimadas dentro e fora de unidades de conservação de proteção integral e de terras indígenas, em toda a região amazônica, para o período entre 1997 e 2000. Observaram que, na média, o desmatamento foi de 1,7 (terras indígenas) a 20 vezes (proteção integral) maior no entorno do que dentro dos dois tipos de áreas protegidas. Na média, a densidade de queimadas foi de 3,7 (terras indígenas) a 9,4 vezes (proteção integral) maior fora das áreas protegidas (NEPSTAD *et al*, 2005).

É interessante notar que as terras indígenas estudadas neste segundo trabalho que obtiveram melhores desempenhos no combate ao desmatamento e aos incêndios foram aquelas ocupadas por grupos que impõem restrições de exploração aos recursos naturais a pessoas estranhas às comunidades,. Isso pode servir de lição para a sustentabilidade de outras áreas protegidas habitadas, como as reservas extrativistas.

De qualquer forma, os resultados sugerem que, mesmo que tenham características e papéis distintos, tanto unidades de conservação de proteção integral quanto terras indígenas (e outras áreas protegidas de uso sustentável) têm papéis significativos na inibição de incêndios florestais e desmatamentos. Assim, para uma estratégia global efetiva de proteção de florestas tropicais, tipos distintos de áreas protegidas devem ser usados de maneira integrada. Para Nepstad e colaboradores (2005), a expansão da rede amazônica de áreas protegidas teria maior importância para a conservação se as unidades de conservação fossem criadas diretamente sobre

regiões de expansão ativa da fronteira. No entanto, eles reconhecem que isso depende de forte apoio político e de maior capacidade de fiscalizar e defender as áreas protegidas (NEPSTAD *et al.*, 2005).

3.5 GRILAGEM DE TERRAS, CONFLITOS FUNDIÁRIOS E VIOLÊNCIA.

Na BR 163, na “ponta de lança da fronteira”, onde foram implantados os contraditórios projetos de colonização do governo militar, que jogaram pequenos colonos contra grandes investidores, as terras públicas e áreas florestadas são abundantes e a situação fundiária é nebulosa. Lá, a grilagem é o instrumento por excelência de transformação da floresta nativa, ou “terras devolutas”, em terras tituladas e “legalizadas”, com os direitos de propriedade razoavelmente assegurados para a produção agropecuária capitalizada e subsequente expansão da fronteira de consolidação. Para Margulis (2004), o *modus operandi* da grilagem na BR 163 não é novo, mas uma re-atualização do que ocorre em cada passo de avanço da fronteira agrícola na Amazônia: i – o pistoleiro ocupa e vigia as terras pretendidas pelos fazendeiros; ii – os pretendentes adquirem documentos frios; iii – os documentos são “esquentados” junto a órgãos corrompidos do governo, seja estadual ou federal.

Mauricio Torres (2005) apresenta um esquema, semelhante ao de Margulis, de apropriação de terras, um “percurso clássico” da ocupação da terra pública:

1. GRILEIRO – “compra” de um terceiro ou simplesmente ocupa a terra, demarca-a por meio de uma picada aberta no perímetro da área.
2. MADEIREIRO – geralmente muito capitalizado (nessa ou em outra atividade), investe na abertura de estradas e acessos à terra, para retirada de madeira.
3. PECUARISTA – valendo-se das estradas abertas pelo madeireiro, faz a derrubada da mata, atea fogo e semeia pastagem (TORRES, 2005, p. 314).

Uma vez que esse tipo de colonização não foi acompanhada por um esforço de regularização fundiária e titulação (note-se que os primeiros programas de colonização do governo já datam de cerca de 30 anos), a instalação de “benfeitorias”, como a derrubada da floresta e implantação de pastagens era a principal maneira de se garantir a posse sobre a terra. Segundo Margulis (2004):

Em todas as etapas deste processo, os direitos de propriedade só são assegurados com a ocupação física da terra, o que nos momentos iniciais é muito mais importante do que qualquer documento de posse. Esta ocupação física induz a existência de exércitos de grileiros e

posseiros, agentes especializados em ocupar terras e garantir sua posse até uma eventual legalização, muitas vezes financiados por grandes madeireiros e latifundiários. Cria-se, assim, uma “legalidade particular”, para preencher o vazio da legalidade oficial (ou a presença do Estado) (p. 23).

Como em outros momentos históricos de avanço da fronteira no Brasil, a participação de órgãos do poder público na grilagem no que diz respeito à apropriação privada de terras públicas na Amazônia vai da omissão à conivência. Como em uma situação descrita pelo Procurador da República do Pará, Felício de Araújo Pontes Júnior (2004), sobre um processo de grilagem de uma área entre quatro e sete milhões de hectares,

O que parecia ser de fácil resolução, conseguiu ser juridicamente o mais difícil. Não por questões de mérito, de fundo, mas por questões processuais que fizeram com que até hoje não tivéssemos uma decisão definitiva, embora bastasse ao juiz olhar o mapa da área para dizer que é impossível aquele título de propriedade ser válido (PONTES *et al.*, 2004, p. 8).

Por causa dessa morosidade do Estado e, por vezes, do apoio deliberado de órgãos do poder público à concentração fundiária e à grilagem, é frágil o acesso à terra para colonos e pequenos posseiros, suscetíveis aos diferentes modos de pressão e disputa de terras, legais e ilegais. Assim, além da ocupação desordenada do solo, da espoliação de terras públicas e da derrubada descontrolada de florestas, a truculência, a “pistolagem”, as torturas e os assassinatos também fazem parte do processo da grilagem.

Esse tipo de conflito é uma herança histórica dos planos de colonização contraditórios promovidos pelo governo militar, nas décadas de 1960 e 1970. Diante das disputas de terras entre colonos e fazendeiros, a contratação de pistoleiros, milícias e grupos armados particulares se tornou praxe na região. Esses grupos agem livremente, contando até com a anuência ou conivência das frágeis instituições públicas. Segundo Fiorelo Picoli (2006),

Para se apropriarem das terras onde estão os posseiros instalados com sua agricultura e pecuária bastante rudimentares, os latifundiários colocam no cenário verdadeiros quartéis de homens, sempre municiados de estrutura armada, com alto poder de pressão por parte dos que possuem a titulação das áreas, na grande maioria das vezes irregulares.

(...) Para atingir os objetivos dos grupos organizados, realizam a expulsão dos posseiros e dos povos originários com métodos não convencionais, fazem ameaças, queimam suas roças e casas, violentam esposas e filhas e praticam assassinatos (p. 88).

Mais uma vez, por causa da fragilidade das instituições, na situação típica de fronteira da BR 163, os órgãos do poder público são, não só omissos, mas em alguns casos, coniventes com a grilagem e a violência fundiária. Para Torres (2005):

Pode-se dizer que a atuação do poder público no combate à grilagem (e às conseqüências imediatas, como trabalho escravo e desmatamento) foi praticamente nula. Os fazendeiros da região valem-se da conivência das autoridades locais – prefeitos, policiais – e vários contam com o reforço de pistoleiros. Além disso, muitos usaram de influência junto a políticos estaduais e federais, o que os mantém impunes (p. 296).

Um caso emblemático é narrado pelo Procurador da República Felício Pontes Júnior,

Outro lugar de conflito é o município de Novo Progresso. A irresponsabilidade aqui é do Governo Estadual. O ITERPA possui terras na região. (...) o Governo do Estado incentivou a vinda de fazendeiros do sul do Brasil, loteando e vendendo as terras públicas. A primeira leva desses migrantes é constituída de fazendeiros, agricultores e madeireiros. (...) Ao mesmo tempo em que o ITERPA estimulou a vinda desses empresários do sul do país, não houve qualquer mudança na política de segurança pública. A Polícia Militar permaneceu com o mesmo efetivo. A Polícia Civil permaneceu com o mesmo efetivo. A Comarca permanece sem juiz e sem promotor de justiça.

A conseqüência não poderia ser outra. Alguns casos são extremamente exemplificativos. Pessoas que compraram 500 hectares de terra, estenderam a cerca mais alguns hectares. Atingiram lotes de colonos do Incra ou população tradicional. O conflito foi inevitável. Pessoas foram mortas, como o sindicalista Brasília. (PONTES *et al.*, 2004, p. 10)

Em função da truculência estabelecida e da fragilidade das instituições públicas, a intensificação do avanço da fronteira ao longo do eixo da BR 163, nos anos 1990 e 2000, provocou uma escalada dos conflitos armados e das disputas por terras. Por um lado, o avanço da fronteira agrícola, ao longo do eixo da BR 163, por meio de sua consolidação no norte mato-grossense e da intensificação da ocupação ao longo do trecho paraense, significa a oportunidade de ganhos econômicos para alguns atores sociais, como grandes conglomerados transnacionais do agronegócio, como a Cargill e a Bunge, grandes empresas nacionais, como a Caramuru e o grupo Maggi, além de médios e grandes fazendeiros e pecuaristas. Isto assume importância nacional e internacional por causa do fortalecimento das cadeias produtivas da soja e da carne. Por outro lado, para outros atores sociais (populações de agricultores e extratores despossuídos continuamente empurrados pela fronteira), como os colonos, remanejados das regiões sul e nordeste pelos projetos fracassados de colonização do governo militar, os povos indígenas e os grupos extrativistas tradicionais, o avanço da

fronteira, com base na ocupação desordenada do solo, implica, mais uma vez, na expulsão das terras que garantem a sua subsistência. Esse processo é a simples reprodução do que ocorreu em fronteiras anteriores, inclusive no que se refere ao colonialismo interno.

Para alguns autores o tratamento dispensado aos pequenos agricultores, colonos e extrativistas, na fronteira, faz parte da estratégia de apropriação capitalista do território. Para Torres (2005):

Os pequenos são vistos como “fundo de investimentos futuros”. Hoje estão em terras mais afastadas e menos valorizadas, mas, assim que houver maior demanda por elas, a situação de irregularidade é a garantia certa de que serão novamente engolidos (2005, p.311).

Picoli (2006) afirma que:

Atualmente, a grande maioria dos posseiros está engrossando os cinturões de pobreza nas “cidades fabricadas” pelo capital, e servem de exército industrial de reserva aos grandes projetos de expansão, por ser a única alternativa que lhes restou do processo violento praticando contra os posseiros na região. Nos últimos anos, tornou-se quase impossível ser posseiro na Amazônia brasileira, dada a brutalidade imposta contra eles por grupos armados (p. 88).

Com o objetivo de compreender os fatores que afetam os conflitos por terra na Amazônia, Cynthia Simmons chama a atenção para o fato de que eles dependem de circunstâncias históricas, sociopolíticas e econômicas específicas. As disparidades nas relações de poder e as disputas entre diferentes grupos sociais pelo acesso e controle de recursos naturais, sejam eles escassos ou abundantes, condicionam a emergência de conflitos. Há que ressaltar, também, que esses conflitos por terra na Amazônia são típicos de situações de fronteira, nas quais as instituições que regulam o acesso aos recursos são frágeis, as relações de produção e troca são essencialmente conflituosas, e os projetos de desenvolvimento são falhos (SIMMONS, 2004; SIMMONS, 2005).

Mais recentemente, a situação de constante fragilidade dos pequenos agricultores amazônidas começou a mudar. Em algumas situações, eles passam a resistir de maneira mais organizada às pressões de expulsão para novas áreas de fronteira ou de migração para as cidades. Como alternativa de sobrevivência e em defesa de seu meio de vida rural e agrícola, colonos e posseiros se organizam na

Amazônia na luta pelo acesso à terra e por modelos de desenvolvimento voltados para a agricultura familiar (HALL, 2005).

Segundo Anthony Hall (2005):

Para manifestar alguma forma de controle sobre essa escalada em espiral da violência e da destruição do meio ambiente, somente uma abordagem multi-setorial e integrada facilitará realmente o gerenciamento da terra. Tal abordagem está hoje nos primeiros estágios para ser implementada pelo governo e por instituições da sociedade civil ao longo da auto-estrada BR 163, que liga Cuiabá a Santarém (p. 186).

3.6 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SUAS PROPOSTAS PARA A BR 163

Como uma reação aos já notáveis impactos sociais e ambientais do avanço da fronteira, intensificados, ainda, pela expectativa de asfaltamento integral da BR 163, sindicatos, organizações não-governamentais, institutos de pesquisa e outras entidades da sociedade civil começaram a se organizar, no princípio dos anos 2000, para propor ações alternativas de promoção do desenvolvimento territorial.

Em 2001, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) deu início a um processo de diagnóstico regional, por meio de debates e consultas, para que fossem levantados os principais problemas sócio-ambientais dos municípios da região sudoeste do Pará, contida na área de influência da rodovia BR 163. O objetivo do IPAM era promover a elaboração de um planejamento regional e prever cenários para o futuro do território a partir do asfaltamento da rodovia (ISA, 2007).

Em outubro de 2003, no município de Altamira, PA, a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará e Amapá (FETAGRI) promoveram uma conferência popular regional para discutir o desenvolvimento do território da Transamazônica e Xingu e Santarém-Cuiabá. Surgiu, então, a proposta do “Plano de Desenvolvimento para o Oeste Paraense na visão dos Movimentos Sociais”. (FVPP, 2003) De acordo com o documento final, o objetivo principal deste plano é: “consolidar um modelo de desenvolvimento que considere a dimensão humana, social, cultural, econômica, ambiental e ética da população da região Transamazônica e Xingu”. O plano parte do princípio de que “a região Oeste do Pará pode ser considerada como a última fronteira da Amazônia Oriental com grande estoque de reserva florestal”. Além disso, reconhece o dinamismo econômico da região: exploração madeireira, pecuária, agricultura, pesca, extrativismo, mineração

industrial, garimpo e o comércio, com importante papel da produção familiar rural. Reconhece, também, que a grande quantidade de terras públicas no território torna-o “palco de conflitos instalados e perspectivas de novos conflitos – acirramento” (FVPP, 2003, p. 1). Esse plano procura atender ao seguinte problema:

Está [estão] anunciado[as] para esta região, obras de infra-estrutura como o asfaltamento das rodovias Transamazônica e Santarém-Cuiabá, construção da Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu, e Programa de Eletrificação Rural.

Diante deste cenário, o território recebe pressão de setores madeireiros que já esgotaram os recursos naturais em outras regiões, de grandes proprietários interessados na apropriação das terras, grileiros interessados na especulação fundiária, produtores de soja do centro-oeste brasileiro interessados em desenvolver atividades às margens da rodovia e portos.

A vinda de pessoas em busca de possibilidades de emprego atraídos pelo anúncio da possível construção da Hidrelétrica de Belo Monte tem contribuído para o aumento de problemas urbanos, tendo em vista que as cidades e vilas estão crescendo em um ritmo mais acelerado do que podem suportar em se tratando de infra-estrutura básica.

Esta região conta com um capital social que além de desenvolver projetos e dinâmicas localizados nas comunidades e nos municípios, por mais de duas décadas, já desenvolveram[eu] ações articuladas em nível do território tanto na proposição quanto na execução de políticas públicas e pilotos.

Nesta perspectiva, as organizações populares da região apresentam seu projeto de desenvolvimento sustentável para aquele território, resistindo a[à] intervenção desordenada e sugerindo ações de governo que venham se somar com as proposições para consolidar um planejamento de ordenamento e uso do território que garanta o desenvolvimento sustentável. (FVPP, 2003, p. 4)

O plano está dividido em quatro eixos principais, contendo propostas de atividades específicas e metas e prazos de conclusão:

Eixo 1: Infra-estrutura de suporte a agricultura familiar com reordenamento fundiário efetivado;

Eixo 2: Território ordenado com utilização dos recursos naturais de forma sustentada e democrática;

Eixo 3: Produção agropecuária, florestal e pesqueira diversificada com valor agregado, de base agroecológica familiar consolidada;

Eixo 4: Políticas Sociais estruturadas e articuladas entre os três níveis de Governo com Controle Social e com Inclusão Social de, no mínimo, 70% das famílias, até 2013. (FVPP, 2003, p. 2)

Como ações estratégicas, de curto prazo, além da criação de áreas protegidas, o plano dos movimentos sociais propõe:

- Expansão do Projeto das Casas Familiares Rurais (construção – infra-estrutura e custeio de 12 CFR's) nos municípios de Itaituba, Rurópolis, Placas, Uruará, Medicilândia, Brasil Novo,

Altamira, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio, Porto de Moz, Anapu, Pacajá.

- Realização de Projetos Pilotos de Reordenamento Fundiário na Região.
- Implantação de Mosaicos de Áreas Protegidas.
- Elaboração de uma proposta de financiamento para Produção Familiar com base agroecológica.(FVPP, 2003, p. 8).

Foi firmada, em 24 de outubro de 2003, uma carta de compromisso entre as organizações da sociedade civil que participaram da Conferência Popular, intitulada “Carta de apoio ao plano de desenvolvimento territorial integrado e sustentável do Oeste Paraense”. Na justificativa, são apresentados os problemas na produção agropecuária do território a serem atacados pelo plano:

Mas a ocupação desordenada dessas áreas tem resultado num intenso processo de desmatamento, acirrando a exclusão social em condições de extrema violência. E a grilagem organizada, associada à pistolagem, deixa pouca ou nenhuma oportunidade à pequena produção. (FVPP, 2003b, p. 1)

O objetivo final das organizações era promover ações de fortalecimento da produção familiar, agrícola e extrativista, por meio do acesso à terra e de apoio financeiro. A justificativa principal estava na convicção de que um modelo de desenvolvimento fundamentado na pequena produção seria uma maneira de reduzir problemas sociais e ambientais:

As políticas de redistribuição fundiária, bem como a cessão de créditos e de apoios à pequena produção, por outro lado, têm demonstrado ser fatores importantes de inclusão social. Na medida em que possibilitam diversificar a produção agrícola e extrativista, com aumento da renda, essas políticas podem tornar-se instrumento para a implementação de formas de uso potencialmente menos predadoras da floresta e dos recursos naturais. (FVPP, 2003b, p. 1)

Para os movimentos sociais do oeste do Pará, afetos à questão do asfaltamento da rodovia BR 163, a criação de áreas protegidas, sejam elas unidades de conservação de proteção integral ou uso sustentável, faz parte de uma estratégia de defesa dos meios de vida dos agricultores familiares, extrativistas e povos indígenas, para os quais o principal desafio é o acesso à terra. A partir disso, esses movimentos propõem um modelo de desenvolvimento territorial baseado na pequena produção, para os quais a proteção das florestas tem importância estratégica. Para eles a conservação da floresta é importante não só para a provisão de recursos naturais, mas também para a cultura das populações.

Enquanto isso, na área de influência do trecho mato-grossense da rodovia, o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto Centro de Vida (ICV), o Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD), a Universidade Estadual de Mato Grosso (UNEMAT), o IPAM, a World Wildlife Foundation (WWF), a Conservação Internacional (CI) e a The Nature Conservancy do Brasil (TNC) organizaram, entre os dias 18 e 20 de novembro de 2003, em Sinop, MT, o “Encontro BR 163 Sustentável: desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém”.

É parte de um processo de mobilização que reuniu trabalhadores rurais, sindicatos, universidade, lideranças indígenas, organizações da sociedade civil e técnicos do governo do Mato Grosso, articulado com os movimentos sociais da Transamazônica-Xingu no Pará, cujo objetivo é dialogar com os interesses econômicos regionais e com as políticas públicas, sobre o ordenamento e gestão territorial da região sob influência da BR-163. (ISA *et al.*, 2003, p. 5).

Motivado pela defesa de agricultores familiares e povos indígenas, o relatório do Encontro de Sinop reconhece que o asfaltamento da BR 163 é fundamental, principalmente, para o escoamento da produção agrícola dessas populações,

Mas a implementação desta obra pública envolve preocupações elementares no que diz respeito às conseqüências socioambientais que possam advir desta obra [sic]. Ao mesmo tempo em que a rodovia pavimentada poderia representar uma oportunidade para o escoamento de toda a produção -, a falta de assessoria técnica adequada, de acesso às linhas de crédito específicas e de infraestrutura básica nas comunidades que envolvem estes setores historicamente marginalizados, urge de atendimento. Caso isso não aconteça a tempo, a pavimentação da BR-163 impedirá, em certa medida, que esses produtores sejam beneficiados por esta obra. (ISA *et al.*, 2003, p. 8).

O objetivo do encontro foi “contribuir para a discussão de aspectos importantes para construção de um modelo de gestão territorial ao longo da rodovia BR-163 e de suas áreas adjacentes” (ISA *et al.*, 2003, p. 9). A expectativa era de que o

[...] este relatório possa ser amplamente divulgado e utilizado como instrumento de debate junto aos órgãos públicos municipais, estaduais e federal [sic], a partir de demandas e pautas levantadas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que historicamente vêm buscando um novo modelo de desenvolvimento socioambiental para a Amazônia. (ISA *et al.*, 2003, p. 5)

Nas reuniões preparatórias, os principais problemas indicados foram as disputas pela terra, o conflito fundiário, a ameaça à integridade dos territórios indígenas e o comprometimento da sustentabilidade ambiental e da qualidade dos recursos hídricos. Os 230 representantes de sindicatos, associações, ONGs, instituições de pesquisa e

povos indígenas discutiram a pavimentação da rodovia e os riscos conexos e cunharam propostas para os seguintes temas: viabilidade das atividades produtivas; fortalecimento social e cultural das populações locais; áreas protegidas e biodiversidade; monitoramento ambiental e manejo de recursos naturais; infraestrutura e ordenamento territorial. (ISA *et al.*, 2003)

Em 2003, foi criado, a partir das mobilizações locais, o Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163. Entre os dias 10 e 12 de dezembro de 2003, o Fórum, em sua sede regional paraense, o IPAM, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaituba, a FVPP, a Fetagri – regional Baixo Amazonas e Prelazia de Itaituba - promoveram o “Encontro regional da produção familiar ao longo da Rodovia Cuiabá-Santarém”. Participaram 188 representantes de 88 organizações, tais como sindicatos de trabalhadores rurais, associações de produtores familiares rurais e urbanos, grupos de jovens, grupos de mulheres, extratores, indígenas, técnicos e pesquisadores, e alguns líderes políticos da região (COSTA & LIMA, 2003).

Como está presente no relatório do encontro:

Especificamente para os produtores familiares desta região, o grande desafio pautado é hegemonizar na sociedade a defesa da implantação de um projeto estratégico de consolidação deste segmento social, limitando a ação de outros projetos de desenvolvimento em desacordo. Daí a necessidade de apresentar e pactuar um projeto de desenvolvimento em concordância com a demanda regional no sentido de garantir a sustentabilidade ambiental, social e econômica igualitária, onde acima de tudo não coloquem em risco a segurança pública social e alimentar da população local. (COSTA & LIMA, 2003, p. 7).

Frente ao cenário de insegurança e “dada a frequência e intensidade da associação entre atividades ilícitas e organizações criminosas” – grilagem, corrupção, extração ilegal de madeira, tráfico de drogas, roubos, assassinatos, trabalho escravo etc. - os promotores do evento procuraram “traçar diretrizes e propor ações essenciais ao desenvolvimento regional sustentável”,

Incentivos que devem perpassar, sem dúvida nenhuma, pelas dimensões fundiária, de assistência técnica, de crédito, de transporte e de mercado. Essas são questões indispensáveis para restabelecer o estado de direito neste território e condição necessária para implementar as políticas de ordenamento territorial, fazendo com que o histórico da “ilegalidade” nesta região seja imediatamente eliminado neste novo contexto. (COSTA & LIMA, 2003, p. 7).

Para preparar o encontro, houve reuniões em oito municípios da área de influência da rodovia BR 163, diagnósticos rápidos participativos e entrevistas com líderes da sociedade civil, do poder público e do setor produtivo. A partir disso, foi

elaborado um diagnóstico do território. Durante o encontro, o diagnóstico foi apresentado e discutido. e Grupos de trabalho temáticos discutiram as propostas. Esse grupos foram divididos da seguinte forma: ordenamento fundiário; combate à impunidade e violência no campo; infra-estrutura e serviços básicos; estratégias produtivas para a produção familiar; fortalecimento das organizações sociais. (COSTA & LIMA, 2003)

Ao final do evento, foi firmada a “Carta de Itaituba”, compilando as propostas estratégicas de ordenamento territorial para a promoção do desenvolvimento sustentável na região. Assim, os promotores do encontro procuraram acentuar a participação social e a co-responsabilização entre governo e sociedade civil, visando fortalecer a governança na região. Sobre a carta e a relação entre movimentos sociais e governo:

A construção deste documento cria um desafio seqüencial às organizações dos movimentos sociais locais, o de incorporar essa pauta de propostas nas agendas e nos planejamentos dos governos municipais, estaduais e federal, para orientar o desenvolvimento e os projeto futuros para a região. (FETAGRI-BAM et al., 2003, p. 1).

A Carta de Itaituba contém mais aspectos relacionados com a percepção de organizações da sociedade civil sobre os conflitos sócio-ambientais no entorno da BR 163 e sobre as expectativas de atuação do poder público na região:

Muitas das obras de infra-estrutura iniciadas na década de 70 pouco serviram ao desenvolvimento regional, como é o caso da Cuiabá-Santarém, a BR-163, com trechos intrafegáveis boa parte do ano. O anúncio do asfaltamento da estrada deveria trazer uma perspectiva positiva, alterando esse modelo histórico. Entretanto, o que tem se registrado é o aumento da violência rural na área de influência da rodovia, principalmente no sudoeste do Pará. Grandes lideranças rurais da região vivem sob ameaça, e muitas já sucumbiram, como foi o caso de Ademir Alfeu Federicci, o Dema, Bartolomeu Moraes da Silva, o Brasília e muitos outros.

Do mesmo modo, a grilagem de terras devolutas e a pressão sobre os recursos florestais e as terras já ocupadas pela produção familiar aliada a fragilidade dos órgãos públicos locais, avançam numa proporção jamais vista nesta região. Com isto, agrava-se o quadro de expropriação de recursos naturais promovido pela exploração irregular de madeira, pela atividade garimpeira desordenada e pelo extrativismo predatório.

Soma a essa situação, a pavimentação da Cuiabá-Santarém, caso siga o modelo convencional de ocupação e desenvolvimento regional, a exemplo de outras regiões do estado, como a da Belém-Brasília, tende a incrementar os já alarmantes índices de desmatamento podendo chegar a mais de mil quilômetros quadrados por ano somente ao longo da BR 163.

É fundamental e urgente que seja feito um planejamento regional visando o ordenamento territorial e o atendimento das demandas básicas da população da região. (FETAGRI-BAM *et al.*, 2003, p. 1).

Novo encontro de organizações da sociedade civil foi realizado em Santarém, PA, organizado por CEFTBAM, IPAM, Fetagri-BAM, Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), Fórum da Produção Familiar do Baixo Amazônia e STR Santarém, nos dias 5 e 7 de dezembro de 2003. Foi chamado “Encontro em defesa da sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR-163”. (CEFTBAM *et al.*, 2003). Sobre os problemas a serem enfrentados para a sustentabilidade do território, o relatório do encontro afirma:

As novas obras de infra-estrutura propostas para a região Oeste do Pará no Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal, em particular do asfaltamento da BR-163, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a modernização do Porto de Santarém, têm intensificado o desordenamento fundiário, a grilagem de terras, assassinatos de lideranças, expansão do desmatamento, entre outros problemas. Isto porque tais obras, da forma como estão planejadas, atendem fundamentalmente os interesses das grandes empresas agropecuárias, dos grandes plantadores de soja e das indústrias eletro-intensivas.

[...] Dessa forma, essas obras, para trazerem benefícios sócio-econômicos e ambientais para a população da região, exigem a elaboração prévia de um plano de desenvolvimento regional, com vista a trazer melhoria efetiva da qualidade de vida da população. Para isto, estes empreendimentos devem ser tratados de forma interministerial, envolvendo não apenas o Ministério dos Transportes, como também do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades e outros. (CEFTBAM *et al.*, 2003, p. 1).

Mais uma vez, os 258 representantes de 117 instituições, de 21 municípios e 5 estados da Amazônia discutiram “diretrizes e propostas para a construção de um plano de desenvolvimento regional, com base no ordenamento territorial da região”. Essa discussão foi orientada pelos seguintes eixos: política fundiária, estratégias produtivas para a produção familiar, infra-estrutura rural e urbana, fortalecimento das organizações populares e controle social, manejo dos recursos naturais de várzea e terra firme, políticas sociais (saúde, educação). (CEFTBAM *et al.*, 2003, página)

O dinâmico processo de mobilização social e de debates promovidos pela sociedade civil organizada culminou na elaboração da “Carta de Santarém”. Esse documento foi concebido durante um evento realizado entre 29 e 31 de março de 2004, e apresenta os resultados de debates e propostas do “Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR-163”. Ao final deste encontro a Carta de Santarém foi entregue aos Ministros de Integração Nacional, Ciro Gomes, e Meio Ambiente, Marina Silva. (ISA, 2007) A carta apresenta as dificuldades a serem enfrentadas pelo Plano:

Reconhecemos a importância e reivindicamos o asfaltamento da BR-163 e demais rodovias federais e estaduais. No entanto, não se pode ignorar que os métodos convencionais de construção de grandes empreendimentos de infra-estrutura no Brasil têm causado grandes impactos desestruturadores das economias locais. Grande parte desses impactos já está em pleno curso, com a intensificação da grilagem de grandes áreas de terras públicas, da violência e da conversão acelerada de florestas e cerrados em monocultivos que empobrecem as oportunidades econômicas da região. Essas dinâmicas ocorrem de forma articulada nos dois Estados.

A ação na BR-163 exige a integração dos governos (federal, estadual e municipal) e sociedade, que assegure o ordenamento territorial e garanta o devido lugar de destaque e importância para os segmentos sociais e produtivos que fazem o uso diversificado da base de recursos naturais dessa região (FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR 163, 2004, p. 1).

Essa mobilização social culminou na formação do Consórcio de Desenvolvimento Socioambiental da BR 163 (CONDESSA), formado por representantes da Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), do Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Formad) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri-PA), do Instituto Socioambiental (ISA) e de outras dezenas de instituições (ISA, 2007). O objetivo do Consórcio é fortalecer as organizações sociais e facilitar a sua participação nos debates e consultas públicas, gerando controle social sobre a obra de pavimentação da BR 163.

Pelas demandas apresentadas, nos documentos que resultaram das reuniões locais, percebe-se que a principal preocupação está relacionada com a falta de ordenamento territorial e fundiário adequado da região, o que torna o território especialmente suscetível aos impactos sócio-ambientais negativos, como o desmatamento acentuado e os conflitos fundiários. Impactos esses que podem ser agravados por grandes obras de infra-estrutura, como a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém.

O principal anseio era a realização de um projeto de desenvolvimento que garantia a sobrevivência de agricultores familiares e populações tradicionais. O consórcio propôs uma ação integrada do governo federal, que depende, sobretudo, de um efetivo ordenamento territorial. Foi, principalmente, visando a este objetivo que foram concebidas propostas de criação de unidades de conservação.

3.7 A RESPOSTA DO GOVERNO FEDERAL - O PLANO BR 163 SUSTENTÁVEL

O governo respondeu positivamente às manifestações da sociedade civil da área de influência da BR 163. Em fevereiro de 2004, foi preparado um documento inicial de um plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da rodovia. Para o governo federal, tratar-se-ia:

[...] sobretudo, de um plano estratégico de desenvolvimento regional, referenciado no Plano Amazônia Sustentável (PAS), que estabelece novos paradigmas para o desenvolvimento da Amazônia Brasileira, mas é também um plano operacional, referenciado na implementação de ações e políticas governamentais em toda região. (MMA, 2007, p. 13).

Em 15 março de 2004, foi criado, por Decreto sem número, um Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração e implementação do Plano, composto por 15 Ministérios: Casa Civil da Presidência da República, que o coordenou; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; e Ministério dos Transportes (MMA, 2007). Após uma extensa série de reuniões de articulação governamental, mobilização social e consultas públicas, o documento preliminar foi ajustado, repetidamente. Em junho de 2006, foi lançado oficialmente o “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém”, conhecido como o “Plano BR-163 Sustentável” (MMA, 2007).

Ele resulta do reconhecimento de que, apesar dos benefícios sociais e econômicos que poderiam advir da pavimentação da BR 163, poderiam, também, ser agravados os impactos socio-ambientais “indesejáveis” na sua área de influência.

Esses impactos relacionam-se ao aumento de migrações desordenadas, grilagem e ocupação irregular de terras públicas, concentração fundiária, desmatamento, queimadas, incêndios florestais e exploração não-sustentável dos recursos naturais, aumento da criminalidade e agravamento das condições de saúde pública, tudo isso agravado pela presença ainda insuficiente do poder público na região. (MMA, 2007, p. 16)

O plano está fundamentado na premissa “de que é possível conciliar o crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais” (MMA, 2007, p. 16) O seu objetivo geral é:

Implementar um novo modelo de desenvolvimento local e regional e organizar a ação de Governo com base na valorização do patrimônio sociocultural e natural, na viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras e no uso sustentável dos recursos naturais, visando à elevação do bem-estar da população em geral. (MMA, 2007, p.69)

A orientação estratégica do Plano BR 163 Sustentável procura atacar o seguinte problema básico: o avanço da fronteira estabeleceu “um padrão pouco harmônico de relações entre o estoque de recursos naturais, a geração de emprego e renda e a governança na Amazônia”. Nesse contexto, supõe-se que o investimento em grandes obras de infra-estrutura tende a exacerbar essas características típicas da fronteira e que isso torna “imprescindíveis as ações de ordenamento territorial, notadamente no campo da regularização fundiária”. (MMA, 2007, p. 71)

Outro aspecto importante do Plano é o componente de participação social na sua elaboração. Alegadamente, a sua versão final incorpora propostas feitas por diversos setores da sociedade e do poder público local, durante as consultas públicas, realizadas em julho de 2004 e abril de 2005, as audiências públicas do EIA-RIMA sobre a própria pavimentação e em eventos promovidos pelo CONDESSA (MMA, 2007).

De acordo com a apresentação do plano,

Um aspecto fundamental da elaboração do Plano BR-163 Sustentável tem sido a participação dos governos estaduais de Mato Grosso, do Pará e do Amazonas, de prefeituras municipais e de diversos segmentos interessados da sociedade civil na sua área de abrangência, através da qual se buscou, por meio do diálogo e da negociação, a construção de acordos socialmente legitimados. (MMA, 2007, p. 13)

Coincidentemente ou não, os eixos temáticos que organizam as ações do plano assemelham-se às propostas concebidas anteriormente pelos movimentos sociais:

1. ordenamento territorial e gestão ambiental;
2. fomento a atividades produtivas sustentáveis;
3. infra-estrutura para o desenvolvimento;
4. inclusão social e cidadania. (MMA, 2007)

No diz respeito ao ordenamento territorial e à gestão ambiental, as principais linhas de ação do plano são: a) planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável; b) ordenamento fundiário; c) criação e consolidação de unidades de conservação; d) regularização e proteção de terras indígenas; e) pactos sociais para o manejo de recursos naturais; e f) monitoramento e controle ambiental. (MMA, 2007)

Conforme o Plano BR 163 Sustentável, a criação de unidades de conservação faz parte de um planejamento integrado de desenvolvimento sustentável para o território de influência da rodovia. Nesse contexto, a criação de UCs responde a demandas, inicialmente, formuladas pelas próprias populações residentes na região e foi legitimada por uma série de consultas públicas. O papel das UCs nesse contexto é contribuir para o ordenamento do território e a justificativa para criação delas está, além da conservação da diversidade biológica ou da proteção dos meios de vida das populações tradicionais, na garantia de uma série de serviços ecossistêmicos.

No próximo capítulo serão analisados os processos de planejamento e criação de unidades de conservação no âmbito o Plano BR 163 Sustentável, percepções e avaliações de atores sociais envolvidos nesse processo. Serão discutidas também algumas implicações do processo de criação das unidades sobre o papel que elas devem desempenhar no desenvolvimento sustentável do território.

PERCEPÇÕES, DISPOSIÇÕES E MOTIVAÇÕES RELACIONADAS COM AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR 163.

Em fins de 2005, o território brasileiro estava coberto por 277 unidades de conservação federais. Isso representava cerca de 66 milhões de hectares protegidos por esse instrumento. No início da história de criação de unidades de conservação no Brasil, havia uma clara predisposição do governo para criar essas áreas em territórios próximos a grandes centros urbanos, o que indiretamente implicava em uma maior concentração de UCs litorâneas ou próximas ao litoral (DRUMMOND *et al.*, 2006). Apenas a partir da década de 1970 começou uma política de “interiorização” da criação de UCs, como, por exemplo, no caso da criação das primeiras unidades no bioma amazônico, como o Parque Nacional da Amazônia e a Floresta Nacional do Tapajós, em 1974. No entanto, essas unidades foram criadas em função do lançamento do Programa POLAMAZONIA (IBAMA, 2009), e não como consequência de uma diretriz estabelecida de levar as unidades de conservação para localidades mais interioranas. Essa diretriz de interiorização ficou clara e contundente apenas em 1979, com a divulgação do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, quando foram adotados critérios novos para a localização e criação de UCs (DRUMMOND *et al.*, 2006).

O Plano adotou como prioridade fazer com que as unidades de conservação chegassem “na frente” dos processos de ocupação do território, para garantir a conservação de ecossistemas e paisagens menos impactados pelos vetores de expansão da fronteira e criar UCs que formassem um sistema representativo da diversidade biológica brasileira. A orientação geral para criação foi a seleção de áreas relativamente remotas, com tamanhos muito grandes e capazes de proteger diferentes biomas e ecossistemas. O resultado disso é que hoje a maior proporção de unidades (cerca de 38%) e a maior extensão em área (cerca de 80%) de território coberto por unidades de conservação encontram-se na região Norte (DRUMMOND, *et al.*, 2006).

No governo Figueiredo, iniciado em 1979, as idéias do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil ganharam guarida e o plano não só foi adotado e publicado, como conseguiu produzir efeitos em termos de

quantidade e qualidade de UCs que talvez só tenham sido igualados no primeiro mandato de Lula da Silva (DRUMMOND, *et al.*, 2006). O objetivo deste capítulo é discutir a criação de unidades de conservação ao longo do eixo da rodovia BR 163 Cuiabá-Santarém, um evento de criação sistemática de UCs no âmbito de um planejamento regional, que marcou as ações de conservação promovidas pelo governo federal entre 2003 e 2006. Foram levantadas as motivações, disposições e percepções de atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na criação dessas UCs e, a partir disso, foi discutido como as unidades podem contribuir para a conservação e o desenvolvimento sustentável do território.

4.1 CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA.

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil foi a primeira ação planejada de criação sistemática de unidades no Brasil, tendo reflexos especialmente notáveis na região amazônica, onde essas áreas protegidas eram raríssimas naquele momento (PÁDUA, 2004). De acordo com Foresta (1991), orientados pelas propostas de Kenton Miller, os técnicos Gary Wetterberg, consultor da FAO, e Maria Tereza Jorge Pádua, do IBDF, elaboraram a primeira proposta de criação. Esse plano chama a atenção especialmente pela sua coerência e solidez científica. Os seus proponentes fizeram uso do melhor conhecimento científico disponível para orientar os esforços de conservação, nomeadamente as teorias de refúgios de florestas tropicais e a biogeografia de ilhas, que contribuíram para a orientação sobre os locais prioritários a serem conservados e os tamanhos das áreas protegidas. Além disso, esses técnicos estavam sendo subsidiados continuamente por resultados recentes de pesquisa de instituições importantes, como o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA (FORESTA, 1991).

A aplicação desse conjunto de conhecimentos científicos deu origem ao plano referido composto por duas fases, a primeira, lançada em 1979, e a segunda, em 1982 (DRUMMOND *et al.*, 2006). Ele resultou em um expressivo aumento, não só do número, mas também da área coberta por áreas

protegidas, e em uma maior interiorização territorial dessas áreas. Algumas das primeiras e principais unidades na Amazônia foram criadas sob os auspícios desse plano. Apesar da solidez de sua fundamentação científica e do uso de conhecimento biológico de ponta, os resultados do plano talvez não sejam atribuíveis apenas a esses aspectos. Fatores mais relevantes podem ter sido a capacidade de seus proponentes de associar a conservação aos discursos de desenvolvimento e progresso vigentes, a coerência e a linguagem de planejamento adotada (favorecida pelo governo militar), além da capacidade de Maria Tereza Jorge Pádua de manter relações com esse governo e aproveitar oportunidades políticas (FORESTA, 1991).

Das 13 unidades propostas pela Fase I do Plano, nove foram criadas, das quais seis estão no bioma amazônico (ver a Tabela 7; IBDF, 1979).

Tabela 7: unidades de conservação criadas na Amazônia em 1979 e 1980, concebidas pelo 1ª etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (adaptado de www.ibama.gov.br),

UNIDADE	ÁREA (HA)	ATO DE CRIAÇÃO
Parque Nacional do Pico da Neblina – AM	2.200.000	Decreto nº 83.550, de 05 de junho de 1979
Reserva Biológica do Rio Trombetas – PA	409.585	Decreto nº 84.018, de 21 de setembro de 1979
Parque Nacional do Jaú – AM	2.272.000	Decreto nº 85.200, de 24 de setembro de 1980
Parque Nacional do Cabo Orange – AP	619.000	Decreto nº 84.914, de 15 de julho de 1980
Reserva Biológica do Lago Piratuba – AP	395.000	Decreto nº 84.914, de 16 de julho de 1980
Parque Nacional de Pacaás Novos – RO	764.801	Decreto nº 84.019, de 21 de setembro de 1979

Fonte: IBDF, 1979

Essa interpretação é reforçada pelo relativo fracasso do Plano a partir da segunda metade da década de 1980. Foi um período marcado por uma forte recessão econômica mundial e que revelou fragilidades da ideologia do progresso, e que resultou em maior mobilização pela superação do governo militar e pela redemocratização do Brasil. Findo esse período, habilmente

aproveitado pelos conservacionistas para a formulação de políticas em prol da diversidade biológica, as unidades previstas pelo Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil não tiveram uma implantação adequada. Das 18 unidades propostas para a Amazônia na segunda etapa do Plano, apenas quatro foram realmente criadas (ver Tabela 8, IBDF, 1982):

Tabela 8: Unidades de conservação criadas na Amazônia nos anos 1980, concebidas pelo 2ª etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (adaptado de www.ibama.gov.br),

UNIDADE	ÁREA (HA)	ATO DE CRIAÇÃO
Parque Nacional da Serra do Divisor – AC	605.000	Decreto nº. 97.839 de junho de 1989
Reserva Biológica do Guaporé – RO	600.000	Decreto nº. 87.587 de 20 de Setembro de 1982
Reserva Biológica do Abufari – AM	288.000	Decreto nº 87.585 de 20 de Setembro de 1982
Parque Nacional do Monte Roraima – RR	116.000	Decreto nº. 97.887 de 28 de junho de 1989

Fonte: IBDF, 1982

4.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR 163.

Quando do lançamento do Plano BR 163 Sustentável, dos 123,1 milhões de hectares que compõem a área de influência da rodovia, 67,5 milhões de hectares, ou 54,7 % do território, eram áreas especialmente protegidas e de destinação específica. Eram unidades de conservação, terras indígenas, projetos de assentamento e áreas militares, sem levar em conta as áreas de preservação permanente (APP) e reservas legais (RL) (87; Tabela 9; Figura 2; MMA, 2007).

Tabela 9: Áreas Protegidas e de Destinação Específica existentes na Área de Abrangência do Plano BR 163 Sustentável, antes de sua publicação (adaptado de MMA, 2007).

CATEGORIA	ESPECIFICAÇÃO	ÁREA (MILHÕES DE HA)	PERCENTUAL DA ÁREA DO PLANO
Unidades de Conservação	Unidades de Conservação de Proteção Integral	8,6	6,99%
	Unidades de Conservação de Uso Sustentável	13,7	11,13%
Terras Indígenas	-	30,5	24,78%

Projetos de Assentamento	Projetos Assentamento INCRA (1)	7,3,	5,93%
	PA Quilombolas	0,3	0,24%
Área do Ministério da Defesa	Campo de Treinamento	2,2	1,79%
Total das áreas especiais	-	56,6	45,98%
Área total do Plano	-	123,1	100,00%

Fonte: MMA, 2007

As unidades de conservação totalizam 22,3 milhões de hectares, ou 18% do território sob exame, distribuídos em unidades federais e estaduais, de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas e parques) e de uso sustentável (áreas de proteção integral, florestas, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável), entre outras (Tabela 10; MMA, 2007).

Tabela 10: Unidades de Conservação existentes na Área de Abrangência do Plano BR-163 Sustentável quando da sua publicação.

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC)	QUANTIDADE	ÁREA POR CATEGORIA (HA)	PROPORÇÃO POR ÁREA TOTAL DO GRUPO (%)	PROPORÇÃO POR ÁREA TOTAL DAS UC (%)
1. Proteção Integral	13	8.559.160	100,00%	38,23%
1.1. Estação Ecológica (ESEC)	3	3.751.738	43,83%	16,76%
ESEC Federal	2	3.619.943	42,29%	16,17%
ESEC Estadual	1	131.795	1,54%	0,59%
1.2. Reserva Biológica (REBIO)	2	753.204	8,80%	3,36%
REBIO Federal	2	753.204	8,80%	3,36%
1.3. Parque	8	4.054.218	47,37%	18,11%
Parque Nacional (PARNA)	4	2.790.672	32,60%	12,47%
Parque Estadual (PES)	4	1.263.546	14,76%	5,64%
2. Uso Sustentável	30	13.721.127	100,00%	61,29%
2.1. Área de Proteção Ambiental (APA)	8	2.179.006	15,88%	9,73%
APA Federal	1	2.059.496	15,01%	9,20%
APA Estadual	3	27.165	0,20%	0,12%
APA Municipal	4	92.345	0,67%	0,41%
2.2. Floresta	16	8.211.618	59,85%	36,68%
Floresta Nacional (FLONA)	12	6.839.655	49,85%	30,55%
Floresta Estadual (FES)	4	1.371.963	10,00%	6,13%
2.3. Reservas Extrativistas (RESEX)	4	2.917.040	21,26%	13,03%
RESEX Federal	3	2.736.135	19,94%	12,22%
RESEX Estadual	1	180.905	1,32%	0,81%
2.4. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	2	413.463	3,01%	1,85%
RDS Estadual	2	413.463	3,01%	1,85%
3. Outras Categorias de UC (fora SNUC)	3	106.980	100,00%	0,48%
3.1. Reserva Ecológica Estadual (RESEC)	1	100.000	93,48%	0,45%

3.2. Reserva Estadual	2	6.980	6,52%	0,03%
TOTAL MUNICIPAL	4	92.345	-	0,41%
TOTAL ESTADUAL	18	3.495.817	-	15,62%
TOTAL FEDERAL	24	18.799.105	-	83,97%
TOTAL GERAL	46	22.387.267	-	100,00%

Fonte: Ibama, MMA/SBF, Sectam/PA. Organização: SCA/MMA. Atualizado a partir de MMA, 2007.

A partir das informações da tabela 10 percebe-se que as unidades de conservação federais ocupam uma porção maior do território, totalizando 18,8 milhões de hectares, e perfazem 84% do conjunto total de unidades existentes. As unidades de conservação de uso sustentável, tanto federais quanto estaduais e municipais, são não só mais freqüentes em número (30 unidades), como também representam uma proporção maior do território sob proteção legal (61,3%). Dessas unidades, a categoria mais freqüente (12 unidades) e com maior proporção de área protegida (30,5%) são as florestas nacionais. Isso sugere uma priorização pelo governo federal do uso das unidades de conservação para ordenamento da exploração dos recursos florestais, dentre os outros benefícios atribuíveis às UCs e demais áreas protegidas, e uma convicção de que o território tem aptidão para o manejo florestal sustentável, principal objetivo das florestas nacionais.

Dentre as unidades de conservação de proteção integral, os parques nacionais e estaduais são mais abundantes (8 unidades) mas a categoria com maior representatividade em área são as estações ecológicas nacionais (42% da área sob proteção integral e 16% da área total das unidades de conservação). Boa parte da área coberta pelas estações ecológicas nacionais está dentro dos limites de uma única unidade de conservação, a Estação Ecológica Verde para Sempre, que é a maior UC existente na área de influência da rodovia BR 163 (tabela 11; figura 2).

Tabela 11: Unidades de conservação federais existentes na área de influência da rodovia BR 163 até junho de 2006.

CATEGORIA DE MANEJO	UNIDADE	ÁREA (HA)	ATO DE CRIAÇÃO
---------------------	---------	-----------	----------------

Uso Sustentável	APA Tapajós	2.059.496	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Resex Riozinho do Anfrísio	739.303	Decreto SN de 8 de Novembro de 2004
	Resex Verde para Sempre	1.319.661	Decreto SN de 8 de Novembro de 2004
	Resex Tapajós-Arapiuns	677.171	Decreto SN de 6 de Novembro de 1998
	Flona do Tapajós	600.000	Decreto Nº 73.684 de Fevereiro de 1974
	Flona de Pau-Rosa	827.877	Decreto SN de 7 de julho de 2001
	Flona de Altamira	689.012	Decreto Nº 2.483 de 2 de Fevereiro de 1998
	Flona Amaná	540.417	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Flona de Itaituba I	220.034	Decreto Nº 2.481 de 2 de Fevereiro de 1998
	Flona de Itaituba II	440.500	Decreto Nº 2.482 de 2 de Fevereiro de 1998
	Flona Trairão	257.482	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Flona Crepori	740.661	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Flona do Jatuarana	580.201	Decreto SN de 19 de Setembro de 2002
	Flona Jamanxin	1.301.120	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Flona de Sacará-Taquera	429.600	Decreto Nº 98.704 de 27 de Dezembro de 1989
Flona de Mulata	212.751	Decreto SN de 1º de Agosto de 2001	
Proteção Integral	Parna da Serra do Pardo	447.342	Decreto SN de 17 de Fevereiro de 2005
	Parna do Jamanxim	859.722	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Parna da Amazônia	945.851	Decreto Nº 73.683, de 19 de Fevereiro de 1974
	Parna Rio Novo	537.757	Decreto SN de 13 de Fevereiro de 2006
	Rebio Nascentes da Serra do Cachimbo	343.619	Decreto SN de 20 de MAIO de 2005
	Rebio do Rio Trombetas	409.585	Decreto Nº 84.018 de 21 de Setembro de 1979
	Esec do Jarí	232.144	Decreto Nº 87.092 de 12 de Abril de 1982

	Esec da Terra do Meio	3.387.799	Decreto SN de 17 de Fevereiro de 2005
--	-----------------------	-----------	---------------------------------------

Fonte: adaptado de www.ibama.gov.br.

A maior unidade de conservação de proteção integral, a Estação Ecológica da Terra do Meio, e o Parque Nacional da Serra do Pardo foram criados pelo mesmo decreto de 17 de fevereiro de 2005. A criação dessas unidades foi uma resposta dada pelo governo federal ao assassinato da missionária Dorothy Stang, que resultou de conflitos fundiários no município de Anapu, PA, em 12 de fevereiro de 2005 (ISA, 2005). A criação dessas unidades de conservação faz parte da estratégia adotada pelo MMA naquele momento de privilegiar a criação de UCs em áreas conflituosas de expansão da fronteira.

Em 18 de fevereiro de 2005, uma área de mais de 8 milhões de hectares da área de influência da BR 163 foi posta sob limitação administrativa pelo governo federal (ISA, 2005). Essa limitação teve por objetivo a realização de estudos para criação de novas unidades de conservação. Como resultado desses estudos, em 13 de fevereiro de 2006, mais de 6 milhões de hectares da área de influência da rodovia BR 163 foram destinados a unidades de conservação. Pelo decreto sem número de 13 de fevereiro de 2006 foram criadas: APA Tapajós, Flona Amaná, Flona Trairão, Flona Crepori, Flona Jamanxin, Parna do Jamanxim, Parna Rio Novo e foi expandido o Parna da Amazônia. A análise a seguir se concentra no processo de planejamento, negociação e criação dessas unidades.

4.3 MOTIVAÇÕES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

De acordo com sua apresentação, o Plano BR 163 Sustentável resulta de um processo de planejamento territorial com forte componente participativo (MMA, 2007). Como há diversas unidades de conservação apresentadas no Plano, pode-se dizer que ele orientou a criação sistemática dessas unidades e demais áreas de destinação específicas às quais é atribuído importante papel no desempenho de:

[...] funções essenciais para o desenvolvimento regional, em termos de uso sustentável da floresta e outros recursos naturais, valorização da biodiversidade, manutenção de serviços ambientais, respeito aos direitos dos povos indígenas e outras populações tradicionais (extrativistas, ribeirinhos, quilombolas), bem como na defesa da soberania nacional. (MMA, 2007, p. 31).

Apesar dessa noção de que as áreas protegidas geram os benefícios desenvolvimentistas essenciais citados, com as novas unidades de conservação criadas a partir de 2003, no âmbito do planejamento regional, mas especialmente aquelas que derivaram dos estudos da ALAP da BR 163, o governo federal procurou mais do que implantar uma estratégia de proteção à diversidade biológica. Quis definir um macro-ordenamento da ocupação do território, o que é confirmado pela seguinte notícia divulgada pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente (ASCOM/MMA, 2006):

As medidas fazem parte do Plano BR 163 Sustentável e representam um grande avanço no ordenamento territorial de uma área de intenso conflito. A mera expectativa de asfaltamento da BR 163 fez com que determinadas áreas ao longo da estrada passassem a registrar aumento do desmatamento de até 500% ao ano, além da escalada de grilagem de terras, do aumento do número de assassinatos de posseiros, e da expulsão de populações tradicionais.

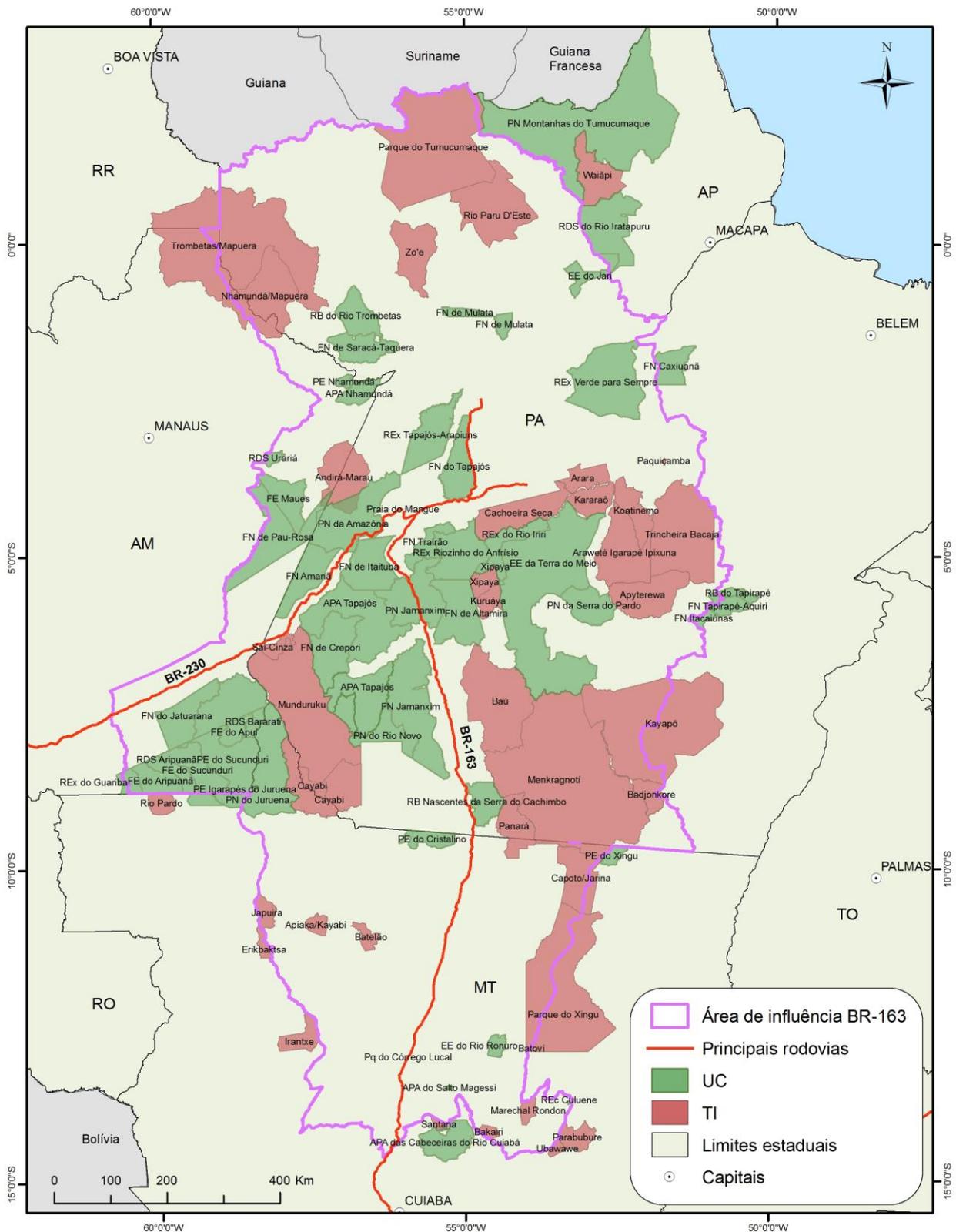


Figura 2: Áreas protegidas na área de influência da BR 163

Assim, o MMA buscou instalar um “escudo”, um “cinturão verde”, para dificultar o avanço do desmatamento ilegal ao longo do eixo da rodovia. Esse

aspecto também orientou a concepção do mosaico de unidades de conservação, considerando que elas podem ser relevantes na área de influência da rodovia e em outras frentes de expansão na região amazônica. Eis parte da declaração do diretor de Áreas Protegidas do MMA, Maurício Mercadante, sobre a criação de unidades no eixo da rodovia Porto Velho-Manaus (ASCOM/MMA; 2007):

[...] a medida dá continuidade aos importantes avanços alcançados pelo governo nos últimos quatro anos, em termos de áreas protegidas em todos os biomas brasileiros, sobretudo na Amazônia. "O cinturão verde foi se formando com a criação de 19 milhões de hectares de unidades de conservação na região e ao longo da BR-163 (Cuiabá-Santarém), que também ganhou um Distrito Florestal para estimular e fomentar a economia na região" [...].

Ainda, segundo Mercadante:

Então qual era a lógica de criação das UCs[?] Não era só para garantir a conservação da biodiversidade, era para segurar o processo de desmatamento. E a lógica qual era, você cria uma unidade de conservação e isso desestimularia a grilagem porque a expectativa de regularização futura daquela área ficaria afastada ou grandemente dificultada porque o estado já deu outra destinação para aquela terra: unidade de conservação. E em unidade de conservação você não pode ter propriedade privada, se você entrar você não vai conseguir sua terra nunca, e isso desestimularia a grilagem.

O fator que determinou, justificou, legitimou, e até viabilizou politicamente a criação das UCs não foi nenhum discurso, nenhuma preocupação, nenhum estudo técnico solidamente fundamentado sobre a importância da biodiversidade da área [...], não foi nada disso. O que realmente viabilizou e justificou foi segurar o desmatamento (MERCADANTE, 16/05/2008).

Desse modo, a criação de unidades de conservação foi usada como instrumento de ordenamento territorial, medida emergencial para mitigar o desmatamento resultante da grilagem. Isso fica claro na justificativa apresentada por Mauro Pires, assessor técnico da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA, que coordenou tecnicamente os estudos para criação das unidades de conservação:

O governo estava sob cheque e estava vindo com uma visão para aquela região. Esse era o embate, sem dúvida. Esse era o embate. E as unidades de conservação foram o instrumento mais palpável, por assim dizer, de intervenção no espaço, no território. Quais eram os outros instrumentos? Ordenamento territorial a ser feito pelo Zoneamento Ecológico Econômico e regularização fundiária a ser

feita pelo Incra e MDA. Mas aí você compara a escala, o timing desses instrumentos, e o instrumento da criação. O instrumento da criação preponderou. Mas, novamente, se você não tivesse o rigor [técnico] você não sustentava essa proposta (PIRES, 08/09/2008)

As disposições do Ministério do Meio Ambiente para com as unidades de conservação a serem criadas na área de influência da BR 163 ficam explícitas na Exposição de Motivos (EM) número 15 de 18 de fevereiro de 2005 apresentada pela Ministra Marina Silva ao Presidente da República. Esse documento subsidiou a decisão do presidente de intervir administrativamente, via Decreto Presidencial, sobre a região. Os argumentos apresentados pelo MMA foram os seguintes:

A simples observação de imagens de satélite demonstra de modo inequívoco que as áreas naturais protegidas constituem uma barreira altamente eficaz ao desmatamento desordenado da Floresta Amazônica. Estudo recente, do Museu Paraense Emílio Goeldi, mostra que, na Amazônia Legal, o desmatamento avança fora das áreas naturais protegidas numa velocidade 12 vezes maior do que aquela observada dentro dessas áreas. Ou, traduzindo em números, enquanto aproximadamente 24% do território que cerca as áreas naturais protegidas já foram desmatados, do outro lado da linha o desmatamento alcançou apenas 2% da superfície total demarcada (MMA, 2005, p. 1).

Uma vez que a racionalidade econômica que motiva o desmatamento e o avanço da fronteira agrícola está fundamentada na apropriação de terras públicas e na perspectiva de ganhos especulativos da terra, a expectativa do MMA era de que a destinação das áreas em unidades de conservação mitigasse esse processo, simplesmente impedindo a eventual titulação das áreas griladas:

A eficácia das áreas naturais protegidas no controle do desmatamento não pode ser creditada à presença efetiva dos órgãos governamentais encarregados da sua gestão. Muitas dessas áreas não dispõem sequer de um administrador responsável. A explicação parece outra: a fronteira de ocupação da Amazônia avança sobre terras públicas. O particular desmata terras públicas na expectativa de, no futuro, obter a legalização da posse dessas terras. A criação de áreas naturais protegidas elimina qualquer expectativa de legalização futura de ocupações nessas áreas, funcionando assim como um forte desestímulo ao avanço da fronteira nesses territórios demarcados (MMA, 2005, p. 1).

Por outro lado, o Ministério reconhece que a expectativa de criação de uma unidade de conservação pode ter efeito inverso, aumentando o desmatamento e a grilagem de terras antes que os sejam concluídos trâmites técnicos e burocráticos de criação.

As pessoas interessadas em ocupar a região intensificam o processo de desmatamento, com um propósito evidente: descaracterizar ambientalmente a área e, ao mesmo tempo, criar um forte constrangimento à ação do Governo. A ocupação e o desmatamento reduzem a justificativa ambiental para a criação de uma área natural protegida, ao mesmo tempo em que aumentam muito o custo político de remoção dos invasores (MMA, 2005, p. 1).

Por isso, o Ministério do Meio Ambiente propôs um novo instrumento legal para coibir a degradação ambiental prévia à criação de unidades de conservação. Foi criada a figura da Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP), que deve preceder a criação das unidades de conservação, permitindo os estudos necessários para a criação e impedindo as ações deletérias. Na exposição de motivos para a criação legal da ALAP, a Ministra do Meio Ambiente explica o seu funcionamento:

Na área interditada ficarão proibidas a concessão de licença para pesquisa e lavra de minérios, a construção de barragens e estradas ou qualquer obra potencialmente degradadora dos ambientes naturais, bem como o início de qualquer nova forma de exploração comercial dos seus recursos naturais. As populações residentes na área interditada poderão continuar a desenvolver as atividades necessárias à sua subsistência, mediante a orientação e o apoio e conforme as normas estabelecidas pelo órgão ambiental competente (MMA, 2005, p. 1).

Assim a ALAP foi instituída pelo governo federal, por meio do Decreto 239, de 18 de fevereiro de 2005, posteriormente regida pela Lei 11.132 de 2005. Esta Lei acrescento o artigo 22-A à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC), que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa (BRASIL, 2005)

A ALAP da BR 163 teve por objetivo, então, a concepção de um mosaico de unidade de conservação, em conformidade com artigo 22-A da lei do SNUC, a serem criadas na área de influência da rodovia. O processo de concepção do mosaico, negociação e criação do mosaico, bem como as motivações e percepções dos atores sociais envolvidos no processo, são discutidos nas seções a seguir.

4.4 A ALAP DA BR 163 E O MOSAICO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PROPOSTO PELO GOVERNO FEDERAL

A ALAP afetou uma área de cerca de 8.234.791 hectares de extensão da área de influência da BR 163 no estado do Pará, envolvendo parte dos municípios de Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão. De acordo com seu decreto de criação, ficaram temporariamente proibidas atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental e atividades que importem em exploração com o corte raso da floresta e/ou demais formas de vegetação nativa. Essa limitação se estendeu pelo prazo de sete meses, período em que seriam realizados estudos com vistas à criação de unidades de conservação, em conformidade com o artigo 22-A da Lei no 9.985/2000.

Para a realização desses estudos foi instituído um grupo de trabalho composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes e Ministério do Trabalho e Emprego. Os trabalhos deste grupo foram realizados entre maio e outubro de 2005. Ele propôs um mosaico composto pelas seguintes unidades de conservação, criadas em 13 de fevereiro de 2006, como parte das atividades do Plano BR 163 Sustentável (tabela 12):

Tabela 12: Unidades de conservação criadas a partir da ALAP da BR 163.

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO	MUNICÍPIOS AFETADOS	ÁREA (HA)
Proteção Integral		1.565.188
Parque Nacional do Rio Novo	Itaituba e Novo Progresso	537.757
Parque Nacional do Jamanxim	Itaituba e Trairão	859.722
Parque Nacional da Amazônia (ampliação)	Itaituba e Aveiro	167.863
Uso Sustentável		4.899.176
Floresta Nacional do Trairão	Itaituba, Rurópolis e Trairão	257.482
Floresta Nacional Amaná	Itaituba e Jacareacanga	540.417
Floresta Nacional do Crepori	Jacareacanga	740.661
Floresta Nacional do Jamanxim	Novo Progresso	1.301.120
Área de Proteção Ambiental do Tapajós	Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão	2.059.496
Total		6.465.175

Fonte: www.mma.gov.br

No âmbito do grupo de trabalho interministerial, protagonizaram o processo de planejamento das unidades de conservação, pesquisadores da

Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) e técnicos e diretores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (Schwartz, 03/03/2008). De acordo com o relato de Gustavo Schwartz, pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental, que participou dos trabalhos de concepção do mosaico de unidades de conservação da ALAP, adotaram-se critérios técnicos na definição do local onde seriam criadas as UCs (Schwartz, 03/03/2008).

Em boa medida, os critérios técnicos para criação das UCs foram fundamentados em um estudo elaborado ainda em 1999. Naquele ano o Programa Nacional de Biodiversidade (PRONABIO), em resposta aos compromissos assumidos pelo Brasil na CDB, financiou estudos que subsidiariam a elaboração da Estratégia Nacional da Biodiversidade. No âmbito desses estudos foram definidas áreas e ações prioritárias para conservação, uso sustentável e partilha dos benefícios da biodiversidade para cada bioma do Brasil. Na Amazônia esse esforço culminou na realização do Seminário de Macapá, em Setembro de 1999, quando 150 especialistas foram reunidos para tratar da proteção à biodiversidade na região. Esse seminário definiu áreas e ações prioritárias para proteção de diferentes grupos taxonômicos, circunscritas em polígonos geográficos específicos (VERÍSSIMO *et al.*, 2004). Como parte dos trabalhos do grupo da ALAP, o grupo de trabalho buscou sobrepor esses polígonos para a identificação de *hotspots* (*sensu* MYERS *et al.*, 2000) de conservação para vários grupos taxonômicos, onde seriam prioritárias ações de proteção integral. Esse procedimento deu origem, por exemplo, às propostas de criação dos Parques Nacionais do Rio Novo e do Jamanxin.

Uma vez que é crônica a lacuna de conhecimentos biológicos básicos sobre a região amazônica, como, por exemplo, inventários e listas de espécies, outro critério que orientou no planejamento das unidades de conservação foi a diversidade de ecossistemas. Áreas ricas em ecossistemas diferentes, como floresta ombrófila densa, floresta aberta, campina, campinarana e campo, foram priorizadas para a conservação, uma vez que se espera que ecossistemas diversos também contenham uma grande diversidade de espécies (SCHWARTZ, 03/03/2008).

A proposta de criação de florestas nacionais foi orientada pelo tipo de fisionomia florestal e pela sua aptidão à exploração sustentável, bem como pela proximidade de centros urbanos que assegurassem apoio logístico à exploração. Esse foi o caso, por exemplo, da Floresta Nacional do Trairão. O grau de preservação também orientou a seleção de áreas para a criação de florestas nacionais, como foi o caso das Florestas Nacionais do Crepori e do Amanã. Onde foi possível, procurou-se, também, minimizar a relação entre perímetro e área das UCs, de forma a mitigar os deletérios efeitos de borda. Assim é chamado o impacto negativo que agentes do entorno podem ter sobre uma unidade de conservação, como, por exemplo, a invasão de espécies exóticas, a entrada de pessoas não-autorizadas e os incêndios. Quanto menor a relação perímetro/área, ou quanto mais próximo de um círculo for o formato de uma unidade de conservação, menor se espera que seja o efeito de borda (Schwartz, 03/03/2008). Ainda assim, são raras as circunstâncias em que esse critério pode ser seguido na prática, dadas as muitas forças políticas que influenciam as negociações em torno da criação de uma unidade de conservação. A desconsideração desse critério pode dar origem a unidades criadas com formatos esdrúxulos, como os Parques Nacionais da Amazônia e do Rio Novo.

Na concepção do arranjo espacial do mosaico, procurou-se situar unidades de conservação de uso sustentável, como as florestas nacionais e as áreas de proteção ambiental, no entorno das unidades de proteção integral, como os parques nacionais e as reservas biológicas. Isso foi feito para que aquelas unidades, aliadas a outras áreas especialmente protegidas, como terras indígenas e áreas militares, funcionassem como uma zona-tampão, contribuindo para a proteção das UCs mais ricas em diversidade biológica, minimizando o efeito de borda (SCHWARTZ, 03/03/2008).

Outro critério espacial para a proposição das unidades de conservação foi a necessidade de se assegurar conectividade entre as áreas. Foi identificado que a calha sul do rio Amazonas carecia de um corredor ecológico regional que assegurasse o fluxo gênico entre as UCs e, conseqüentemente, a viabilidade em longo prazo populacional das espécies. Portanto, foi feita a inovadora e ousada proposta de criação de uma unidade de proteção integral que

ultrapassasse o eixo da BR 163, garantindo a conectividade entre as unidades de conservação a oeste e a leste da rodovia. Essa proposta deu origem ao Parque Nacional do Jamanxin (SCHWARTZ, 03/03/2008).

Esse conjunto de critérios, que orientou a concepção, o planejamento e, em última instância, a criação das unidades de conservação resultantes da ALAP, está em consonância com o conjunto de teorias e métodos mais recentes em biologia da conservação encontrados na literatura (MORSELLO, 2001; PRIMACK; RODRIGUES, 2001; SECRETARIAT OF THE CBD, 2005; BENSUSAN, 2006; GROOM, MEFFE, CARROLL, 2006).

4.5 NEGOCIAÇÕES PARA FINALIZAÇÃO DO MOSAICO DE UCs

Em alguma medida, a fundamentação das justificativas para o arranjo espacial final das unidades de conservação nos argumentos técnicos e científicos acima discutidos contribuiu para fortalecer as propostas do MMA, Ibama e Embrapa nas negociações interministeriais do grupo de trabalho. Ainda assim, negociações políticas, dentro e fora do governo, acabaram por influenciar o desenho final do mosaico a ser criado, refletindo objetivos de outros setores. Notadamente, o Ministério de Minas e Energia contestava o mosaico de unidades de conservação nas áreas relativas à Reserva Garimpeira, à estrada Transgarimpeira e às muitas jazidas de minérios na região, que ficariam indisponíveis dentro dos limites de unidades de conservação de proteção integral. (SALUM, 17/09/2008). Por causa das negociações com o MME, a proposta inicial foi alterada. Assim, uma área inicialmente destinada para a criação de uma floresta nacional tornou-se a Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, para permitir a atividade mineral. Da mesma forma, devido às atividades de exploração mineral existentes na área da Flona do Jamanxin, o seu decreto de criação permite a continuação das atividades de mineração garimpeira onde há sobreposição entre a área da Flona com a Reserva Garimpeira (SALUM, 17/09/2008).

Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional defendia que uma faixa mais larga de terra ao longo do eixo da rodovia deveria ficar livre da destinação

para unidades de conservação, respeitando um limite de 50 quilômetros, onde historicamente estava concentrada boa parte dos assentamentos humanos. A justificativa do MI era que o comprometimento de uma pequena proporção dos polígonos propostos para unidades de conservação representaria uma redução expressiva dos conflitos fundiários relacionados com as UCs. (MIRAGAYA, 26 e 28/06/2008).

De acordo com Mercadante, em alguma medida, procurou-se minimizar os conflitos fundiários relacionados com a criação das UCs. No entanto, como o objetivo final do MMA era o combate à grilagem e ao uso especulativo das terras como “alavancas” para o desmatamento, foram criadas UCs para combater ocupações consideradas ilegítimas:

Outro critério que a gente estava usando foi minimizar o máximo possível o conflito e excluir áreas que realmente estavam muito degradadas. Esse critério também foi usado para refinar alguns desenhos. Mas em muitos casos foi tomada uma decisão de “tudo bem, tem propriedades, tem sinal de desmatamento, mas nós vamos incluir essa área dentro da Flona (do Jamanxin)”, por exemplo. Não por razão biológica, evidentemente. Foi para segurar o desmatamento. “Essa é a região de maior pressão. Se a gente não puser essa área aqui dentro a gente sabe que em pouco tempo isso aqui vai ser todo detonado, não tem informação de terras privadas, aqui é tudo terra pública. Quem entrou, entrou sabendo que era terra pública. Vai entrar”. E ficou dentro (MERCADANTE, 16/05/2008).

Como a concepção do mosaico procurava contemplar também diretrizes de desenvolvimento para o território, buscou-se privilegiar o incentivo à atividade florestal, sobretudo, com a criação de muitas florestas nacionais. Os limites destas UCs foram propositadamente estabelecidos nas proximidades do eixo da rodovia, para facilitar o posterior escoamento da madeira a ser explorada (MERCADANTE, 16/05/2008; PIRES, 08/09/2008).

Negociações prévias com os movimentos sociais também influenciaram o desenho final do mosaico de unidades de conservação. De acordo com Mercadante e Mauro Pires, em reuniões com o Incra e representantes de organizações de defesa da agricultura familiar, procurou-se excluir das áreas das UCs todos os assentamentos de reforma agrária e áreas de futuros assentamentos. Devido às consultas feitas, também, a representantes de movimentos de garimpeiros, a área em torno da estrada conhecida como

Transgarimpeira, próxima a Moraes de Almeida, onde se concentram muitas áreas de garimpo, foi excluída da APA do Tapajós (MERCADANTE, 16/05/2008; PIRES, 08/09/2008). Por isso, na avaliação de Mercadante, o mosaico final de unidades de conservação proposto não é “do MMA”, uma vez que foi discutido e negociado, e em boa medida, contempla demandas de outros setores (MERCADANTE, 16/05/2008).

Entretanto, pode-se sugerir, também, que, em alguma medida, as próprias taxas alarmantes de desmatamento na região da BR 163, no início dos anos 2000, podem ter, ironicamente, criado a oportunidade política necessária para que fossem favorecidas as propostas de criação das unidades de conservação conforme concebidas pelo MMA, enfraquecendo os apelos de outros setores.

A forte reação de setores da sociedade, nacional e internacionalmente, às cifras de desmatamento divulgadas naqueles anos pode ter mobilizado a Presidência da República, responsável pela coordenação política do Plano BR 163 Sustentável, a apoiar o mosaico final do MMA frente às contestações do MME, MI e outros setores.

Roberto Vizentin, Diretor de Zoneamento Territorial do Ministério do Meio Ambiente, argumenta o seguinte sobre os fatores determinantes para a criação do mosaico de unidades de conservação para a região,

O fato de que a Ministra Marina, conseguiu junto ao Presidente Lula, ao núcleo central do governo, emplacar as unidades de conservação, eu diria que foi um fator sobretudo de natureza política. Dado o fato de que essas unidades foram criadas no momento em que claramente se anunciava um aumento brutal do desmatamento na região. [...] Você lembra que na época nós comemorávamos a queda nos índices de desmatamento na Amazônia e de repente surgiu então a informação de que o desmatamento tinha desacordado e explodido sobretudo em algumas áreas, especialmente nessa da BR 163. E nós estávamos naquele momento fortemente envolvidos num plano que tinha por base a pavimentação dessa rodovia. Então criou-se no cenário nacional e internacional uma opinião pública muito forte de que o governo estava fracassando na sua estratégia de combate ao desmatamento. A imprensa internacional destacou isso com muita força, criticou muito a iniciativa do governo em relação a obras de infra-estrutura na Amazônia, e isso gerou uma situação que é mais ou menos o seguinte: ou nós enfrentamos agora, damos uma resposta, um sinal muito claro, senão nós vamos sofrer um desgaste político e talvez com conseqüências que pudessem significar o atraso ou até mesmo a inviabilização de um conjunto de obras de infra-estrutura e logística que estavam previstas no PPA e depois no PAC, exatamente porque nós teríamos contra nós não só a pressão do movimento ambientalista, mas também de outros setores do

próprio financiamento, dos investimentos, que estariam associados a um processo de desmatamento. Então houve um convencimento dentro do Ministério e junto ao Presidente que estabelece em última instância, até o presente momento, atos normativos à criação de unidades de conservação que nós faríamos isso senão o desgaste seria muito grande. Então se criou uma ambiência naquele momento, gerou-se as condições políticas para uma resposta forte, com todas conseqüências locais previstas e que de fato aconteceram: rebelião da população local, protesto de segmentos que se sentiram profundamente afetados, fechamento de madeiras, emprego, protesto, manifestações, fechamento de estradas. Mas mesmo assim, o Estado tem seu poder coercitivo também. Então ele se valeu disso em nome de um projeto estratégico comum, maior, que era por um lado a preservação ambiental dessa área que estava sendo fortemente pressionada, impactada, mas também para gerar as condições de avançar no seu plano estratégico de instalação de infra-estrutura e de investimentos para atividades sustentáveis. Então foi isso, mais do que rigor técnico, mais do que precisão em relação à delimitação e ao recorte, mais do que consenso e pactuação no âmbito regional, local com o Estado, foi esse cenário de explosão do desmatamento, de críticas e movimentação na opinião pública de setores fortemente capazes de provocar fatos políticos que geraram essa situação toda que levou à criação de unidades de conservação (VIZENTIN, 10/09/2008).

A prioridade dada pelo governo federal para o período 2004-2007 era a promoção do crescimento econômico. Conforme sugerido por Mello e seus colaboradores (2005) havia contradições fundamentais entre o Plano Amazônia Sustentável (PAS), que estava sendo formulado sob a liderança do MMA, e o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, planejamento de programas, ações e dotações orçamentárias do governo federal, elaborado sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com clara priorização do segundo (MELLO; PASQUIS; THÉRY, 2005). Para Smeraldi (2005), no que se referia à Amazônia, o PPA 2004-2007 era apenas uma intensificação das ações previstas no Avança Brasil (PPA 2000-2003), com mais e maiores projetos de infra-estrutura de energia, transporte, mineração, dentre eles o asfaltamento da BR 163. Apesar disso, críticas da sociedade nacional e internacional preocupadas com os impactos sociais e ambientais negativos poderiam advir das obras previstas no PPA 2004-2007, teriam tornado politicamente possível ao MMA enfrentar as resistências, tanto internas, de outros setores do governo federal, quanto locais, para criação de unidades de conservação.

O MMA procurou dar a “resposta forte” que se julgava necessária para que as UCs criadas atingissem o seu objetivo de mitigar a grilagem e combater o desmatamento. Essa motivação fica clara neste relato de Mauro Pires, ainda que sobre a criação de uma unidade que não compunha o mosaico da ALAP, mas que está, ainda assim, inserida na área de influência da BR 163, como segue:

O argumento central era o seguinte, a ALAP, neste momento [de criação da ReBio Nascentes da Serra do Cachimbo] estava caindo no Congresso. Nós estávamos perdendo a ALAP, ou seja, ela ia deixar de valer. Então a decisão foi: olha a gente precisa dar um sinal para aquela região, a gente tem que sinalizar duro, mostrar pra eles que a gente não está brincando. Ou a gente faz o ordenamento territorial daquilo ali ou a gente vai perder de fato aquela região. Então a medida vai ser essa, vamos criar uma unidade de conservação em uma terra que é totalmente pública. Isso é importante lembrar, aquilo ali é público. E aqueles proprietários que estavam ali eram pessoas que chegaram, e alguns estavam chegando semanas antes na região. Você não sabe a especulação que existia, e a máfia que existia, sobretudo do Paraná e Santa Catarina para aquela região da BR e começava ali, pela Serra do Cachimbo. Então tinha gente chegando dias antes. Então a decisão foi essa, vamos mostrar que a gente não está brincando, o governo está intervindo mesmo, com força, e o instrumento usado, disponível, foi a criação de unidades de conservação. E foi essa decisão que o governo colocou. Não foi uma decisão só do Capobianco, ou da Marina, foi uma decisão da Casa Civil, do Presidente da República (PIRES, 08/09/2008).

Há outro componente de oportunidade na criação das unidades de conservação, relacionado com a simples disponibilidade de terras públicas. Conforme exposto por Mercadante,

É claro que tem sempre uma justificativa técnica, e o desenho final traduz estudos, propostas que estavam sendo elaboradas. E tem sempre uma base técnica. Mas não acho que isso tenha sido determinante no desenho final. Você vê, tem algumas unidades de conservação que foram criadas nos últimos anos cujo desenho e localização se explica em função das áreas que o INCRA [...] São terras, glebas que foram reincorporadas ao patrimônio do Incra, e o Incra não precisava dessas terras todas para assentamento, muitas eram em áreas não ocupadas, áreas muito bem conservadas, e o Incra ofereceu ao Ibama a possibilidade de transformar essas glebas em unidades de conservação. E o Ibama foi lá e estudou, viu que tinha interesse, e fez propostas de criação de unidades de conservação. Que na verdade os limites inclusive das unidades é o limite da gleba. (MERCADANTE, 16/05/2008)

Assim, a maioria das unidades de conservação novas, criadas como consequência da ALAP, e apresentada no âmbito do Plano BR 163 Sustentável, concentra-se no território do estado do Pará, pela simples disponibilidade de terras públicas que tornaram possível a criação. Além da presença dos grandes maciços florestais, objeto da proteção, e da localização das maiores taxas de desmatamento, que tornam pertinente a proteção do território. Como nas palavras de Mauro Pires,

Os remanescentes estavam ali [no Pará], o desmatamento estava crescendo ali naquela região, e ali era terra pública. O fato de ser terra pública dava mais condições para o governo intervir na região. Terra pública federal. Enquanto que do lado matogrossense, é claro que ainda tem muita discussão sobre a veracidade dos títulos de lá, mas não é na mesma proporção do que no Pará. Então foi isso, tinha uma razão de ser ali (PIRES, 08/09/2008).

4.6 PERCEPÇÕES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Independente do fator determinante de criação – técnico ou político, os movimentos sociais da região de influência da BR 163 apoiaram a criação das unidades de conservação. Em alguma medida, as propostas do governo federal refletiam os debates promovidos pelos movimentos que culminaram na Carta de Santarém e provocaram a própria elaboração do Plano BR 163 Sustentável. Nesses debates, foi reconhecido pelos movimentos sociais que o avanço do processo de grilagem e a apropriação ilegal de terras públicas ofereciam séria ameaça à sobrevivência da agricultura familiar. Em 2002 e 2003, o avanço da fronteira estava se dando principalmente nos grandes blocos florestais contínuos, existentes atrás dos assentamentos agrícolas adjacentes à BR 163 e à Transamazônica, nas áreas mais distantes das rodovias, pressionando as comunidades. Uma das propostas concebida pelos movimentos sociais para lidar com o problema foi a criação de unidades de conservação nas áreas florestais remanescentes, como instrumento de ordenamento territorial e fundiário.

O debate local culminou na realização da Carta de Santarém, que deflagrou o processo de elaboração do Plano BR 163 Sustentável pelo governo federal. No âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e

Sustentável da Região de Influência da BR 163, elaborado pelos movimentos sociais e que acompanha, em anexo, a Carta de Santarém, está definida uma linha de desenvolvimento de “Gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas”. Ali estão presentes algumas demandas espontâneas dos movimentos sociais no que diz respeito à criação e consolidação de unidades de conservação.

Garantir a proteção das unidades de conservação, terras indígenas e manter corredores ecológicos entre as diferentes áreas. Para isso é preciso desenvolver e incorporar no processo de licenciamento ambiental a localização das áreas de reserva legal contíguas às unidades de conservação, terras indígenas e áreas de preservação permanente, para que garantam conectividades ecológicas.

Deve ser incentivada a criação de novas áreas protegidas, contemplando as diferentes formações florestais, bem como implantar, urgentemente, os mosaicos de unidades de conservação da TERRA DO MEIO, VERDE PARA SEMPRE e RENASCER. É necessário também implementar as unidades de conservação já instituídas, como a Estação Ecológica do Rio Ronuro, a Reserva Ecológica do Culuene, Parque Estadual do Cristalino e Parque Nacional da Amazônia, utilizando divisas naturais e criando bases administrativas locais (FÓRUM DOS MOVIMENTOS SOCIAIS DA BR 163, 2004, p. 1).

Paralelamente a essa discussão local, alguns representantes desses movimentos sociais participaram na elaboração do programa de governo da candidatura de Lula à presidência da república, em 2002, especificamente no que se referia a propostas de desenvolvimento para a região amazônica. Com a vitória de Lula e a incorporação de representantes dos movimentos sociais do Pará à equipe do governo, as demandas desses movimentos, dentre elas a criação das unidades de conservação anteriormente concebidas, foram incluídas nas ações de governo, notadamente no Plano Amazônia Sustentável (PAS), no Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e no próprio Plano BR 163 Sustentável (MONTEIRO, 16/03/2008).

Raimunda Monteiro, pesquisadora e militante, com histórico de defesa da agricultura familiar na região, argumenta que o que houve foi uma oportunidade histórica de influenciar as ações governamentais na região, a partir da eleição de Lula:

[...] quanto aos planos de governo de 2002 do Lula para a Amazônia, eu fui uma das pessoas que ajudou a relatar e elaborar o

plano para a Amazônia até sua versão final. E o para o programa do Lula para a Amazônia em 2002 nós ouvimos todo esse povo [as lideranças locais que promoveram os debates locais em 2002 e 2003], nós ouvimos as organizações não governamentais de fora mais influentes, ouvimos muito. E ali a gente já expressa realmente o programa que o Lula executou, pelo menos nas linhas macro: o ordenamento territorial, a idéia de que a Amazônia tinha que ser vista como um território de oportunidade para o Brasil do ponto de vista da sustentabilidade.

[...] Quando o Lula ganha, o primeiro movimento feito foi em torno do PAS. O PAS serviu para criar um ambiente institucional, um ambiente amplo de discussão de um modelo sustentável para a região. Ele é um instrumento de diretrizes. Foi discutido com governadores, que não tinham muita visão, na época não consideraram muito, não levaram em conta. Mas o PAS serviu como um arcabouço de diretrizes realmente para orientar políticas e principalmente para acomodar as ações que vieram depois de realmente ordenamento territorial a partir de 2003.

[...] Então em 2004 vem a ALAP. E a ALAP realmente foi uma medida inteligente que disse assim, o Estado está protegendo isso aqui e vai ordenar isso (MONTEIRO, 16/03/2008).

Para Monteiro, o acúmulo das experiências locais e das discussões subsidiou a elaboração dos projetos de governo, não só pelos mecanismos de consulta e participação, mas também, porque a própria equipe de governo havia sido formada por pessoas que participaram diretamente da discussão local. Por isso, as propostas governamentais refletiam demandas reais (MONTEIRO, 16/03/2008).

Segundo Edivan Carvalho, do IPAM, no âmbito dos debates de 2002, que deram origem ao Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163, algumas demandas foram definidas, dentre elas a necessidade de “manutenção dos recursos naturais, de criação de unidades de conservação”. Para ele, independente das modalidades a serem criadas, os movimentos sociais indicaram a necessidade da criação das unidades de conservação, embora o apoio das lideranças locais à proposta de criação de UCs tenha feito parte de uma negociação entre os movimentos sociais e o governo federal para, promover os seus interesses, mais relacionados com o desenvolvimento da região:

A nível local o governo teve bastante apoio do Fórum dos Movimentos Sociais [da BR 163] e das instituições que o compõem porque a nível local o Fórum conseguiu articular e mobilizar atores que de certa forma defendiam algumas bandeiras do governo enquanto que o governo também defendia algumas bandeiras dos movimentos sociais (CARVALHO, 13/03/2008).

Para Ana Paula Souza, da FVPP - uma das instituições responsáveis pelas primeiras mobilizações que deram origem ao Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163 e à Carta de Santarém - ainda que os movimentos ligados à agricultura familiar reconhecessem a importância da conservação da floresta e das unidades de conservação, as propostas defendidas pelos movimentos sociais para a criação das UCs faziam parte de uma estratégia para garantir o acesso à terra para os agricultores familiares:

A primeira razão [para o envolvimento dos movimentos sociais da Transamazônica e BR 163 com a criação de áreas protegidas] está relacionada com a questão da terra. O movimento sindical começou a perceber que as ocupações não se davam só pela rodovia como se imaginava. E que lá atrás então, nos fundos, estava tudo esperando para os nossos descendentes ocuparem. O que não era dos índios seria ocupado um dia pela reforma agrária. Só que o movimento das madeireiras, com o esgotamento de outras regiões, foi crescendo nessas áreas. [...] Eram pessoas que estavam ocupando, e enquanto a gente estava falando em cem hectares esses caras estavam falando em milhões, milhares de hectares. Aí o movimento sindical começou a discutir: e o futuro, como é que fica?

O debate que iniciou foi esse aí: que reforma agrária louca é essa em que a gente vai ficar com uma tira ao longo das rodovias e o resto da moçada [grileiros] vai ficar com tudo que sobrou? Não, alguma coisa está errada, então vamos começar a fazer o debate.

E a gente até costuma dizer que o principal motivador desse debate das unidades de conservação é o debate da reforma agrária, e porque esse movimento de criação de unidades de conservação na 163 e na Transamazônica não é diferente, ele é apoiado pelo movimento sindical, o cerne disso é o movimento sindical, e o movimento sindical não é um movimento ambiental.

Agora é claro que ao longo dessa caminhada são incorporadas outras visões. Como é que a gente protege então essas áreas? [...] Tanto que o conceito de áreas protegidas foi um conceito muito aceito pelo movimento social, porque a idéia era proteger as áreas da usurpação total estabelecida. Depois, só mais tarde, é que começa a haver o debate sobre a questão de preservação dos recursos. Aí ele começa a entrar na agricultura responsabilizando o movimento sindical para pensar isso. Pensar: não é só uma questão de fazer a reforma agrária, mas como é que nós vamos usar? Usar da mesma forma que nós usamos o resto? Desmatar até ficar sem nada, é esse o futuro? (SOUZA, 06/03/2008).

Ainda que o ponto de partida seja o acesso à terra, o movimento social passa a incorporar a dimensão ambiental em sua visão de futuro, o que qualifica a sua percepção das unidades de conservação e de sua importância para o território. Mesmo que os objetivos do movimento estejam voltados à

agricultura familiar, a floresta ganha importância entre os meios de vida das populações rurais:

Em nenhum momento houve entre o movimento sindical o debate unicamente para proteger aquela área e depois a gente pensa. Na verdade está associado aos meios de vida. O que se ampliou foi o debate sobre como se relacionar com essas áreas, como continuar o trabalho, como a produção vai trabalhar, já que também a gente acha que do jeito que está não é o mais ideal. Não é só porque o Código Florestal diz. [...]

[...] Então talvez o nosso grande desafio é conseguir consolidar uma luta muito próxima com o movimento ambiental por conta disso. Porque o movimento sindical, os movimentos sociais de maneira geral, querem fazer esse debate da vida. Esse debate da melhoria da qualidade de vida das pessoas e do que a gente pode fazer para fazer isso. E você quer fazer o debate das áreas protegidas a partir da preservação da maior fatia de florestas e áreas. Ai esse debate ele se cruza, é natural que ele se cruze, mas as frentes são diferentes. Você se aproxima, mas não se alia no front (SOUZA, 06/03/2008).

A percepção desse elo, entre a conservação da floresta e os meios de vida, vai nortear a atuação política das organizações da agricultura familiar da Transamazônica, no que diz respeito às discussões do território da BR 163 (SOUZA, 06/03/2008)

Essa avaliação está de acordo com o quadro teórico proposto por Arturo Escobar (1998; 2005), para interpretar a inserção de movimentos sociais de países ricos em diversidade biológica no que ele chamou de “rede de produção de biodiversidade”. Ela seria composta por organizações internacionais, ONGs, cientistas, bioprospectores, comunidades locais e os próprios movimentos sociais, em interações complexas, que contribuem para a formação do discurso sobre a biodiversidade. Segundo este autor, esses movimentos se apropriam do discurso de conservação como uma estratégia de sobrevivência cultural e territorial e assim se enquadram em uma ecologia política específica da biodiversidade (ESCOBAR, 1998; 2005).

Para Escobar, a história de ações e discussões acerca da conservação da biodiversidade esteve marcada pelo protagonismo de organizações internacionais, pesquisadores e cientistas (conforme visto também no capítulo 1). Nesse âmbito, os principais debates e as principais propostas giravam em torno de melhores práticas de manejo do ponto de vista técnico e de uso do ponto de vista econômico. O envolvimento recente de movimentos sociais de

regiões subdesenvolvidas, porém bastante biodiversas, promove novas dimensões aos debates sobre uso e conservação da diversidade biológica. Principalmente dimensões ligadas à luta pela autonomia política e sobrevivência territorial e cultural de comunidades locais. Assim, essas comunidades adquirem nova importância na rede de conservação da biodiversidade (ESCOBAR, 1998; 2005). Haja vista, por exemplo, o papel desempenhado pelas organizações sociais nos debates sobre a integração entre conservação e desenvolvimento da área de influência da BR 163.

A percepção da importância das unidades de conservação, que justificou a sua defesa, pode ser observada não só em representantes das organizações maiores, como IPAM e FVPP, mas também naquelas menores e relativamente mais próximas das demandas dos indivíduos, como nos sindicatos. Por exemplo, no relato do Cícero Pereira da Silva Oliveira, vice-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Trairão:

As reservas novas foram criadas a pedido até dos movimentos sociais mesmo. Porque, desde 2000, a gente vem nesses encontros dos movimentos sociais pedindo para criar reserva na região.

[...] Porque a gente vê a necessidade. Porque a gente vê que uma vila dessa aqui, quando nós chegamos aqui em 78 era pouca gente, agora quantas pessoas tem aqui nesse município? Aqui daqui mais 20 anos quantas pessoas vão ter? E aí cada um que vai nascendo, se desenvolvendo, ele quer arrumar um pedacinho de terra também. Mesmo que dentro da reserva ele não possa arrumar um direito para ele individual, próprio, mas ele tem o direito de explorar a reserva. E fazer uma atividade dentro da reserva.

[...] Porque do jeito que estava, se não tivesse criado, eu acho que aqui no Trairão, na nossa região não tinha mais cinquenta por cento de mata, não. Porque mesmo com as reservas já criadas ainda tem caboclo que derruba trezentos, quinhentos hectares de mata. Com elas criadas, lá dentro delas, ainda tem gente que faz isso. (OLIVEIRA, 23/09/2008)

No relato de Maria Elza Ezequiel de Abreu, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Itaituba, também se percebe o apoio inicial à criação das unidades de conservação, ainda que a preocupação mais importante seja a defesa dos meios de vida dos agricultores familiares:

Cadê a política voltada para o agricultor? Da mesma forma, essas unidades de conservação, essas reservas que estão sendo criadas, a gente discutiu bastante, há muitos anos atrás, para ser criadas reservas. Justamente porque a gente tinha visão dessa região que estava repleta de madeireiro. E porque se a gente não lutasse para criar reserva daqui a alguns anos não tinha nenhuma árvore em pé.

Então os movimentos sociais também ajudaram nessa discussão de criação das reservas.

Mas a gente lutava para criar reservas em uma visão que o governo federal pudesse dar condição aos trabalhadores rurais que estão dentro daquelas reservas, aos trabalhadores rurais, que desse uma condição para eles sobreviverem lá dentro. Mas foi o contrário. Foram criadas as reservas e os agricultores que vivem lá dentro das reservas ficam perguntando para gente se eles vão permanecer, qual é a condição que o governo vai dar para eles, para onde eles vão. E a gente fica sem resposta, porque até agora a gente não teve resposta do governo federal. Porque até agora o governo federal tem criado reservas e a resposta é que criou, mas não dá uma resposta para o agricultor de que maneira ele vai viver ali dentro. E é disso que nós precisamos. Porque se existe uma política para a criação das reservas tem que existir uma política voltada para a situação dos agricultores (ABREU, 14/03/2008).

Cabe reconhecer que há diferenças significativas entre as organizações que compõem o Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163. Em estudo comparativo entre os movimentos sociais da Transamazônica e da BR 163, Sholz e colaboradores encontraram na primeira região entidades mais organizadas e integradas, com maior capacidade de propor soluções, mais conscientes de problemas ambientais e com uma visão mais regional dos problemas do que na segunda região (SHOLZ *et al.*, 2004). Essa diferença é atribuída ao fato de que na Transamazônica os movimentos têm um ponto de referência, um “inimigo” comum, que é o projeto da Hidroelétrica de Belo Monte, e têm uma história de “promessas não cumpridas” pelo governo federal, que foi o projeto de colonização da estrada, que desde cedo motivou a organização social. Assim, organizações sociais da Transamazônica, como o Movimento em Defesa da Transamazônica e Xingu (MDTX) e a FVPP, entre outras, conseguem conceber, propor e executar projetos alternativos de maneira coordenada. Eles já desenvolveram uma ampla rede de apoio, com aliados em Belém e Brasília, tendo elegido deputados estaduais e federais e conseguido apoio consistente do MMA e Ministério Público Federal (MPF), além de financiamentos estrangeiros e assessoramento técnico de grandes ONGs, como o IPAM, o ISA e WWF-Brasil.

Toni (1999) demonstrou como as mobilizações de trabalhadores rurais da região da Transamazônica começaram ainda no final da década de 1970 pelo controle dos sindicatos rurais que, naquele momento, estavam entregues ao controle governamental do regime militar. Essas mobilizações foram ganhando

força ao longo das décadas de 1980 e 1990, apesar de um breve momento de crise. Uma ação concertada entre sindicatos na formulação e negociação de políticas públicas para a produção familiar rural, protagonizada pelos trabalhadores da Transamazônica, com contundentes manifestações em Belém e Brasília (os Gritos da Terra), culminou na criação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996 (TONI, 1999).

Por isso, os movimentos da Transamazônica desenvolveram a capacidade de analisar questões sócio-ambientais em escala regional e de conceber diretrizes para políticas de desenvolvimento em nível territorial. Assim, “apesar da distância da BR 163, estes atores têm uma visão dos problemas relacionados ao asfaltamento e à expansão da soja” (SHOLZ *et al.*, 2004). Diante da fraqueza e fragmentação da sociedade civil do eixo da BR 163, IPAM, FVPP e CEFT-BAM identificaram a oportunidade de formar uma aliança com entidades daquela região, aproveitando a experiência da FVPP com a formação de redes e a execução de projetos, bem como o acesso que o CEFT-BAM já tinha na região, a partir de cursos que estava realizando. Essa aliança foi bem sucedida, resultou na Carta de Santarém e resultou na resposta do governo federal por meio do Plano BR 163 Sustentável. Entretanto, organizações da Transamazônica e da BR 163 diferem na avaliação dos benefícios advindos da intervenção governamental, como no caso das unidades de conservação. Em parte, isso se deve às diferenças históricas na capacidade de avaliar o contexto regional dos problemas sócio-ambientais.

Cabe reconhecer, também, que há disparidades na distribuição dos custos e benefícios das unidades de conservação, que se revelam em diferentes escalas. Se por um lado, os benefícios no ordenamento fundiário do território se revelam em escala regional, os custos em termos de restrições de acesso e uso dos recursos naturais recaem principalmente na escala local, sobre as populações mais próximas (BALMFORD & WHITTEN, 2003).

Ao longo do eixo da BR 163, nos assentamentos mais ao sul, diretamente inseridos na área de abrangência da ALAP, os conflitos fundiários, em torno das UCs se tornam mais prementes nas percepções dos representantes das organizações sociais, mesmo aquelas ligadas à defesa da agricultura familiar,

ainda que sejam reconhecidos aspectos importantes nas unidades. Nas palavras de Hilário Reinisch, agricultor e membro do Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163, representante do distrito de Moraes de Almeida:

É uma boa, a criação das reservas. Porque aí acaba a grilagem. A reserva, do meu ponto de vista, foi uma boa opção, porque se deixasse do jeito que estava daqui a vinte anos não existia mais Amazônia, o fazendeiro tinha devorado ela. Então foi uma grande coisa. A única coisa é que foram criadas as reservas, mas a maioria delas tem gente em cima. Então acho que o governo tem que ver como ele vai fazer com esse pessoal que mora dentro, porque todas as reservas que foram criadas têm habitação. [...] Eu acho que o governo ele teria que primeiro ter feito uma vistoria, ver onde fica a população, para criar uma reserva em cima das áreas que não são habitadas. Foi isso que o governo não fez, ele mapeou a área e fez as reservas sem ver por terra quem está em cima (REINISCH, 08/07/2008).

Como o cenário era de muita incerteza em torno do domínio das terras, já que quase nenhuma propriedade, grande ou pequena, tinha títulos oficiais, a criação das unidades de conservação sobre áreas já ocupadas causou muita confusão e insegurança. Especialmente porque não houve um esforço paralelo do governo federal para a regularização fundiária, conforme era esperado, de acordo com o previsto no Plano BR 163 Sustentável. De fato, apenas em julho de 2008 foi lançada uma operação do Incra/MDA, em parceria com o Exército Brasileiro, de regularização fundiária na BR 163 (MACHADO, 2008). Passaram-se mais de dois anos do lançamento do Plano BR 163 Sustentável, ainda que essa ação estivesse prevista (MMA, 2007).

Para Divaldo Luiz Silva, vereador de Novo Progresso pelo Partido dos Trabalhadores e ligado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Novo Progresso:

Todos aqui ficaram esperançosos porque tem gente aqui que já está com trinta anos, trinta e dois anos morando aqui, esperando essa ordenação fundiária, e jamais um governo federal poderia fazer uma ordenação fundiária sem uma consulta pública. Só que não foi ouvido aqui o segmento, porque eles já vieram para cá, fizeram na verdade as três consultas públicas, mas não acompanharam nada do que o povo aqui pediu, reivindicou. Porque foram criadas as reservas, áreas de conservação ambiental, e não foi respeitado o direito das pessoas que já estavam aqui.

[...] Criaram parques, reservas e flonas em cima das áreas, deixando esse povo sem orientação. O que eles iam fazer com eles? Se iam tirar eles dali depois que decretaram essa lei, se iam indenizar eles, não falaram. Se iam deixar eles, até que tempo eles

iam poder ficar morando ali também não foi falado. Então eles estão com a pulga atrás da orelha (SILVA, 08/07/2008).

Assim, a visão acerca das unidades de conservação estava inserida no bojo de uma estratégia de luta pela terra, em que a principal demanda da população local era a regularização fundiária das posses. Em Castelo dos Sonhos e Novo Progresso, uma parte maior das populações foi diretamente afetada pelas UCs, o que agravou a sensação de insegurança sobre a posse das terras. Por isso, a criação das UCs é vista com ressalvas. Talvez, por esse motivo, também, aspectos ligados aos limites dos mosaicos são mais presentes nas avaliações das pessoas, já que o que seria visto como um ajuste fino dos limites das reservas significa muito para a população diretamente atingida. Ainda, segundo Divaldo Luiz Silva:

Está acontecendo um verdadeiro caos com as famílias que estão vivendo dentro dessa mata. Porque a conversa antes era que o governo ia respeitar cinquenta quilômetros, deixar de área branca cinquenta quilômetros de cada lado da BR e depois criaria parque, reserva e tudo. Mas não foi respeitado. Inclusive a reserva aqui encostou no rio Jamanxin, que é a reserva Jamanxin, a Flona Jamanxin, sendo que não dá nem quatro quilômetros. Então dos cinquenta quilômetros veio para quatro. E tem muitas áreas que são consideradas vicinais que são muito trafegadas, com muitas propriedades lá para o fundão, de cem, cento e cinquenta, duzentos quilômetros, que eles foram até uma altura de uns trinta quilômetros, deixando três, quatro quilômetros para um lado, dois, três quilômetros para o outro, às vezes dois quilômetros só, sendo que eles deviam respeitar no mínimo cinco quilômetros para cada lado.

[...] não consideraram as propostas do governo anterior, “integrar para não entregar”, e eles não consideraram essa proposta anterior. E o maior o sentimento do pessoal é que eles não cumpriram a reivindicação nas audiências públicas. Porque já vieram com tudo traçado, onde ia ser e tal (SILVA, 08/07/2008).

Apesar das avaliações negativas, há o reconhecimento de que alguns benefícios resultaram da criação de unidades de conservação. Tanto entre as organizações maiores, como nos sindicatos menores, os representantes atribuem, principalmente, à intervenção do governo federal e notadamente à criação das UCs, uma expressiva redução na grilagem e na redução da pressão de imigração. Para Ana Paula Souza:

Uma coisa que a gente considera interessante é que o governo ele recuperou de certa maneira o controle de parte desse processo. Porque na leitura que a gente tinha nos anos 80 nessa época que

nós estamos vivendo agora não teria mais nenhum território desse, com área de floresta. Isso era claro. Porque a velocidade com que esse pessoal entrava, transformando isso, tirava toda a madeira, e depois transformava em fazenda, era uma velocidade que em 10 anos todas essas grandes áreas não existiriam mais. [...] É considerado que o governo recuperou de certa maneira parte do rumo que a coisa estava tomando, com muitos custos, custos de vida, inclusive. Dorothy [Strang] é um exemplo. De uma tentativa de realinhar o uso da terra. E é nessa tentativa de realinhar que o governo também ainda persiste e o movimento social também apóia isso. Mas apóia com uma certa preocupação. Porque você cercou 7 milhões de hectares de floresta aqui na Terra do Meio, mas você não fez nada pelas famílias. E não são nem 500 famílias, as famílias são todas analfabetas, estão todas sem documentos. Teve uma ou outra expedição, mas tudo assim, muito superficial. Não tem saúde. Já tem um tempo que isso teve. E a preocupação não é muito de consolidar isso. E isso preocupa a gente (SOUZA, 06/03/2008)

Em algumas interpretações sobre os benefícios advindos da criação de unidades de conservação ficam aparentes as expectativas pelo ordenamento do território, especialmente no que diz respeito à intermediação estatal. Para Edivan Carvalho, técnico do IPAM, a ação governamental teve, realmente, impactos sobre o comportamento de grileiros e especuladores de terra, influenciando o processo de ocupação do território:

Porque foi a primeira vez que os especuladores de grandes áreas, que tinham grandes áreas griladas na região, viram realmente que o governo estava propondo uma ação para frear aquele movimento todo de acesso a terra como se iniciou em 99, 2000, 2001, 2002. Nós tínhamos municípios aqui, naquela época em que eu vim para a região, chegavam dez, quinze famílias por dia do Mato Grosso, em busca de terras. Então tinha um êxodo muito grande para essa região, e freou um pouco esse mosaico, essa proposta (CARVALHO, 13/03/2008).

Avaliação semelhante é feita por representantes de outras instituições. Padre Arno Miguel Longo, do Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163, argumenta:

Eu acho que já trouxeram uma grande ajuda essas reservas, porque há dois anos atrás a gente tinha esse problema da grilagem de terras, então era uma violência. Entre a Transamazônica e a Terra do Meio, cheio de gente do Mato Grosso, vinha de lá para cá, e começou uma violência grande. Então o primeiro passo, a criação das reservas foi já acabar com o grilo. Não adianta grilar porque é reserva. Então teve gente que perdeu um bocado de dinheiro, porque vendeu suas terras no Mato Grosso, e comprou aqui um grilo e agora perdeu esse grilo.

[...] acabou aquela fome de terra, de terra, de terra. Porque aqui é a última fronteira agrícola. O pessoal saiu do Rio Grande do Sul para o Paraná, Paraná para Mato Grosso, Mato Grosso para Pará e aqui

acaba. E se você ver é quase a mesma família. Se não é a mesma pessoa é um sócio ou um parente. Então é um ciclo de caminhada de correr atrás da madeira (LONGO, 15/03/2008).

Cabe reconhecer, entretanto, que o reconhecimento *a posteriori* de benefícios prestados pelas unidades de conservação pode ser resultado do tipo de relação estabelecida entre as organizações não governamentais locais e o governo federal e doadores internacionais. Segundo Toni (2007), em detrimento do fortalecimento de instituições do poder municipal, governo federal e, em menor grau, organismos internacionais tem privilegiado organizações não governamentais e movimentos sociais para o estabelecimento de parcerias e para o financiamento de projetos de manejo e conservação de recursos naturais na Amazônia. Essa forma de conceder recursos em troca de apoio político contribui para a centralização da gestão das políticas públicas e aumenta o poder de influência do governo federal sobre a esfera local (TONI, 2007). Isso pode permitir a execução de projetos de maneira impositiva pelo governo, como foi a criação das unidades de conservação na área de influência da BR 163.

Ainda assim, em outros setores diferentes da agricultura familiar e menos alinhados ao governo, algum tipo de intervenção federal, no sentido de ordenar o território, era bem-vinda, incluindo-se aí a criação de unidades de conservação. Ainda que, mais uma vez, o “caráter impositivo” do processo tenha sido criticado. Nas palavras de Ivo Lubrinna da AMOT:

Nós não fomos contrários a essas medidas [a ALAP e a criação de UCs]. O que nos preocupou foi a maneira como foram feitas, porque não teve diferença nenhuma de um..., eu acho até, porque eu vivenciei a Revolução, a ditadura, eu acho até que eles foram mais suaves do que o Governo Lula que se diz um governo democrático, mas não agiram assim nas discussões. Porque todas elas foram impostas. E teria de ser discutido isso com a sociedade.

Eles vieram aqui nos enganar umas duas ou três vezes, mas era no mínimo estranho. Você discutir isso lá dentro do exército, da vila militar. Nós tínhamos outros lugares aqui mais perto que tinham condições de receber aquele grupo que estava discutindo na época. Então o que nos preocupou foi só a maneira bruta, grosseira com que eles fizeram isso. E tudo o que nós propusemos era como você, como um bando de criança que você fala: eu vou levar vocês amanhã no parque. E quando chega amanhã você enrola e não leva. Então nós fomos tratados dessa maneira.

Mas, que essas medidas tinham que ser tomadas, sim. Nós estávamos discordando da maneira como foi feito. [...] Mas, como

um todo, nós estávamos vivendo aqui um excesso de liberdade. E eu acho que a liberdade em excesso é como a água. A água é vital, mas se você tem sede, você toma um copo, aplacou tua sede? Experimente tomar mais um copo para você ver o que vai te acontecer. Vai te dar mal estar. E assim é o que nós estávamos vivendo aqui, um excesso de liberdade (LUBRINNA, 14/03/2008).

O apoio às UCs e o reconhecimento de seus benefícios são justificados não só pelo controle do território, mas também pela importância das florestas e pela necessidade de sua proteção. Hilário Reinisch, agricultor, assim descreve a importância de se conservar as florestas,

Eu acho que é [importante conservar]. Porque, por exemplo, eu vim para cá em 80, se fosse correr frouxo do jeito que estava meus netos, meus bisnetos só iam ouvir falar da Amazônia, mas não iam mais conhecer. Então eu acho importante conservar. Agora dentro de um limite que dê condições para gente viver e preservar um tanto. (REINISCH, 08/07/2008).

Percebe-se nas justificativas que há, em alguma medida, uma apreciação estética da floresta. Além da simples abundância de recursos a serem explorados, o que em primeira instância motivou a própria migração para a região, há também um sentimento de valorização da floresta, pela sua própria riqueza. Ela é algo a ser conhecido e apreciado, não só pelas primeiras gerações de colonizadores, mas também pelas gerações vindouras.

Além desse aspecto de inspiração, há justificativas cunhadas para a conservação que se apóiam sobre os serviços prestados pela floresta. De acordo com a classificação do Relatório de Avaliação Ecosistêmica do Milênio sobre serviços ecossistêmicos, essa inspiração estética despertada pela floresta seria um tipo de serviço cultural (MEA, 2005), embora justifique-se a proteção da floresta, também, por conta de outros serviços, revelando certo reconhecimento do funcionamento dos ecossistemas e do papel ecológico da cobertura florestal. Como nas palavras de Cícero Oliveira:

As florestas eu acho importante de uma parte porque, por exemplo, a gente não vai ter grandes secas que nem chega a acontecer em outros lugares. Porque chega a segurar. E outra porque as crianças que vão nascendo vão tendo conhecimento das florestas também. A caça não vai se acabar. Muitos tipos de coisa que tem na região se a floresta for mantida, se as reservas forem mantidas, a gente vai ver para sempre aqui na região. A vontade deles aqui é desmatar mesmo. (OLIVEIRA, 23/09/2008).

Neste caso identifica-se a valorização dos serviços de prestação de bens físicos, como alimentos (caça) e água, e dos serviços de regulação ecossistêmica, como a regulação do micro-clima. É interessante notar, também, como, por vezes, os argumentos para a proteção da floresta articulam a percepção dos serviços ecossistêmicos com preocupações com os meios de vida das populações locais e com a disputa por terras, e articulam aspectos locais e globais acerca da importância da conservação. Como no relato de Maria Elza Ezequiel de Abreu:

Um benefício muito grande [vem da conservação]. Até porque hoje, aqui dentro de Itaituba, tem tido muita pesquisa dentro das reservas, principalmente dentro do Parque Nacional [da Amazônia] na questão das árvores medicinais e dos rios. É importante a permanência das florestas porque eu fiz uma viagem daqui para Jacareacanga e só de igarapés assoreados deu 207. Aquilo dá uma angústia na gente. A gente vê o quanto nesses igarapés corria água e hoje a gente essa situação. Então se continuar daquele jeito aqui no estado do Pará daqui a uns dez anos não existe mais igarapés e aí o que vai se fazer?

Eu me lembro quando eu era menina a gente morava mesmo dentro da mata. É uma vida muito tranquila a gente morar em lugar que tem floresta. A gente tem mais saúde. Eu acredito que sim.

Porque eu sou rural. Eu nunca morei na cidade. Eu estou morando na cidade agora porque eu estou desenvolvendo um trabalho como presidente do sindicato, mas, pelo que eu vejo, nós temos que preservar a floresta. Porque daqui mais uns anos não tem mais floresta e o agricultor vai viver de que?

Porque se continuar a exploração de madeira, a grilagem de terra,... porque quem grila a terra ele não vai conservar. Nunca vi um grileiro conservar uma área de terra. Ele só vai derrubar. E o agricultor, não. O agricultor é quem conserva. Porque a área de terra que um agricultor derruba é muito pouca, até porque ele não tem condição mesmo de derrubar uma área de terra de dez alqueires pra frente que nem o grileiro. E aí vai se transformar só em fazenda, toda a área, e aí o agricultor vai para onde? (ABREU, 14/03/2008)

Evidentemente, há justificativas para a proteção da floresta motivadas pela importância dos recursos florestais a serem explorados. Afinal, a própria ocupação da fronteira foi motivada pelo interesse em explorar economicamente esses recursos, como maneira de melhorar financeiramente de vida. Como exposto por Divaldo Luiz Silva:

Eu acho importante [conservar a floresta] porque vai agregar mais renda na propriedade. Porque quem tem uma mata, se tiver consciência de que ela vai produzir igual uma lavoura, ele não vai

derrubar ela mais. E a madeira, saindo certificada dentro das normas, vai ter um grande valor. E ela vai dar mais renda, e ela dando mais renda o município vai ter mais arrecadação (SILVA, 08/07/2008).

Desse modo, as justificativas para a proteção das florestas giram em torno, sobretudo, da conservação dos recursos naturais e da necessidade de explorá-los racionalmente, como estratégia de manutenção de estoques para o futuro.

4.7 AVALIAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO PATRONAL

Argumentos reconhecendo a necessidade de conservação para o uso futuro estão especialmente presentes no discurso dos setores mais capitalizados, preocupados com a viabilidade econômica das ações do governo federal para a região. A necessidade de uso efetivo, ainda que racional, dos recursos naturais é enfatizada. Edivana Morana, da Associação de Desenvolvimento Industrial Florestal de Castelo dos Sonhos e Cachoeira, argumenta:

Eu acho importante [conservar a floresta] porque senão, daqui a dez, vinte, trinta anos não tem mais. E eu quero trabalhar com a floresta em pé. Eu, como indústria, preciso da floresta em pé. Eu não posso ter ela derrubada. E também porque vai em Sinop, por exemplo, em época de safra, quando eles estão pulverizando. Vê se você agüenta.

[...] e para as próximas gerações que vierem poderem conhecer e utilizar essa biodiversidade. Para conhecer e poder utilizar também, de maneira sustentável, mas para poder utilizar. Para consumo próprio, para sobrevivência, para conhecimento... que adianta deixar tudo aqui bonitinho, tudo arrumadinho, sabendo que tem dez, vinte, trinta pessoas aí, passando necessidade, sem ter o que comer, sem ter como ir ao médico, porque tem que deixar para as próximas gerações? (MORANA, 09/07/2008).

Nesse caso, parte da justificativa para a conservação está na importância da floresta como fonte de recursos naturais necessários para o desenvolvimento da região. O entendimento é o de que as ações de proteção

à floresta não podem resultar em impactos negativos sobre a população local. Assim, nessa visão de conservação existem aspectos da floresta a serem protegidos, por sua importância cultural e ecossistêmica, mas isso não pode vir desacompanhado de ações complementares de apoio à atividade produtiva empresarial e comercial. Como no relato de Cícero Oliveira sobre o processo de elaboração participativa do Plano BR 163 Sustentável e sobre a criação das unidades de conservação:

Todo aquele trabalho, todo aquele projeto que foi colocado no papel, todos nós oferecemos nossas propostas. Foram aprovadas e levaram lá tudo para ser executado. Seria uma complementação. Só que eles só fizeram a primeira parte, que é a parte de POR DECRETO criar unidades de conservação.

O que ninguém é contra. Se o cara é contra eu não sou. Sou totalmente a favor. Nós não podemos permitir que se derrube a torto e a direito e se largue para daqui a cinqüenta, sessenta anos os meus netos, os meus filhos não terem isso que a gente tem aqui (OLIVEIRA, 23/09/2008).

Por causa da importância atribuída à floresta e à população local, como recursos para o desenvolvimento da região, avalia-se a criação das unidades de conservação, principalmente, em virtude da população direta e negativamente afetada pelo processo. Edivana Morana, moradora do distrito de Castelo dos Sonhos e proprietária de terras diretamente atingidas pela criação da Flona do Jamanxin, diz que o aspecto mais importante acerca da criação da unidade era exatamente a definição de seus limites e da população diretamente atingida. Em suas palavras,

As audiências públicas foram feitas todas em Novo Progresso e Itaituba. Em Castelo de Sonhos, onde tem muitos moradores de dentro da Flona do Jamanxin, nunca foi feita audiência pública, para você ter uma idéia.

Em todas as audiências públicas feitas aqui em Novo Progresso, Itaituba, foi solicitada uma mudança: que a unidade de conservação, aceitava-se para a gestão de florestas públicas, mas que ficasse nos cinqüenta quilômetros onde tirava todos os proprietários praticamente que estavam morando lá dentro. Tirava a grande maioria, ficava pouca gente. Então foi pedido até os cinqüenta quilômetros, o que não foi feito.

Então depois de fazerem todas essas audiências públicas, que a Flona é um milhão e duzentos e onze mil hectares, a Flona do Jamanxin, fizeram a última audiência pública, e conseguimos de tanto ir nas audiências para que fosse solicitado para ir para Castelo. Reuniu mais de três mil pessoas na audiência pública, está tudo gravado, está tudo em foto, foi na Igreja Católica, lotou não deu espaço nem para todo mundo entrar. Ficaram nas portas, por fora,

pelo lado. Onde teve a presença então da Embrapa e do Governo Federal. Ali eles já foram com os mapas prontos e a reserva determinada: ficou isso aqui. Já tinha sido instalada, já tinham sido feitas as reservas do jeito que eles queriam, não do jeito que foi solicitado em audiência pública. Conforme em atas de audiências públicas.

É por isso que a Flona do Jamanxin está de forma coletiva na justiça, porque os proprietários que moram dentro da Flona entraram todo mundo na justiça (MORANA, 09/07/2008).

De fato, a Flona do Jamanxin tornou-se alvo de intenso conflitos entre Ibama e ICMBio e fazendeiros e madeireiros. Eventualmente, o governo firmou Termo de Ajustamento de Conduta que garantia a presença das famílias na unidade (ICMBio, 2008). Devido ao seu elevado grau de ocupação, a unidade tornou-se uma das UCs mais degradadas da Amazônia, o que tem apenas se intensificado com o tempo (THENÓRIO, 2008; OECO, 2008).

Mesmo para aqueles que não foram diretamente afetados pelas unidades de conservação, a sua criação, sem um ordenamento fundiário prévio, foi avaliada negativamente, especialmente por aqueles interessados na promoção do crescimento econômico da região. Para Olavo Neves, da Associação Comercial e Empresarial de Santarém:

Naquela discussão [do Plano BR 163 Sustentável], que foi realmente muito interessante, foram apresentadas propostas bastante importantes, traduzidas em ações em que a gente pouco tem visto o que foi proposto. O que a gente tem visto, sim é uma política que tem vindo do governo do tipo: cria-se as unidades de conservação sem uma discussão mais aprofundada. E isso tem gerado muitos problemas. E tem feito com que essa região esteja vivendo uma situação tipo uma bomba-relógio.

O governo é capaz de instalar uma unidade de conservação dentro de uma área de garimpo, por exemplo, onde existem n famílias que dependem daquele negócio, que trabalham ali dentro, e de repente vêem a sua área inserida num plano de conservação. Você vê também n donos de terras, entre aspas “donos de terras”, que não têm realmente titularidade, mas não é culpa deles também, e sim, do governo federal, que não expede documentos que comprovem a titularidade. Eles estão lotados há anos, para não dizer décadas, e hoje chega o governo dizendo: cadê o documento? O cidadão diz: eu não tenho o documento, mas eu estou aqui com a posse mansa há já vinte anos, vinte e cinco anos, dezoito anos. E o governo diz: se você não tem o documento você me desculpe, mas eu não tenho o que fazer, aqui é área de conservação. E isso tem gerado um sentimento muito ruim, frustrante, revoltante em muita gente que está trabalhando assim.

[...] uma vez que nós temos seiscentos mil hectares de área degradada, porque não transformar isso para o setor produtivo? E aquilo que hoje é de fato floresta transforma tudo em reserva. E

aquele que ali adentrar, que seja punido com os rigores da lei, seja madeireiro, seja pecuarista, seja agricultor, seja lá quem for, que mande para a cadeia mesmo. Agora, que nos deixem trabalhar, que nos dêem alternativas, o que não pode é ficar do jeito que está acontecendo: criar reserva dentro de uma área já degradada, que existe ali dentro colonos, famílias que tenham sua agricultura familiar de subsistência, que tem agricultores, pecuaristas, etc. simplesmente chegar e dizer “a partir daqui isso aqui é reserva”, aí complica. Por que não criar reserva naquilo que de fato hoje está ainda intocado? Essa é a proposta (NEVES, 11/03/2008).

Para alguns, a regularização fundiária e a regulamentação da atividade madeireira seriam medidas mais eficazes para a preservação das florestas que a criação de UCs. Com a titulação definitiva das terras, seria possível a fiscalização e a punição dos verdadeiros grileiros e desmatadores. Hoje, como a dominialidade das terras é obscura, quando ocorre uma operação de fiscalização contra queimadas ou desmatamentos irregulares, apenas os peões e o pessoal contratado, presente nas áreas, são abordados e/ou presos pelos policiais e fiscais, e é difícil identificar os mandantes e pretensos “donos” daquelas áreas (BOAVENTURA, 15/07/2008). Além disso, sem os títulos das terras não são liberados os planos de manejo. Assim, as empresas madeireiras, mesmo as que querem operar na legalidade, acabam continuando na informalidade para manterem suas atividades. Dessa forma, o que se incentiva são as atividades irregulares, sem acompanhamento estatal, e a exploração desordenada do recurso florestal (BOAVENTURA, 15/07/2008).

Mais ainda, pode-se supor que o domínio seguro sobre as terras pode provocar no proprietário o desejo de manejar adequadamente os recursos naturais, no intuito de manter os seus estoques para o futuro. Já o sentimento de risco e incerteza em relação à posse tenderia a maximizar a exploração dos recursos em curto prazo, de forma predatória (BOAVENTURA, 15/07/2008).

Críticas às contradições nas ações do governo federal estão presentes especialmente nos relatos de pessoas do setor produtivo patronal. Por exemplo, Agamenon Menezes, presidente do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso, entende que:

Não há políticas que realmente preocupadas com preservação. Tem as políticas para tirar o pessoal, inviabilizar para poder tirar o pessoal da Amazônia. [...] É criar unidades de conservação aleatórias, sem nenhum estudo técnico, sem passar pelo crivo da lei do SNUC. Por exemplo, você tinha que criar uma comissão para

discutir, você tinha que discutir limites, tinha que discutir o que vai acontecer com as pessoas lá dentro. Tem toda uma regra a ser seguida. Você tem que demarcar, tem que ter audiência pública com o pessoal. Nada disso cumpriram, meteram um decreto.

[...] Eles agora inventaram uma moda de que não existe mais audiência pública. Agora eles transformaram audiência pública em consulta pública. [...] Não tem aquele peso, é consultivo, “o que vocês falaram, ou não falaram, para mim não adianta nada e fim de papo”.

Você vê que todas as ações dos ambientalistas estão focadas no fato de tirar o pessoal daqui da Amazônia, errado. Não conseguem tirar e vão ver a cada ano o desmatamento aumentar. Eu venho batendo nessa tecla há muito tempo, mas não se consegue fazer preservação da Amazônia sem passar primeiro pelo crivo de valorizar as pessoas que estão aqui que é quem vai cuidar da preservação da Amazônia (MENEZES, 26/09/2008).

Parte desses argumentos estava presente em um documento intitulado “Carta aberta de repúdio à medida provisória 239/2005 do Sudoeste Paraense”. O documento data de 4 de março de 2005 e é uma resposta à criação da ALAP da BR 163. Faz críticas severas à atuação do governo federal na região. São questionados, também, os princípios que, na visão deste setor, estariam fundamentando a criação da ALAP e as intervenções federais na região.

Cansados do ostracismo imposto pelos impulsos irresponsáveis dos “gênios” tecnocratas e políticos nacionais e da ingerência de organizações internacionais em nossa terra, os verdadeiros “Povos das florestas Paraenses” que assinam este documento, fruto de discussão e amadurecimento das divergências e interesses e objetivos de cada um desses povos, resolve que chegou a hora de GRITAR, sem as presenças, quase sempre, mal intencionadas ou em defesa de interesses escusos de representantes de órgãos governamentais, e principalmente, de organizações não governamentais – ONGs, nacionais e internacionais.

Este documento representa, na essência, o que achamos de errado ao longo da história, o que pensamos para ser executado e as ações e definições que não aceitamos mais serem impostas.

Inicialmente, como representamos uma população de mais ou menos 500.000 sobreviventes do canto sudoeste do Pará, destacamos, obviamente, as questões, regra geral, resultantes de problemas criados pela omissão e ações desastrosas dos órgãos governamentais, principalmente federais, fruto do seu distanciamento da realidade local e interferência, imprópria, inadequadas e mal intencionadas das organizações não governamentais – ONGs.

Assim sendo, é preciso apreciar os fundamentos da história da problemática. As ações governamentais impostas à região, quase sempre, consideram que a vida na Amazônia se restringe a fauna e flora, ignorando, propositadamente, o enorme contingente humano aqui fixada, de nativos, descendente de colonizadores portugueses,

no início do século XV, e dos adotivos, imigrantes transportados, de certa forma irresponsável, por programas de Governo Federal, em décadas passadas.

O conhecimento da história, principalmente aquela voltada a ocupação amazônica, acentuada a partir do fim do século XIX, com a criação dos “soldados da borracha”, incrementada nos meados do século XX, com a “corrida do ouro” e coroada com impulso nacionalista de defesa da Amazônia, no final do século XX, quando foi preciso “integrar para não entregar”, e as conseqüências dos “homens sem terra para terra sem homem”, que impulsionaram milhares de famílias para o Pará, precisa ser considerado, no momento de tomada de decisões (Medida Provisória 239/2005). (AMOT *et al.*, 2005, p. 1)

Assinaram este documento a Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós (AMOT); Sindicato dos Produtores Rurais de Itaituba (SIPRI); Clube dos Dirigentes Lojistas de Itaituba (CDL); Rotary Clube de Itaituba; Associação Comercial, Industrial e Agro-pastoril de Itaituba; Sindicato dos Condutores de Veículos Rodoviários de Itaituba; Loja Maçônica “Acácia do Tapajós”; Cooperativa de Joalheiros da Amazônia; Apiacás Hotéis e Turismo; Federação da Agricultura do Estado do Pará (FAEPA/Itaituba); Associação dos Micro-empresários de Itaituba; Colônia dos Pescadores; Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE/Itaituba); Sindicato dos Madeireiros do Sudoeste do Pará (SIMASPA); D’Gold Purificadora; Ouro Minas (DTVM); Atlas DTVM; Melado Ouro; Marsam DTVM; Representante da Associação Nacional do Ouro (ANORO/Itaituba) (AMOT *et al.*, 2005, p. 1).

É interessante notar como as críticas desses setores estão permeadas de argumentos nacionalistas e relacionadas com a segurança nacional e o caráter estratégico da Amazônia, reproduzindo os argumentos que justificavam a intervenção estatal na década de 1970. Dessa forma, questiona-se a legitimidade das ações de conservação, bem como as suas “reais” motivações - nacionais ou estrangeiras. Para Olavo Neves:

Está se dando muita ênfase a interesses de fora, internacionais. E isso realmente tem sido para nós motivo de muita preocupação. Aqui mesmo, na Flona do Tapajós, por exemplo, quando você vai pela estrada você chega a um determinado local onde tem uma barreira e que você não pode mais entrar na Flona. Até aí, ok. Se você não estivesse percebendo uma série de pessoas estrangeiras que entram e saem daquela região. Você vê isso nitidamente. Você vê uma placa gigante: “Proibida a passagem e tal. Apoio: WWF, PPG7...”. E eu pergunto: o que essa turma está fazendo no meio das comunidades? (NEVES, 11/03/2008)

Semelhante desconfiança acerca das relações entre o governo federal, as ONGs e os movimentos sociais, especialmente no que diz respeito às ações de conservação, ocorre no discurso de boa parte do setor agropecuário patronal. Como na avaliação de Armando Soares da FAEPA,

[...] Hoje nós temos a convicção, com dados que nós temos a respeito, que realmente o Ministério do Meio Ambiente é a casa da governança global. É uma das bases da governança global. É um sindicato de corporações poderosas que existem no mundo que determina o que fazer dentro da Amazônia. E não querem desenvolver a Amazônia, porque desenvolver a Amazônia significa tomar mercado deles. Então por trás da política ambiental está a questão de ordem econômica.

[...] você administra [a Amazônia] com mentiras ecológicas e ambientais. Nós sabemos tecnicamente que a Amazônia já foi savana antes de ser floresta. Então essa asnice de dizer que a saúde ambiental do mundo seria alterada se a floresta amazônica desaparecesse é uma asnice técnica que não faz sentido. Essa questão do aquecimento global é outra mentira escrita, preparada por cientistas remunerados com dólar. E há documentos técnicos que dizem que isso não é verdade.

Então nós estamos lutando contra uma coisa poderosa, uma coisa inteligente, muito bem urdida, muito bem montada, uma engenharia extraordinária, que montou uma rede, que tem uma agenda montada e de que participam as instituições brasileiras, as ONGs, religiosos, e a mídia, que é toda comprada.

[...] de uma maneira ou de outra, através de uma coisa maquiavélica, uma engenharia extraordinária, eu estou obstaculizando o processo de desenvolvimento. E por quê? Porque se a Amazônia crescer, se desenvolver, ela vai ser a porta de entrada do Brasil no G8, e isso ninguém quer (SOARES, 03/03/2008).

4.8 POLÍTICAS CONTRADITÓRIAS E DESENVOLVIMENTO

A resistência à intervenção do governo federal é estimulada, muitas vezes, pelas próprias contradições que ocorrem na implementação das políticas públicas. No caso das unidades de conservação, o que mais se critica é a ausência de ações complementares posteriores à sua criação. Para Armando Soares, da FAEPA:

[...] Ninguém é contra a preservação ambiental, por razões de ordem lógica. Como é que você vai destruir uma coisa que vai lhe servir? E vai lhe servir até para você obter renda. Mas, como está sendo feito, você tem milhões, quiçá bilhões de dólares para um programa de

engessamento, mas você não tem um centavo [para o desenvolvimento].

[...] esse seria o caminho do desenvolvimento que teria de ser proposto independentemente de eu ter um plano para eu não destruir a floresta à toa, para eu tirar os bandidos – porque aqui tem muito bandido,... Mas vou trazer recurso, tecnologia e capital para fazer um processo de verticalização, um processo de desenvolvimento. Aí, sim.

Aí eu iria de encontro inclusive à questão social dos centros urbanos, que estão simplesmente ignorados. Onde eu tenho cinturões de miséria cercando esses centros urbanos, e agora esses cinturões vão aumentar porque eu entrei com ações policiaiscas em cima do setor madeireiro. E eu vou liberar 6 mil, 10 mil, 20 mil, 30 mil pessoas que não vão ter outra coisa para fazer senão vir para os centros urbanos para serem bandidos ou ficar no meio da rua.

[...] Se você quiser floresta em pé você tem que dar valor para essa floresta. Isso é outra coisa absurda. Depois tem um detalhe: você vai deixar a árvore que está lá para que apodreça e caia? Ou você vai ter que fazer um manejo dela para poder explorar economicamente? Tem centenas de (planos de) manejo na Secretaria do Meio Ambiente que não são aprovados, não são liberados. E você proíbe, proíbe, proíbe, proíbe. E por que você proíbe? Vazio de poder. Porque o Estado não está presente, e a melhor maneira de você fazer a administração daquilo em que você não está presente é proibindo (SOARES, 03/03/2008).

Mais uma vez, as opiniões de setores distintos se aproximam. A desconfiança relacionada com a influência de interesses estrangeiros, justificada pelas contradições aparentes na atuação do governo federal, está presente na argumentação desenvolvida pelo Padre Edilberto, da Frente em Defesa da Amazônia.

Todo esse jogo de proteger a Amazônia, esse jogo de criar unidades de conservação, por trás tem uma política que eu considero mentirosa. É uma política para inglês ver. Como o mundo está preocupado com o aquecimento global, com a mudança climática, com o derretimento do Pólo Ártico, a Amazônia é para eles o pulmão do mundo, e o Brasil é o dono da Amazônia, então há um conflito de interesses dentro da economia brasileira e dentro do governo brasileiro, que é submisso à grande indústria e às grandes empresas monopolizadoras de energia elétrica, e da exploração de minérios da região, e madeireiros.

Agora, de um lado o governo tenta passar a imagem para o exterior de que está cuidando da Amazônia. Que não precisa ninguém fazer intervenção na Amazônia. Que o governo brasileiro está preocupado. [...] “o Brasil está preocupado e tem força”. Tem força como? Se ao mesmo tempo o governo brasileiro tem interesse no agronegócio, tem interesse na venda de carne? [...] para que o governo possa depois alardear de peito erguido que o Brasil tem dinheiro para pagar a dívida externa. Que o Brasil tem uma reserva cambial de 180 bilhões de dólares. Como é que entraram esses bilhões de dólares?

[...] A política é de dupla linguagem. É uma falácia essa história de preocupação com a Amazônia. Não permitir que invadam a Amazônia. Já invadiram a Amazônia! Se você olhar as empresas estrangeiras que estão explorando minérios, [...] quando você vai conferindo todas as grandes empresas, a exploração de ouro no Tapajós. Você vai vendo que o estrangeiro já invadiu a Amazônia, já ocupou a Amazônia.

[...] Essas unidades de conservação, no nosso entendimento, são outra falácia. Porque não adianta você criar no papel uma reserva extrativista, ou uma reserva biológica, ou uma floresta nacional, se você não tem fiscais para vigiar. Porque a pirataria na Amazônia é a céu aberto. [...] (SENNA, 10/03/2008)

Para o MMA, a simples destinação final das áreas como unidades de conservação seria suficiente para mitigar a grilagem e diminuir o desmatamento, o que justificaria a sua criação. Essa maneira de encarar a questão faz com que a implantação imediata das UCs não seja encarada como uma prioridade tão imediata.

De fato, dentre as unidades criadas como consequência da ALAP, apenas às Flonas foram destinados analistas ambientais para cuidar de sua gestão. É uma equipe composta por nove técnicos, um responsável por cada unidade, perfazendo uma média de um gestor para cada 598.461 hectares. As unidades de proteção integral, como o Parque Nacional do Jamanxin, ainda não têm nenhum responsável direto pela sua gestão (SANTAMARIA, 10/03/2008)

Diante disso e do histórico de não-implantação das unidades de conservação na região, a criação (e não-implantação) de novas UCs é vista, por alguns, como ação imprudente e de pouca eficácia, como na avaliação feita por Joaquim Batista Passos, agricultor do município do Trairão, a respeito do Projeto de Assentamento Rio Bonito, e membro do Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163.

Não foi bom ter criado a Flona [do Trairão]. O que era bom era eu cuidar da Flona. Porque ele criar não adianta nada eu criar uma coisa... eu vou te deixar uma pergunta: é importante que com uma mulher eu produza dez filhos sem ter condição de criar? Eu acho que não. Igualmente foi ele ter criado a Flona: sem pensar e sem ter quem cuide. Que hoje tem oitenta quilômetros de estrada do Trairão às águas do Xingu, cortando a Flona, retirando a biodiversidade da área... e não vai me dizer que fulano não sabe, não. Sabe! (PASSOS, 09/07/2008)

Mesmo dentre aqueles atores que efetivamente apoiaram a criação das novas unidades de conservação, a sua não-implantação com equipes de gestão, regularização fundiária e demarcação física - é avaliada negativamente. Como no depoimento de Cícero Oliveira,

Não é só ter, é manter elas mesmo [as unidades de conservação]. Ter está tendo, mas só que manter do jeito que é pra ser não está acontecendo. [...] o que está faltando é demarcar elas e pronto. Porque até agora elas estão criadas, mas não tem um pique ainda para dizer: a reserva passou aqui. Eles estão botando algumas placas em alguns lugares, mas sem ter o pique. Uma estrada, quando vai fazer ela não tem que tirar o pique? Do mesmo jeito a reserva. A reserva para estar sendo respeitada devia mandar demarcar ela e pronto.

Depois da reserva demarcada eu acho que isso já era um meio de quem estivesse lá dentro ou quisesse entrar já soubesse respeitar. Mas do tipo que está: só diz que tem, mas ninguém sabe o tamanho... o tamanho está aí, no papel está dizendo o tamanho dela, mas só que você não sabe aonde passa a divisa dela. Depois que ela fosse demarcada, depois a população, a nação, eu sei que devia ter mais respeito. Mas do jeito que está quem não quer dar respeito continua invadindo mesmo. Porque só diz que tem, mas você não sabe onde é o limite (OLIVEIRA, 23/09/2008).

Mais ainda, mesmo que a simples criação das unidades de conservação tenha provocado nos atores locais uma percepção de redução das pressões de migração e exploração, em decorrência da ausência de infra-estrutura, de administração e de efetiva fiscalização, não fica impedida a exploração predatória dos recursos naturais, e isso é avaliado negativamente. Padre Arno Miguel Longo argumenta que as unidades de conservação foram criadas “mas não têm a demarcação, não têm a fiscalização, então, fica ainda a mesma coisa. A questão da extração de madeira fica ainda a mesma coisa” (LONGO, 15/03/2008). Cabe chamar a atenção para o fato de que, prosseguindo a exploração seletiva e predatória da madeira, ainda que sem o corte raso, isso pode futuramente comprometer a viabilidade econômica do projeto de concessão da gestão e exploração privada das florestas, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Nº. 11.284 de 2 de Março de 2006).

Entretanto, de fato houve uma redução nas taxas de aumento anual do desmatamento em toda a Amazônia legal a partir de 2004, conforme demonstra o gráfico 2 (IBGE, 2008). Da mesma forma, houve também uma redução perceptível nas taxas de aumento do desmatamento na área dos

municípios de Altamira, Itaituba e Novo Progresso, a partir de 2004, ainda que a derrubada da floresta continue avançando de maneira contundente nessas áreas, conforme demonstra o gráfico 3. Ainda assim, é difícil atribuir a real contribuição das unidades de conservação a esses resultados.

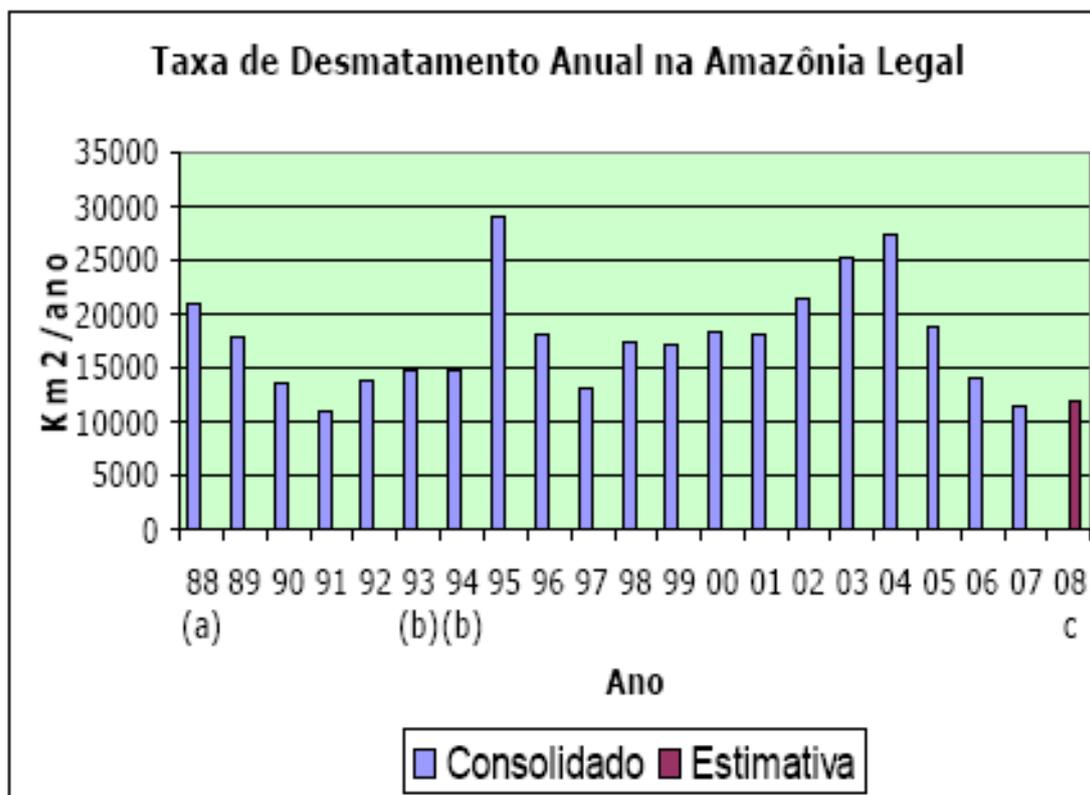


Gráfico 2: Evolução da taxa de desmatamento de 1988 a 2008 (a: média 1977 a 1988; b: média 1992 a 1994; c: estimativa) (Fonte: IBGE, 2008).

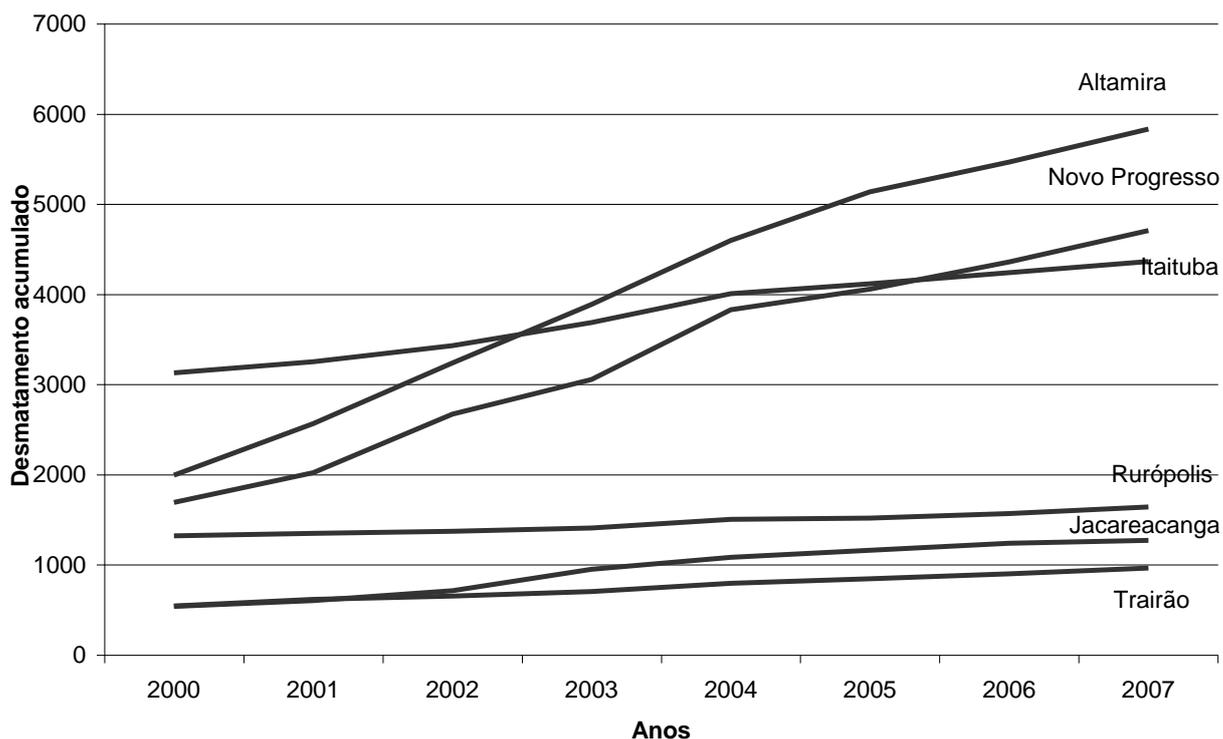


Gráfico 3: Desmatamento acumulado anual para o período 2000-2007 em municípios da área de influência da rodovia BR 163 (Fonte: Prodes/INPE, 2008; elaboração própria).

Da mesma forma que a não-implantação das unidades de conservação pode enfraquecê-las politicamente e acirrar os conflitos em torno delas, a não-implantação de outras ações previstas e pactuadas no âmbito do Plano BR 163 Sustentável tem deslegitimado a atuação do governo federal e intensificado os conflitos. Isto, também, tem tornado vulneráveis e enfraquecido os setores que apoiaram politicamente as ações do governo. Segundo de Edivan Carvalho:

Fazendo uma leitura de hoje, uma reflexão minha é que o Plano em si ficou no papel. A gente tem pouca política de governo orientada pelo Plano. O Plano conseguiu, ao mesmo tempo em que diminuiu os conflitos, hoje ele passa a ser um vetor de conflitos. Então tem o Plano, mas não tem as ações. E os atores que naquela época foram prejudicados, principalmente os especuladores das terras, acusam que as ONGs ajudaram o governo a construir isso, que as ONGs querem frear o desenvolvimento da região, então tem uma série de conflitos que surgem aí em função desse Plano (CARVALHO, 13/03/2008).

Apesar desses resultados, o que começou como um rico processo de discussão espontânea e planejamento local para a sustentabilidade, com a

mobilização e articulação dos movimentos sociais da Transamazônica, Baixo Amazonas, norte do Mato Grosso e BR 163, pelo desenvolvimento sustentável de um território, e que culminou em uma provocação direta ao governo federal, acaba por retornar a uma situação de desmobilização. Isso porque, ainda que o Plano BR 163 Sustentável tenha contemplado um grande processo de participação e incorporado diversas demandas locais, a falta de implementação levou ao desânimo os atores interessados. Para o Padre Arno,

No papel, sim [o Plano atendeu às expectativas]. Se você pegar a Carta de Santarém, lançada pelos movimentos sociais – se juntou nós aqui, a turma de Altamira, a turma do Baixo Amazonas e do Mato Grosso, e saiu a Carta de Santarém, na época veio o Ciro Gomes e a Marina, a gente teve essa proposta, e antes dessa Carta de Santarém teve uma carta aqui em Itaituba, outra carta em Altamira, outra carta no Baixo Amazonas, outra carta no Mato Grosso, foi juntado tudo então na Carta de Santarém. Nessa Carta, se a gente der uma olhada nas expectativas do pessoal todo para levar para Brasília, está dentro desse Plano, uma grande parte. A questão das Flonas veio dos movimentos sociais. Mas volta a mesma coisa que a criação das reservas. Quando vai ser feito? Com que dinheiro? Quem vai fazer? Você viu bem esse Plano, você não encontra nem data, nem orçamento, nem nada. Então é uma problemática isso. [...] É bonito, mas ficou no papel.

Agora parou um pouco [a mobilização social]. Agora tem um bom tempo que nós não nos mexemos mais, as organizações. E agora se perdeu um pouco o poder para se manter isso. Para você articular um pessoal aqui é um dinheiro. [...] E as organizações não tem mais esse poder. Diminuiu o poder aquisitivo na região. E também entra o desânimo. Vai e não acontece. E por mais que o articulador promova, a base fica com pé atrás: “já foi feito” (LONGO, 15/03/2008).

Em boa medida, a principal expectativa ainda reside na implementação de um projeto de desenvolvimento, não só para a região de influência da BR 163, mas para toda a Amazônia. Espera-se que, por meio de investimentos significativos e tecnologia de ponta, seja elaborada uma estratégia de desenvolvimento sustentável:

No deserto da Palestina, em Israel, plantam alface. Criou-se o kibutz. Quer dizer, usou tecnologia e usou educação e fez o deserto florir. Se isso foi possível lá... Se Mao Tse Tung, nos bons tempos, depois que ele dominou a China, em 1949 ou 50, criou com seu carisma o estímulo para o povo primeiro matar a fome, e ele fez uma população plantar alface e verdura em uma montanha de pedras. Então a inteligência humana e a tecnologia, quando colocadas à disposição do desenvolvimento humano, e não necessariamente do crescimento econômico. Então, imagina, se no deserto que é muito mais inóspito se conseguiu, se na montanha de pedras da China se conseguiu, na Amazônia, que a riqueza taí... o que está faltando?

Enquanto o governo no ano passado liberou 50 bilhões de reais para assistir o agronegócio, [...] se o governo pode fazer isso, o governo pode pegar também a metade, não precisa nem tudo, 25 bilhões de reais num ano e injetar aqui para aparelhar os órgãos de assistência: CEPLAC, SAGRI, Emater, e outros. Para que? Para chamar os ribeirinhos para as escolas familiares rurais, para ensinar a tecnologia de como explorar a castanha, como explorar o pequiá, como explorar o óleo de andiroba, como plantar pau-rosa. [...] quer dizer, tem o habitat para o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, se a política do Estado fosse para olhar a Amazônia como um bioma peculiar (SENNA, 10/03/2008).

A criação das unidades de conservação é reconhecida como um passo para a promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que sinaliza a presença do Estado na região, embora seja percebida, ainda, como insuficiente para impulsionar alternativas econômica que resultem, ao mesmo tempo, em benefícios ambientais, sociais e econômicos.

Dando ecos às preocupações locais, a Academia Brasileira de Ciências produziu um comunicado à sociedade brasileira, chamando a atenção para a necessidade de conhecimento, investimento em pesquisa e educação para valorização e conservação da floresta e promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Para a Academia, a maneira de se conciliar desenvolvimento e conservação depende do uso racional dos recursos naturais, para o que é imprescindível o conhecimento científico.

O patrimônio natural Amazônico e os serviços ambientais por ele prestados devem ser vistos como base para uma verdadeira revolução da fronteira da ciência, que deverá prover a harmonia entre o desenvolvimento regional e a conservação ambiental. A utilização racional dos vastos recursos naturais da Amazônia deve ser incorporada definitivamente às estratégias de desenvolvimento nacional.

[...] O desenvolvimento depende, pois, predominantemente, da capacidade de gerar e aplicar produtivamente o conhecimento, bem como de sua ampla disseminação. (ABC, 2008, p. 2)

Para a Academia, importante entrave na promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia tem sido a desarticulação e a fragilidade das instituições governamentais, o que compromete a concretização dos resultados dos diversos projetos executados.

Numerosos esforços governamentais vêm sendo direcionados diretamente à Amazônia, sem conseguir, no entanto, solucionar as desigualdades sociais e ambientais associadas ao avanço das frentes agropecuárias sobre a floresta; o que acaba por gerar efeitos

negativos sobre o ambiente local e, também, sobre o aquecimento global. Tampouco têm estas ações conseguido promover o desenvolvimento sustentável da região. Tal situação decorre, em grande parte, da desarticulação entre as diversas iniciativas e da dificuldade em fazer cumprir a lei nacional, abrindo espaço para ingerências externas e fragmentação social e territorial. (ABC, 2008, p. 4)

Para reverter esse quadro, seriam necessários investimentos consistentes em ciência, tecnologia e inovação. Somente assim um modelo de desenvolvimento efetivamente baseado no uso sustentável da floresta poderia ser realizado.

A geração de um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, em harmonia com as diretrizes governamentais de crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade socio-ambiental, requer um audacioso programa de investimentos em C,T&I orientado pelo novo paradigma de floresta em pé. É importante salientar que este cenário é possível e que, havendo vontade política, é factível atender grande parte dos anseios da sociedade num curto prazo de tempo, evitando que seja repetida na Amazônia a ampliação da desigualdade social, econômica e ambiental que se verifica em outras regiões do mundo que não “acordaram” a tempo (ABC, 2008, p. 10)

A necessidade de conhecimentos básicos também está presente nas barreiras a serem superadas para a implantação de um modelo de gestão biorregional, conforme proposto por Kenton Miller. Para o autor, as principais barreiras são: i - construir a capacidade humana, institucional, financeira e de instalações, ou seja, ao se criar uma nova escala de gerência tem que se criar também a capacidade gerencial; ii - facilitar a participação de todos os grupos de interesse. Para tanto, é preciso, antes de tudo, conhecê-los, falar com eles, um por um, informá-los e convidá-los a discutir e engajar-se no processo correspondente; iii - integrar as instituições envolvidas no planejamento biorregional (MILLER, 1997).

Para Ignacy Sachs o conhecimento e a tecnologia de ponta também são imprescindíveis para a promoção de um desenvolvimento sustentável. Somente assim se poderia fazer uso economicamente eficiente e ecologicamente racional dos recursos naturais, dentre eles a biodiversidade. Neste caso, como patrimônio e direito fundamental de todos, Sachs propõe que a gestão da biodiversidade seja feita de maneira negociada entre os diferentes atores interessados e formalizada de maneira contratual (SACHS, 2002).

O Plano BR 163 Sustentável tem falhado em ser essa plataforma de negociação e negociação. Na sua execução falta uma série de ações complementares fundamentais para o desenvolvimento. Entretanto, uma vez assegurada a proteção da floresta contra o corte raso para plantio de pastagens e ordenado o território por meio da criação de unidades de conservação, está posto o cenário básico que pode permitir os investimentos em pesquisa, capacitação e fortalecimento institucional necessários para um desenvolvimento de base florestal que pode vir a ser sustentável.

CONCLUSÕES

Ao longo de sua história as áreas especialmente protegidas acumularam diversos objetivos em função de diferentes visões de importância atribuída à natureza. Conforme sugerido por MacDonald (2004), diferentes percepções culturais acerca da natureza se revelam em diferentes práticas políticas de conservação. Isso pôde ser observado no caso das unidades de conservação criadas no âmbito do Plano BR 163 Sustentável. Neste caso, uma situação de expansão da fronteira de ocupação.

A criação de unidades de conservação na área de influência da BR 163 serviu como ferramenta de mitigação de possíveis impactos sociais e ambientais negativos da obra de asfaltamento da rodovia, que exacerbariam os problemas já existentes, típicos das fronteiras. Não se procurou tratar diretamente da conservação da biodiversidade ou da preservação da natureza selvagem. Para o governo federal, instituição que em última instância realiza a criação de UCs, os aspectos mais prementes foram o combate emergencial ao desmatamento e o ordenamento do território, mesmo que isso tenha conseqüências indiretas e positivas sobre as outras questões citadas.

Orientado por um projeto de desenvolvimento territorial, o governo federal privilegiou a criação de unidades de conservação de uso sustentável, especialmente florestas nacionais e a criação do primeiro Distrito Florestal Sustentável do Brasil. Ainda que seja cedo para avaliar os resultados do Distrito, sua criação e a das Flonas revelam uma convicção de que o melhor modelo de desenvolvimento a ser promovido para a região seria um de base florestal. O que se explica pelo próprio valor dos recursos naturais florestais e pela necessidade de sua exploração racional e sustentável, mas indiretamente, também, por causa da diversidade biológica nela contida e dos serviços ecossistêmicos prestados pelas florestas, como a estocagem de carbono.

A justificativa para essa ação “desenvolvimentista” é que a melhor estratégia para conservar a floresta é garantindo o valor da “floresta em pé”, ou seja, tornando-a economicamente valiosa. Assim, para o governo federal, a criação de unidades de conservação seria um primeiro passo para o

ordenamento da ocupação do espaço e da exploração dos recursos naturais de forma sustentável.

Conhecimentos técnicos e científicos sobre a riqueza de espécies e ecossistemas e sobre as características da paisagem em parte orientaram a concepção e a criação de unidades de conservação de proteção integral, para a manutenção de processos ecológicos e a conservação da biodiversidade. Ainda assim, fatores determinantes para a criação das UCs foram a disponibilidade de terras públicas e a oportunidade política, ainda que a literatura sobre o assunto julgue inadequado o uso dessas condições para a execução de estratégias de conservação (MARGULES & PRESSEY, 2000).

A preocupação do governo federal, especialmente em seu núcleo decisório, tem sido, sobretudo, com a promoção do crescimento econômico do país, com apoio explícito ao agronegócio de grande escala e às grandes obras de infra-estrutura. A criação de áreas protegidas para a conservação da natureza e a proteção de populações tradicionais foi um meio para mitigar impactos sociais e ambientais e legitimar a execução de projetos de incentivo ao crescimento econômico.

Hoje, a priorização do crescimento econômico está explicitamente colocada no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que, em seus conceitos, não difere muito de ações governamentais concebidas no passado para o desenvolvimento do Brasil e da Amazônia. A reação de parte da sociedade nacional e internacional aos possíveis impactos sociais e ambientais negativos dos projetos de infra-estrutura e crescimento econômico da Amazônia provocou a sensibilização de setores centrais do governo federal para essas questões. Isso, aliado à disponibilidade de terras públicas, criou a oportunidade e a necessidade de criação expedita de muitas e grandes unidades de conservação, em áreas ocupadas e em litígio.

O privilégio dado pelo MMA à estratégia de criação de unidades de conservação em áreas de fronteira e áreas conflituosas tornou a área de influência da BR 163 prioritária em nível nacional. O objetivo principal foi combater a derrubada da floresta para fins especulativos e desestimular a grilagem de terras públicas. Para tanto, a figura da Área de Limitação Administrativa Provisória foi usada para impedir que “o tiro saísse pela culatra”

e que a perspectiva de criação das unidades de conservação acabasse ampliando o desmatamento especulativo.

Em parte, o uso dado às UCs da BR 163 pelo governo federal trata-se de uma alteração, ainda que sutil, do uso e dos propósitos das unidades. Elas são originalmente instrumentos de proteção da natureza, e não de mitigação de conflitos ou de ordenamento territorial. Tanto é assim que a figura da Área de Proteção Ambiental (APA), categoria de UC que tem por objetivo primeiro o ordenamento, não fazia parte do rol de unidades previstas nas primeiras versões do SNUC (MERCADANTE, 2001).

Essa alteração respondeu à percepção de necessidade urgente de intervenção federal em um contexto de fragilidade das instituições governamentais e de pouco controle estatal sobre a região, características típicas das fronteiras. A criação de unidades de conservação foi o instrumento disponível para intervir rápida e incisivamente. Assim, pode-se dizer que o uso de UCs para o fim de ordenamento territorial e a ALAP são exemplos de instituições criadas e alteradas pela fronteira, conforme sugerido por Webb (1979).

Entretanto, se o desafio para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteiras é a anomia, ou seja, a fragilidade de normas e instituições sociais (HALLER *et al.*, 2000), a contribuição que a criação isolada das unidades de conservação pode oferecer é limitada. Isso porque UCs são, inerentemente, instituições cuja criação e gestão são conflituosas. Os custos e os benefícios da criação e implantação de unidades de conservação recaem de maneira diferente em escala global, regional e local, o que gera diferentes interesses na sua gestão (BALMFORD; WHITTEN, 2003). Por isso a importância atribuída às UCs é diferente entre técnicos e gestores do governo federal, líderes regionais e líderes locais.

Em nível regional, ecos do discurso nacionalista e desenvolvimentista que orientou as ações de planejamento da ocupação e exploração econômica da Amazônia das décadas de 1960 e 1970 revelaram-se refratários às ações de proteção à natureza na BR 163. Isso dificultou os diálogos que seriam necessários à criação adequada das unidades de conservação e ainda dificulta as ações para sua implantação.

Em parte esses discursos são remanescentes das propagandas do regime militar que desencadearam o processo de ocupação da Amazônia. Entretanto, são também alimentados pela percepção de abundância de recursos, terras e florestas, que reiteradamente justifica a exploração desordenada da fronteira. Conforme sugerido por Hull (2006), visões fundamentalistas da natureza, que desconsideram perspectivas distintas sob sua proteção, desperdiçam recursos políticos e financeiros escassos, paralisam a discussão pública e prejudicam os debates necessários à promoção do desenvolvimento sustentável. Essa postura pode ser atribuída aos defensores da exploração desregulada dos recursos naturais, mas também para a promoção da defesa à natureza de forma excessivamente autoritária.

A opção do governo por uma “intervenção dura” e por uma “sinalização forte”, sob a forma de criação de UCs, provocou, ainda que momentaneamente, a sensação de redução das pressões de imigração, dos conflitos e da degradação ambiental. Entretanto, outras ações complementares importantes para uma ação positiva integrada, como a regularização fundiária, o apoio à produção sustentável e o próprio asfaltamento da rodovia, previstos no Plano BR 163 Sustentável, não acompanharam a criação das unidades de conservação e outras ações de comando e controle do governo.

Isso pode, na verdade, e ao contrário do que se esperava, reduzir a legitimidade social das ações de conservação, o que compromete a sua eficácia, e agravar, ao invés de reduzir, os conflitos sociais, as disputas entre setores e a degradação ambiental. Exemplo disso é o caso das disputas em torno da Flona Jamanxin, que, apenas dois anos depois de criada, começa a ter sua pertinência questionada diante dos conflitos fundiários gerados e do avançado grau de degradação ambiental. Está tramitando, na Câmara dos Deputados, o projeto de Decreto Legislativo 1148/08, do deputado Zequinha Marinho (PMDB-PA), que anula o decreto de criação dessa Flona (NASCIMENTO, 2009).

Assim sendo, convém chamar à atenção que o isolamento e a falta de legitimidade política, que se revela em dificuldades na regularização fundiária, ausência de fiscalização, falta de educação e conscientização da população, falta de recursos financeiros e a existência de conflitos sociais no entorno, são

os principais problemas enfrentados pelas UCs na Amazônia (BURSZTYN *et al.*, 2004). Nesse sentido, pode-se dizer que unidades de conservação são más substitutas para o ordenamento territorial efetivo, para regularização fundiária e para a reforma agrária.

O Plano BR 163 Sustentável falhou, em certa medida, no papel pretendido de ser um instrumento de articulação das ações governamentais, de participação social e de planejamento integrado de desenvolvimento do território. Ainda assim, parte das organizações sociais apoiou e ainda apóia a intervenção federal na região. Isso se dá, em parte, por causa de certa cumplicidade entre essas organizações e o governo, e em parte porque a situação de marginalização e fragilidade dos setores que essas organizações assessoram ou representam demanda “qualquer” atuação ou sinal de presença do Estado. Mais ainda, parte dos movimentos sociais da região apoiou as ações de conservação do governo pelo reconhecimento da importância da proteção à floresta - pelo seu valor intrínseco, pelos serviços ecossistêmicos prestados, mas, principalmente, pelo seu papel nos meios de vida das populações locais, o que está de acordo com o que foi sugerido por Escobar (1998; 2005) para a participação de movimentos sociais em redes de conservação da biodiversidade.

Assim, para esses movimentos, a conservação da floresta faz parte de um projeto mais amplo de fortalecimento dessas populações e de promoção de um modelo de desenvolvimento baseado na pequena produção agro-extrativista e sustentável. Para eles, não basta a proteção aos recursos naturais. É preciso, também, a garantia de acesso a esses recursos, principalmente por meio do acesso à terra, além do apoio à produção e de serviços básicos de saúde e educação. Nesse sentido, esses movimentos avaliam negativamente o Plano BR 163 Sustentável, como um instrumento que tem sido, até agora, insuficiente para a promoção desse modelo alternativo de desenvolvimento local.

No que diz respeito às visões da floresta e às disposições para a conservação, as opiniões de atores sociais de diferentes setores se tangenciam. Há, em maior ou menor grau, certa admiração pela grandiosidade da floresta amazônica, reconhecimento da importância de alguns serviços ecossistêmicos e o desejo de que essas características sejam mantidas como

um legado para as próximas gerações. Para formulação de estratégias comuns de desenvolvimento, seria necessário o fortalecimento dos espaços de participação e deliberação e dos instrumentos de negociação e resolução de conflitos. Esses elementos, aparentemente, foram insuficientes ou, talvez, tenham até sido prejudicados pelo Plano BR 163 Sustentável. Não é porque não tenham existido, mas porque não foram levados adiante. Conforme sugerido por Hull (2003), para a construção de uma comunidade sustentável, *sensu* Leopold, que permitisse a conciliação de ganhos econômicos com a manutenção das funções ecossistêmicas, seria necessário apoio governamental, integrado e contínuo, à gestão do uso do solo, resolução de conflitos e harmonização de visões plurais de natureza.

No entanto, já se pode ressaltar que uma barreira significativa a ser transposta é a atual indisposição e desconfiança local em relação aos projetos governamentais de conservação e desenvolvimento. Essa postura foi incentivada pela própria atuação do governo, que: a) tem demorado a implantar de fato as unidades de conservação; b) não tem cumprido com o Plano BR 163 Sustentável acordado com a sociedade; c) tem privilegiado alguns grupos específicos em detrimento de outros; e, d) tem agido de maneira contraditória no que diz respeito ao posicionamento dos seus diversos setores.

A crítica de antigos intelectuais e pensadores, como José Bonifácio e Alberto Torres, entre outros, que já haviam denunciado a fragilidade, o equívoco nos objetivos, a falta de planejamento e as contradições na atuação governamental, ainda é atual. Caso esses desvios não sejam, já tardiamente, corrigidos, corre-se o risco de serem repetidos na Amazônia os erros cometidos na Mata Atlântica, com conseqüências tão ou mais alarmantes ambientalmente. Bonifácio, Torres e tantos outros já anunciaram exaustivamente também a necessidade de pesquisa e conhecimento científico sobre os meios naturais para a promoção do seu uso racional ou, mais modernamente, do desenvolvimento sustentável. Isso permanece atual para a Amazônia, conforme declaração da própria Academia Brasileira de Ciências (ABC, 2008) A promoção de um modelo de desenvolvimento de base florestal e sustentável somente será possível se forem aprimorados os conhecimentos e a compreensão sobre os processos ecológicos e evolutivos dos ecossistemas

florestais, sobre as práticas adequadas de manejo e gestão de negócios, sobre a relação entre sociedade e natureza e sobre as maneiras de se integrar conservação e desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA Brasileira de Ciências. **Amazônia**: desafio brasileiro do século XXI. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008.
- ADAMS, William M.; HUTTON, Jon. People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation. **Conservation and Society**, v. 5, n. 2, p. 147–183, 2007.
- ALIER, Juan Martinez. **O Ecologismo dos Pobres**. São Paulo: Ed. Contexto, 2007.
- ASCOM/MMA. Amazônia ganha Unidades de Conservação e 1º Distrito Florestal Sustentável, 13 de fevereiro, 2006. Disponível em <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/maisnoticias.cfm?mes=02&ano=2006>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- ASCOM/MMA. UC's formam cinturão para ordenar Amazônia. Brasília, 09 de janeiro, 2007. Disponível em <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/maisnoticiasm.cfm?mes=01&ano=2007>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BALMFORD, A.; WHITTEN, T. Who should pay for tropical conservation, and how should the costs be met? **Oryx**, vol. 37, n. 2, p. 238-250, 2003.
- BARRETTO FILHO, Henyo. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil IN RICARDO, Fany (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 53-64.
- BECKER, Bertha K. **Amazônia**: Geopolítica na virada do III Milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172 p.
- BENNETT, G; MULONGOY, K. **Review of the experience with ecological networks, corridors and buffer zones**. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006 (Technical series No. 23).
- BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176 p.

- BRASIL. **Decreto Nº. 23.793** de 23 de janeiro de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Lei Nº. 1.184** de 30 de agosto de 1950. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/1950-1969/L1184.htm>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Lei Nº. 1.806** de 6 de janeiro de 1953. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=163890>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Lei Nº 5.173** de 27 de outubro de 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5173.htm. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Decreto Lei Nº. 1.106** de 16 de junho de 1970. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=119906>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Decreto Lei Nº. 1.164** de 1º de abril de 1971. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del1164.htm. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Ações federais.** 2001. Disponível em <http://www.abrasil.gov.br/estados/index.htm>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Lei Nº. 11.132** de 4 de julho de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11132.htm. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRASIL, **Decreto Nº. 5.758** de 13 de abril de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm, Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- BRECHIN, Steven R., *et al.* Beyond the Square Wheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process. **Society and Natural Resources**, v. 15, p.41-64, 2002.

- BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação**: intenções e resultados. São Paulo: Annablume e FAPESP, 2000.
- BRUNER, Aaron G.; *et al.*, Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity, **Science**, v. 291, p. 125-128, 2001.
- BURSZTYN, M.A.; BURSZTYN, M; ASSUNÇÃO, F.N.A. Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia. IN SAYAGO, D.; TOURRAND, J.F. e BURSZTYN, M. (orgs.) **Amazônia**: cenas e cenários. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- CEFTBAM *et al.* **Encontro em defesa da sustentabilidade do Baixo Amazonas e BR 163**. Santarém. 2003.
- CHAN, Kai, M.A., *et al.*, When Agendas Collide: Human Welfare and Biological Conservation. **Conservation Biology**, v. 21, n. 1, p. 59–68, 2007.
- CONVENTION relative to the preservation of fauna and flora in the nature state, 1993. Disponível em http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1933-PreservationFaunaFloraNaturalState.EN.txt&par=view_treaty_html. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- COSTA, Rosana; LIMA, Auxiliadora. **Encontro regional da agricultura familiar ao longo da Rodovia Cuiabá-Santarém**: Relatório do encontro. Itaituba, 2003.
- COSTA, Wanderley M. da **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp/Contexto, 1988.
- CUNHA, J.M.P; ALMEIDA, G.M.R.; RAQUEL, F. Migração e transformações produtivas na fronteira: o caso do Mato Grosso. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2002, Ouro Preto. **Anais...** Ouro Preto: ABEP, 2002.
- DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: Paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J. *et al.* (orgs.) **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFRP e Fundação O Boticário, 2002, p. 52-73.

- DEAN, Warren. **Rio Claro**: um sistema brasileiro de grande lavoura, 1820-1920. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1977
- DEAN, Warren. **A luta pela borracha no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1989.
- DEAN, Warren. **A ferro e fogo**: A História e a Devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- DIEGUES, Antônio Carlos. **Populações tradicionais em unidades de conservação**: o mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Napaub, 1993.
- DRUMMOND, J.A.L. Ocupação da Amazônia, Conservação da Natureza, e Crescimento Populacional. **Temas Rurais**, Recife, v. 2, n. 4, p. 11-28, 1989.
- DRUMMOND, J.A.L. **Devastação e preservação ambiental**: os parques nacionais do estado do Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF, 1997, 306p.
- DRUMMOND, J. A. L. A Legislação Ambiental Brasileira de 1934 a 1988: Comentários de um Cientista Ambiental Simpático ao Conservacionismo. **Ambiente & sociedade**, Campinas - SP, v. II, n. 3 e 4, p. 127-149, 1999.
- DRUMMOND, J.A.L.; FRANCO, J.L.A.; NINIS, A.B. **O estado das áreas protegidas no Brasil – 2005**. Brasília: Relatório não publicado, 2006.
- DRUMMOND, J. A. L. Áreas de Fronteira, recursos naturais e dinâmicas sociais: breve reflexão conceitual e analítica. **Maquinações**, v. 1, p. 6-9, 2007.
- DUDLEY, Nigel *et al.* **Towards effective protected areas systems**: an action guide to implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2005 (Technical series No. 18).
- ESCOBAR, A. Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. **Journal of Political Ecology**, v. 5, p. 53-83, 1998.
- ESCOBAR, A.; PAULSON, Susan. The emergence of collective ethnic identities and alternative political ecologies the Colombian Pacific Rainforest. In

PAULSON, S.; GEZON, L. **Political ecology across space, scales and social groups**. New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press 2005.

FARNHAM, Timothy. **Saving Nature's Legacy: Origins of the Idea of Biological Diversity**. New Haven: Yale University Press, 2007

FBOMS. **Relação entre cultivo de soja e desmatamento**: compreendendo da dinâmica. São Paulo: Amigos da terra, 2004. Disponível em <http://www.socioambiental.org/inst/docs/inst/docs/download/soja.pdf>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.

FEARNSIDE, Philip, M. Conservation Policy in Brazilian Amazonia: Understanding the Dilemmas. **World Development** Vol. 31, No. 5, p. 757–779, 2003

FERREIRA, Leandro V.; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 157-166, 2005.

FERREIRA, Leila da Costa; TAVOLARO, Sergio B.F. Environmental Concerns in Contemporary Brazil: An Insight into Some Theoretical and Societal Backgrounds (1970s–1990s). **Int J Polit Cult Soc**, v. 19, p.161–177, 2008.

FETAGRI-BAM *et al.*, **Encontro regional da agricultura familiar ao longo da Rodovia Cuiabá-Santarém**: os desafios para ordenar o território. Itaituba. 2003.

FOLKE, Carl; COLDING, Johan. Social Taboos: "Invisible" Systems of Local Resource Management and Biological Conservation. **Ecological Applications**, v. 11, v. 2, p. 584-600, 2001.

FORESTA, R.A. **Amazon conservation in the age of development**: the limits of providence. Gainesville, USA: University of Florida Press, 1991

FÓRUM dos Movimentos Sociais da BR 163. **Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável da Região de Influência da BR 163**: Carta de Santarém. Santarém. 2004

- FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas, fronteiras (1930-1992). In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte da (org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: Editora UFG, 2000. p.71-111.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da Identidade Nacional. **Varia História**, n. 26, p. 77-96, 2002.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. Apontamentos para uma reflexão sobre o conceito de natureza. **Revista Múltipla**, ano VIII, n. 14, p. 125-137, 2003.
- FRANCO, J. L. A.; DRUMMOND, J. A. L. Preocupações com a Proteção à Natureza e com o uso dos Recursos Naturais na Primeira República Brasileira. **Textos de História**, Brasília, v. 12, n. 1/2, p. 145-165, 2004.
- FVPP. **Conferência popular regional: desenvolvimento do território da Transamazônica e Xingu e Santarém-Cuiabá**. Altamira. 2003.
- FVPP. **Carta de apoio ao Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado e Sustentável do Oeste Paraense**. Altamira. 2003.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação de culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GOODLAND, Robert J.A.; IRWIN, Howard A. **A selva amazônica: do inferno verde ao deserto vermelho?** São Paulo: Ed. Itatiaia, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.
- GROOM, M. J.; MEFFE, G. K.; CARROLL, C.R. (eds.). **Principles of Conservation Biology**. (3rd ed.). Sunderland: Sinauer Associates. 2006.
- GUALDA, Regina. As etapas das políticas ambientais no Brasil. In: F. FELDMAN (Ed.), Rio + 10. Uma **década de transformações**, Rio de Janeiro, MMA-ISER-FBMC, 2002, p.92-108.
- HALL, Anthony. A luta pela terra no Brasil: conflito, sobrevivência e a interface rural-urbana. In: COY, Martin & KOHLHELP, Gerd. (coords.) **Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographiscen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p.177-188.

- HALLER, A. *et al.*, Os níveis de desenvolvimento socioeconômico da população da Amazônia brasileira – 1970 e 1980. **História, ciência e saúde – Manguinhos**, v. 6 (suplemento), p. 941-973, 2000.
- HENNESSY, Alistair. **The frontier in latin american history**. Albuquerque: University of New México Press, 1978.
- HECHT, Susanna B. The Logic of Livestock and Deforestation in Amazônia. **BioScience**, v. 43, n. 10, p. 687-695, 1993.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil** (13ª Ed.). Rio de Janeiro: J. Olympo, 1979.
- HULL, R. Bruce. **Infinite Nature**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- IBAMA. **Listagem de UCs**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- IBDF. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil**, I Etapa. Brasília: IBDF, 1979. 107 p.
- IBDF. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil**, II Etapa. Brasília: IBDF, 1982. 173 p.
- IBGE. **Tendências demográficas no período 1950-2000**, 2007. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- INHERING, Herman Von. Devastação e conservação das matas. **Revista do Museu Paulista**, v. 8, p.485-500, 1911.
- INPE. Monitoramento da cobertura florestal da Amazônia por satélites: sistemas PRODES, DETER, DEGRAD e queimadas 2007-2008. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/Relatorio_Prodes2008.pdf. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- ISA, *et al.*, **Encontro BR 163 Sustentável: Desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém**. Sinop. 2003.
- ISA. Governo cria 5,2 milhões de hectares de áreas protegidas e interdita outros 8,2 milhões para estudos. Notícias socioambientais. 18 de fevereiro de 2005. Disponível em

<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1924>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.

ISA. O desafio da rodovia BR 163. 13 de novembro de 2007. Disponível em <http://www.socioambiental.org/esp/BR163>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.

MAINKA, Sue; McNEELY, Jeff; JACKSON, Bill. **Depend on nature: ecosystem services supporting human livelihood**. Oron-la-Ville: Imprimerie Campiche, 2005.

LAURANCE, William F. Reflections on the tropical deforestation crisis. **Biological Conservation** v. 91, p. 109-117, 1999

LAURANCE, William F *et al.* The future of the Brazilian Amazon. **Science** v. 291, n. 5503, p. 438-439, 2001.

LAURANCE, William F., ALBERNAZ, Ana K.M., COSTA, Carlos. Is deforestation accelerating in the Brazilian Amazon? **Environmental Conservation**, v. 28, n. 4, p. 305–311, 2001.

LAURANCE, William F. *et al.*, Predictors of deforestation in the Brazilian Amazon. **Journal of Biogeography**, v. 29, p. 737–748, 2002.

LEONARDI, V.P.B. **Entre árvores e esquecimentos: história social nos sertões do Brasil**. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1996.

LITTLE, Paul. **Amazonia: Territorial struggles on perennial frontiers**. Maltimore, Md: John Hopkins University Press, 2001, xv + 298pp.

MACDONALD, K. Conservation as cultural and political practice. **Policy Matters**, v. 13, p. 6-17, 2004.

MACHADO, Ubirajara. Começa regularização de terras na BR 163. Portal MDA. 11 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/porta/index/show/index/cod/134/codInterno/18009>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.

MARGULES, C.R.; PRESSEY, R.L. Systematic conservation planning. **Nature**, v. 405, p. 243-253, 2000.

- MARGULIS, Sergio. **Causas do desmatamento da Amazônia Brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2004.
- MCCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso**: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992
- MCNEELY, Jeffrey A. Protected areas for the 21st century: working to provide benefits to society. **Biodiversity and Conservation**, v. 3, p. 390-405, 1994.
- MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. IX n. 1 jan./jun, p. 41-64, 2006.
- MELLO, Neli Aparecida; PASQUIS, Richard; THÉRY, Hervé. A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula. In: COY, Martin & KOHLHELP, Gerd. (coords.) **Amazônia Sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographiscen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 45-62.
- MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas Territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.
- MERCADANTE, Maurício, Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do SNUC In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coordenador), **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Framework for assessment**. Washington, DC: World Resources Institute, 2003.
- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human well-being: Biodiversity Synthesis**. Washington, DC: World Resources Institute, 2005.
- MILANO, M. S. Porque existem as unidades de conservação? In: MILANO, M. S. (org.). **Unidades de Conservação**: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.
- MILLER, K. **Em busca de um novo equilíbrio**. Brasília: IBAMA, 1997.

- MMA, **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**: Cópia do Decreto Legislativo no. 2, de 5 de junho de 1992. Brasília: MMA, 2000.
- MMA. **Exposição de Motivos No. 15** de 18 de fevereiro de 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-015-MMA.htm. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- MMA; PNUMA. **Avaliação e planejamento integrados no contexto do Plano BR-163 Sustentável**: O setor soja na área de influência da rodovia BR-163. Brasília: MMA, 2006.
- MMA; Grupo de Trabalho Interministerial. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Brasília: MMA, 2007.
- MORALES, Lúcia Arrais. **Vai e Vem, Vira e Volta**: As Rotas dos Soldados da Borracha. 1. ed. São Paulo: Anna Blume, 2002.
- MORÁN, Emilio F. **A ecologia humana das populações da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1990.
- MORSELLO, C. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas**. 2. ed. São Paulo, Brasil: Editora Annablume/ Fapesp, 2006. 343 p.
- MORTON, Douglas *et al.* Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. *Proc Natl Acad Sci U S A.*, v. 103, n. 39, p. 14637-14641, 2006.
- MYERS, N. *et al.* Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, v. 403, p. 853-858, 2000.
- NASCIMENTO, Gilberto. Proposta revoga criação da Floresta Nacional do Jamanxin. Portal da Câmara dos Deputados, 22 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=130487>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- NASH, R. **Wilderness and the American mind** (3rd ed.). New Haven, CT: Yale University Press, 1982.

- NASH, Roderick Frazier. **The Rights of Nature**: A History of Environmental Ethics. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1989, 278p.
- NEPSTAD, Daniel, *et al.* Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. **Forest ecology and management**, v. 154, p. 395-407, 2001.
- NEPSTAD, Daniel. *et al.*, Issues in Amazonian Development. **Science**, v. 295, p. 1643-1644, 2002.
- NEPSTAD, Daniel, *et al.*, Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. **Conservation Biology**, v. 20, No. 1, p. 65–73, 2005.
- NORTON, Bryan. **Searching for sustainability**: interdisciplinary essays in the philosophy of conservation biology. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- OECD. BR 163: longe de ser sustentável. 24 de novembro de 2008. Disponível em <http://www.oeco.com.br/monitor/81-monitor/20325-br-163-longe-de-ser-sustentavel>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- OLIVEIRA, Arioaldo U. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.
- O'NEILL, Robert V. Is it time to bury the ecosystem concept? (with full military honors, of course!). **Ecology**, v. 82, n. 12, p. 3275-3284, 2001.
- PÁDUA, José Augusto. A profecia dos desertos da Líbia: conservação da natureza e construção nacional no pensamento de José Bonifácio. **RBCS** v. 15, n. 44, 2000
- PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítico no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.
- PÁDUA, Maria Tereza. Bons tempos os maus tempos. **O ECO**. 14 de outubro, 2004. Disponível em: http://www.oeco.com.br/maria-tereza-jorge-padua/36-maria-tereza-jorge-padua/16223-oeco_10502. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.

- PERES, C. Expandindo as redes de áreas de conservação na última fronteira selvagem: o caso da Amazônia brasileira. In: TERBORGH, J. *et al.* (orgs). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da UFPR e Fundação O Boticário, 2002, p. 163-174.
- PERES, Carlos. Why we need megareserves in Amazônia. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, p. 728-733, 2005.
- PIKETTY, Marie-Gabrielle *et al.* Por que a pecuária está avançando na Amazônia Oriental? In: SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel (orgs.) **Amazônia**: cenas e cenários. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p.169-189.
- POSEY, D.A. (ed) **Cultural and spiritual values of biodiversity**. London: UNEP/IUCN, 1999.
- PERES, Carlos; ZIMMERMAN, Barbara. Perils in parks or parks in perils? Reconciling conservation in Amazonian Reserves with and without use. **Conservation Biology**, v. 15, n. 3, p. 793-797, 2001.
- PICOLI, Fiorelo. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- PONTES JUNIOR, Felício *et al.* **Terra do Meio**: Poder, Violência e Desenvolvimento. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi. Coordenação de Pesquisa e Pós-Graduação, 35p., 2004 (Idéias e debates ; 7)
- PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil** (21ª Ed.). São Paulo: Brasiliense, 1978.
- PRIMACK, R. & RODRIGUES, Efraim. **Biologia da Conservação**. Londrina: E. Rodrigues, 2001.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis, 2005, 303 p.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Semear outras soluções**: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SARKAR, Sahotra. Wilderness Preservation and Biodiversity Conservation: Keeping Divergent Goals Distinct. **BioScience**, v. 49, n. 5, p. 405-412, 1999.
- SAWYER, Donald; PINHEIRO, S.M. A dinâmica demográfica das regiões de fronteira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 4., 1984, Águas de São Pedro. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1984.
- SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles. **Contested frontiers in Amazônia**. New York: Columbia University Press, 1992.
- SCHWARTZMAN, Stephan; MOREIRA, Adriana; NEPSTAD, Daniel, Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks. **Conservation Biology**, v. 14, n. 5, p. 1351–1357, 2000.
- SCHOLZ, Imme *et al.*, **Sociedade civil e política ambiental na Amazônia**: Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163. Bonn: INSTITUTO ALEMÃO DE DESENVOLVIMENTO, 2004 (Relatórios e Estudos 11/2004).
- SECRETARIAT OF THE CBD. **The 2010 biodiversity target**: A framework for implementation. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004.
- SHEPPARD, David. Editorial. **Parks**: The international journal for protected area managers, v. 14, n. 2, p.1-5, 2004.
- SCHERL, Lea M. *et al.* **As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza?** Oportunidades e limitações. Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido: IUCN, 2006.
- SIMMONS, Cynthia S. The Political Economy of Land Conflict in the Eastern Brazilian Amazon. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 94, n. 1, p. 183–206, 2004.

- SIMMONS, Cynthia S. Territorializing land conflict: Space, place, and contentious politics in the Brazilian Amazon. **GeoJournal**, v. 64, p. 307–317, 2005.
- SINOP S.A. **Colonizadora Sinop**. Disponível em: <http://www.sub100.com.br/empresas/imob/gruposinop/colonizadora.php>. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- SMERALDI, Roberto. Análise das principais grandes obras de infra-estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 na Amazônia. In: COY, Martin & KOHLHELP, Gerd. (coords.) **Amazônia Sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographiscen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 63-74.
- SOARES-FILHO, Britaldo Silveria *et al.* Cenários de desmatamento para a Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54 p.137-152, 2005
- TERBORGH, John; VAN SCHAİK, Carel. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, J. *et al.* (orgs). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da UFPR e Fundação O Boticário, 2002, p. 25-36.
- THENÓRIO, Iberê. Desmatamento prolifera nos entornos da rodovia Cuiabá-Santarém: Floresta Nacional do Jamanxim é um dos locais mais prejudicados. Globo Amazônia. 26 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL835447-16052,00.html>
- TONI, Fabiano. **State-society relations on the agricultural frontier: the struggle for credit in the Transamazônica region**, 1999. PhD dissertation. University of Florida.
- TONI, Fabiano. **Party Politics, Social Movements, and Local Democracy**: Institutional Choices in the Brazilian Amazon. Washington: World Resource Institute, 2007 (Representation, equity and environment working papers: WP #32).
- TORRES, Alberto. **A Organização Nacional**. Brasília: UnB, 1982.

- TORRES, Mauricio. **Fronteira, um eco sem fim**: Considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. In: TORRES, Mauricio (org). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005. p. 271-320.
- TURNER, Frederick Jackson. **The frontier in american history**. Huntington: Robert E. Krieger Publishing Company, 1976.
- UICN. **Áreas protegidas em Latino América – de Caracas a Durban**: Un vistazo sobre su estado 1992 - 2003 y tendencias futuras. Quito: UICN Sur, 2008.
- VERÍSSIMO, A., M. A. COCHRANE, C. SOUZA JR., R. SALOMÃO. Priority areas for establishing national forests in the Brazilian Amazon. **Conservation Ecology**, v. 6, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.consecol.org/vol6/iss1/art4>
- VERÍSSIMO, A. *et al* (sharing eds), GROSS, T. (associate. ed.), CAPOBIANCO, J.P.R. (coord.). **Biodiversity in the Brazilian Amazon**: assessment and priority actions for conservation, sustainable use and benefit sharing. São Paulo: Estação Liberdade e Instituto Socioambiental, 2004.
- VIEIRA, I.C.G.; SILVA, J.M.C.; TOLEDO, P.M. Estratégias para evitar a perda de biodiversidade na Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, p. 153-164, 2005
- WALKER, Robert; MORAN, Emilio; ANSELIN, Luc. Deforestation and Cattle Ranching in the Brazilian Amazon: External Capital and Household Processes. **World Development**, v. 28, n. 4, p. 683-699, 2000.
- WEBB, Walter Prescott. **The Great Frontier**. Austin: University of Texas Press, 1979.
- WWF-Brasil. **Programa áreas protegidas e o apoio ao ARPA**. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/arpa/. Acessado em 19 de fevereiro de 2009.
- WILSHUSEN, P.R.; BRECHIN, S.R.; FORTWRANGLER, C.L.; WEST, P.C. Reinventing a squarewheel: critique of a resurgent “protection paradigm” in

international biodiversity conservation. **Society and Natural Resources**,
v. 15, p. 17-40, 2002.

WILSON, E.O. (ed.) **Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

APÊNDICE 1

	NOME	MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO	INSTITUIÇÃO	DATA DA ENTREVISTA
1	Armando Soares	Belém	FAEPA	3/mar
2	Gustavo Schwartz	Belém	Embrapa	3/mar
3	David McGrath	Belém	IPAM	4/mar
4	Ana Albernaz	Belém	MPEGoeldi	4/mar
5	Tarcísio Feitosa	Altamira	LAET	5/mar
6	Antonio Tadeu	Altamira	Incra	6/mar
7	Ana Paula Souza	Altamira	FVPP	6/mar
8	Antônio Carlos Bortoli	Altamira	Secretário Municipal de Administração de Altamira	7/mar
9	Marco Antônio de Almeida	Altamira	MPF/PA	7/mar
10	Patrícia Grecco	Altamira	ICMBio	7/mar
11	Antônia Martins	Altamira	MMCC	7/mar
12	Herculano Porto de Oliveira	Altamira	Associação Moradores Resex Iriri	8/mar
13	Pe Juan Andôni	Altamira	Prelazia do Xingu	8/mar
14	Mauricio Santamaria e Equipe Flonas	Santarém	ICMBio	10/mar
15	Viviane Daufemback	Santarém	ICMBio	10/mar
16	Pe Edilberto Sena	Santarém	Frente em Defesa da Amazônia	10/mar
17	Livaldo Sarmento da Silva	Santarém	CNS	11/mar
18	Olavo Neves	Santarém	Associação Comercial e Empresarial de Santarém	11/mar
19	Tibério Allogio	Santarém	PSA	11/mar
20	Venilson Taveira	Santarém	CEFT-BAM	11/mar
21	Sumami Costalonga	Santarém	Incra	12/mar
22	Adonis Fazoni	Itaituba	CIAT	13/mar
23	Edivan Carvalho	Itaituba	IPAM	13/mar
24	Equipe de gestores das Flonas	Itaituba	ICMBio	13/mar
25	Elias Leão	Itaituba	Secretário Municipal de Mineração e Meio Ambiente	14/mar
26	Ivo Lubrinna	Itaituba	AMOT	14/mar
27	João Paulo Meister	Itaituba	SAGRI	14/mar
28	Maria Elza Ezequiel de Abreu	Itaituba	STR	14/mar
29	Pe Arno Miguel Longo	Itaituba	Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163	15/mar
30	Raimunda Monteiro	Belém	IDEFLOR	17/mar
31	Adriana Ramos	Brasília	ISA	29/abr
32	Mauricio Mercadante	Brasília	SBF/MMA	16/mai
33	Luiz Carlos Joels	Brasília	SFB	3/jun
34	Julio Miragaya	Brasília	SDR/MI	25/jun
35	Fernanda Carvalho	Brasília	SBF/MMA	27/jun
36	Luis Augusto	Brasília	WWF	27/jun
37	Joaquim Batista Passos	Novo Progresso	Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163	8/jul
38	Divaldo Sarmento	Novo Progresso	Câmara Municipal de Novo Progresso	8/jul

39	João Vilriro Ferreira	Moraes de Almeida	Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163	8/jul
40	Edivana Morana	Novo Progresso	Associação de Desenvolvimento Industrial Florestal de Castelo dos Sonhos e Cachoeira	9/jul
41	Irineu Matthes	Castelo dos Sonhos	APEMAVAC	9/jul
42	Hilário Reinisch	Novo Progresso	Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163	9/jul
43	Jorge Duarte Fari	Jacareacanga	Emater	9/jul
44	José Bernardo "Rio Grande" da Silva	Novo Progresso	STR	10/jul
45	"Dona Rai"	Moraes de Almeida	Fórum dos Movimentos Sociais da BR 163	10/jul
46	Adriano Ferreira	Novo Progresso	SIMASPA	11/jul
47	Wilson Ketterman	Castelo dos Sonhos	Comissão Pro Emancipação de Castelo dos Sonhos	13/jul
48	Maria Nunes da Silva	Castelo dos Sonhos	Associação de Assentados do PDS Brasília	13/jul
49	Aldo Boaventura	Castelo dos Sonhos	Madeirico Madeiras	14/jul
50	José Tadeu Martins Farias	Castelo dos Sonhos	Produtor Rural e madeireiro	14/jul
51	Mauro Pires	Brasilia	SECEX/MMA	8/ago
52	Marcelo Cavalline	Brasilia	DIREP/ICMBio	8/ago
53	Roberto Vizentin	Brasilia	SEDR/MMA	10/set
54	Marcia Muchagata	Brasilia	SFB	11/set
55	Maria José Gazzi Salum	Brasilia	SGM/MME	17/set
56	Equipe de gestores das Flonas	Itaituba	ICMBio	22/set
57	Clóvis "Penedo" Rodrigues de Carvalho	Itaituba	SENAR Tapajós	22/set
58	Cícero Pereira da Silva Oliveira	Trairão	STR	23/set
59	Agamenon Menezes	Novo Progresso	SPR	26/set

APÊNDICE 2

Questões orientadoras das entrevistas realizadas com os informantes-chaves.

- 1- Biodiversidade:
Quais são os benefícios advindos da biodiversidade?
Por que é importante conservar a biodiversidade?
Quem defende a biodiversidade na região?
Quem não se ocupa com a conservação na região?
Existem aspectos notáveis da diversidade biológica na região?
Há componentes da diversidade biológica fortemente ameaçados?
- 2- Áreas protegidas:
Há critérios para a criação de áreas protegidas? Você os conhece?
Qual a importância das áreas protegidas?
Quais são os objetivos das áreas protegidas previstas no Plano BR 163 Sustentável?
As áreas protegidas contribuem para a conservação da natureza?
Como as áreas protegidas afetam o desenvolvimento do território?
Quem arca com os custos de criação das áreas protegidas? Quem se beneficia?
- 3- Processo de planejamento e criação das áreas protegidas do Plano BR 163 Sustentável:
Como você avalia o processo de planejamento e criação das áreas protegidas?
Quais as instituições que mais participaram desse processo?
O processo atendeu às suas expectativas?
- 4- Implementação:
Como tem sido a implementação das áreas protegidas?
Quais ações têm sido desempenhadas?
Quais são os principais desafios?
- 5- Ameaças à biodiversidade e aos meios de vida:
Quais são as principais ameaças?
As áreas protegidas contribuem para a mitigação dessas ameaças?
Quais ações complementares seriam necessárias?
- 6- Desenvolvimento sustentável do território:
As áreas protegidas vão contribuir para com o desenvolvimento sustentável do território?
As áreas protegidas vão restringir as opções de desenvolvimento?
- 7- Gestão futura:
Quais as suas expectativas para com o futuro do território?
As áreas protegidas vão cumprir seus objetivos?

ANEXO 1

MESOR-REGIÃO	ANOS													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NORTE	0	0	0	0	0	0	1	50	150	620	55	25	350	6.510
CENTRAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	150	150	150
SUL	430.956	324.146	483.076	552.583	666.459	816.316	617.149	715.927	914.054	965.189	1.145.744	1.319.000	1.688.098	1.944.727

Produção anual de soja nas diferentes mesorregiões da área de influência da BR 163 (em toneladas de grãos). Fonte: IBGE. Adaptado de MMA, 2006

MESOR-REGIÃO	ANOS													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NORTE	829	876	920	1.129	1.204	1.344	1.120	1.181	1.235	1.355	1.487	1.702	1.864	2.105
CENTRAL	831	878	922	1.131	1.206	1.346	1.122	1.183	1.237	1.357	1.489	1.704	1.866	2.107
SUL	1.661	1.754	1.842	2.260	2.410	2.691	2.243	2.364	2.471	2.713	2.976	3.406	3.730	4.212

Tamanho do rebanho bovino (em mil cabeças) nas diferentes mesorregiões da área de influência da BR 163. Fonte: IBGE. Adaptado de MMA, 2006

MESOR-REGIÃO	ANOS													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NORTE	150	173	207	174	160	156	120	186	182	369	480	686	790	798
CENTRAL	1.411	1.413	1.274	1.078	1.335	1.203	1.122	1.232	1.179	1.173	1.236	1.347	1.324	1.287
SUL	1.272	2.221	1.987	2.032	3.153	3.343	3.142	2.031	1.767	1.664	1.542	1.435	2.134	1.753

Produção anual de madeira em tora nas diferentes mesorregiões da área de influência da BR 163 (em mil m3). Fonte: IBGE. Adaptado de MMA, 2006