

Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
Programa de Desenvolvimento do Trópico Úmido

Rosane de Seixas Brito Araújo

## VOZES DISSONANTES

Estado, discurso e conflito no Oeste do Pará

Belém  
2007

Rosane de Seixas Brito Araújo

## VOZES DISSONANTES

Estado, discurso e conflito no Oeste do Pará

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento.

Orientador: Profa. Dra. Edna Ramos Castro

Belém  
2007

Rosane de Seixas Brito Araújo

## VOZES DISSONANTES

Estado, discurso e conflito no Oeste do Pará

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento.

Data de aprovação: 12/07/2007

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Edna Maria Ramos de Castro  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - UFPA

---

Profa. Dra. Rosa Elizabeth Acevedo Marin  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - UFPA

---

Profa. Dra. Maria Elvira Rocha de Sá  
Centro Sócio-Econômico - UFPA

“[...] Essa é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo conivência com práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários. Mas é precisamente nisso, no jogo das ambivalências inscritas na vida social, que a questão da cidadania se define como problema (...) que escapa a fórmulas pré-definidas, pois ancorada num terreno sujeito ao imprevisto dos acontecimentos e que é construído na intersecção entre história, cultura e política, numa combinação nem sempre muito discernível entre tradições persistentes e a novidade dos tempos presentes. Seja como for, é um terreno no qual convergem o pesado legado de uma tradição autoritária e excludente e os dilemas postos pelas transformações em curso na sociedade e no mundo contemporâneos”.

Vera da Silva Telles

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	08
<b>ABSTRACT</b>	09
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	10
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2 A OPÇÃO METODOLÓGICA</b>	23
2.1 A REFLEXÃO SOBRE O ESTADO	24
2.2 A NOÇÃO DE CAMPO E DE PODER	30
2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DA ANÁLISE DE DISCURSO	36
<b>3 O DISCURSO OFICIAL: AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS</b>	49
3.1 A ARENA SIMBÓLICA DO PODER	50
3.2 OS PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS	55
3.2.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)	55
3.2.2 O PAS	60
3.2.3 O Plano BR-163 Sustentável – abrangência e marcos da pesquisa	61
3.3 AS REGULACIONES DO ESTADO	68
3.3.1 A criação de Unidades de Conservação	68
3.3.2 A criação do Distrito Florestal	70
3.3.3 A Lei de Gestão de Florestas Públicas	71
<b>4 SENTIDOS EM DISPUTA: CONFLITOS E ESTRATÉGIAS DOS DIFERENTES ATORES</b>	73
4.1 O CORO DESAFINADO DOS AGENTES ESTATAIS	73
4.1.1 Conflitos entre instituições federais	82
4.1.1.1 Modelo de desenvolvimento econômico	83
4.1.1.2 Gestão institucional do Plano	86

4.1.1.3 Conexão entre os diferentes instrumentos de planejamento para a Amazônia	94
<b>4.1.2 Conflitos nos discursos das outras representações do Estado</b>	99
4.1.2.1 Modelo de desenvolvimento econômico	101
4.1.2.2 Gestão institucional do Plano	108
4.1.2.3 Conexão entre as medidas previstas nos instrumentos de planejamento para a Amazônia	112
4.1.2.4 Atores estatais quanto ao asfaltamento da BR-163	113
<b>4.2 CONFLITOS ENTRE GOVERNO FEDERAL E ATORES NÃO-ESTATAIS</b>	114
<b>4.2.1 Governo Federal x Fazendeiros na BR-163</b>	115
4.2.1.1 Modelo de desenvolvimento econômico	115
4.2.1.2 Gestão institucional do Plano	120
<b>4.2.2 Governo Federal x Madeireiros na BR-163</b>	122
4.2.2.1 Modelo de desenvolvimento econômico	122
4.2.2.2 Gestão institucional do Plano	123
<b>4.2.3 Governo Federal x trabalhadores rurais na BR-163</b>	124
4.2.3.1 Modelo de desenvolvimento econômico	124
4.2.3.2 Gestão institucional do Plano	126
<b>4.3 AS ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO CAMPO POLÍTICO</b>	126
<b>4.3.1 Governo federal</b>	129
<b>4.3.2 Governo do Estado do Pará</b>	130
<b>4.3.3 Fazendeiros</b>	132
<b>4.3.4 Madeireiros</b>	134
<b>4.3.5 Trabalhadores Rurais</b>	135
<b>5 ARMADILHAS DISCURSIVAS: UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE É POSSÍVEL?</b>	138
<b>5.1 DIFICULDADES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	140
<b>6 CONCLUSÃO</b>	144
<b>7 REFERÊNCIAS</b>	153

## RESUMO

A área de influência da rodovia Santarém-Cuiabá, na Amazônia brasileira, desde a década de 1970 vem sofrendo um processo de ocupação desordenada e avanço ilegal sobre os estoques naturais da região. Neste século, setores econômicos ligados à agricultura, pecuária e madeira passaram a fazer pressão sobre o governo federal para que fosse asfaltada grande parte da rodovia, o que permitiria novos fluxos econômicos e acesso mais lucrativo da produção ao mercado, inclusive o internacional. A essas pressões somaram-se outros problemas: crescente desmatamento, intensos conflitos fundiários, práticas econômicas ilegais, ineficácia do Estado. Diante desse quadro, o governo federal elaborou o Plano BR-163 Sustentável, entre 2004 e 2005, como experiência piloto de uma política de desenvolvimento da região, consolidada no Plano Amazônia Sustentável. Entre os objetivos daquele Plano, encontram-se o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades sociais e um novo modelo de gestão democrática e integrada de políticas públicas. A pesquisa busca compreender, a partir do oeste do Estado do Pará, de que modo se inter-relacionam as dinâmicas de atores sociais importantes, após as primeiras medidas decorrentes do Plano. Os atores inseridos na pesquisa foram representações ligadas ao Estado, nos três níveis de gestão, madeireiros, fazendeiros e trabalhadores rurais. A análise parte dos discursos desses atores para avaliar se o governo federal conseguiu institucionalizar os conflitos e obter reconhecimento político externo. Os resultados obtidos confirmam a hipótese de que as condições para o sucesso das medidas ainda não estão dadas, em função de problemas estruturais do Estado, da falta de coesão política em torno dos objetivos do Plano, entre as próprias instituições federais, e também da ausência de novos mecanismos institucionais de gestão que apontem para a mediação dos conflitos e indiquem adesão às novas medidas. O débil capital político do governo federal, no campo de acirradas disputas, ainda constitui empecilho à redução das graves desigualdades sociais e ao retorno à legalidade, que deve se impor não apenas pela força das leis, mas, principalmente, pela legitimidade de novas dinâmicas e do próprio Estado.

Palavras-chave: Estado – Conflito – Atores sociais - Discurso

## ABSTRACT

The influence area of the Santarém-Cuiabá road, in the Brazilian Amazon, since the seventies has been going through a disorganized process of occupation and illegal violation of the natural reserves in the region. In this century, economically active groups dealing with agriculture, animal husbandry and wood exploitation started pushing federal government into asphalt paving great extension of the road, with the perspective of encouraging new economic flux and more profitable access of the products to the consumer markets, including international destinations. To this troublesome demand, other problems were added: increasing deforestation, intense conflict for land, illegal economic activities, ineffectiveness of the State. Considering this situation, the federal government elaborated the Sustainable BR-163 Plan, between 2004 and 2005, as experimental application of a policy for the development of the area, consolidated in the Sustainable Amazon Plan. Among the purposes of that plan, are the sustainable development, the reduction of social inequality, and a new model of democratic management and integration of public policies. This research is to understand, starting from western Pará, in which way are interrelated the dynamic of important social actors, after the first interventions according to the Plan. The actors included in this research were State representatives, in the three levels of management, wood executives, farmers, and rural workers. The analysis is based on what the actors say in order to evaluate if the federal government reached the purpose of bringing the conflicts into an institutional environment and getting external political recognition. The results obtained confirm the hypothesis that the conditions for the success of the measures are still not given, as consequence of organizational problems of the State, lack of political cohesion among the purposes of the Plan and among the federal institutions, and also lack of new institutional procedures of management to help managing the conflicts and to make more probable the compliance with the new measures. The weak political power of the federal government, in the field of intense disputation, is still a barrier for the reduction of severe social inequality for the legal recovery, which is important not only because of the law enforcement, but mainly to legitimate the new dynamic and the State itself.

Key-words: State, Conflict, Social Actors, Discourse.



## LISTA DE SIGLAS

AD	Análise de Discurso
ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
APA	Área de Proteção Ambiental
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPCV	Contrato de Promessa de Compra e Venda
CPRM	Serviço Geológico do Brasil
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FLONA	Floresta Nacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FUNAGRI	Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Agropecuário e Florestal da Amazônia
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
PA	Projeto de Assentamento

PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PIN	Programa de Integração Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONOPE	Associação dos Produtores Rurais de Novo Progresso
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RESEX	Reserva Extrativista
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SEPROD	Secretaria Especial de Estado de Produção do Pará
SEIR	Secretaria Especial de Estado de Integração Regional
SEGES	Secretaria Especial de Estado de Gestão
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIMASPA	Sindicato dos Madeireiros do Sudoeste do Pará
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDEPE	Superintendência da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
UC	Unidade de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

## AGRADECIMENTOS

À professora Edna Castro, que com sua experiência de pesquisadora perspicaz e uma trajetória respeitável no meio científico está sempre com a escuta aberta para o novo, o ainda não desvendado, que traz novas possibilidades para o pensar, caminho pelo qual convida os que estão ao seu lado a trilhar.

Aos meus filhos, Renato e Joyce, desdobramentos e renovação constante da minha própria vida, que muito me orgulham a todo instante por terem valores humanos tão sólidos e por me apoiarem com muito amor frente aos grandes desafios da vida.

Ao meu pai, Wilson, onde quer que esteja, por ser sempre presente na minha vida, nas difíceis travessias e nas conquistas mais importantes, porque o seu legado de amor e os valores que transmitiu me sustentam e conduzem na luta por meus ideais.

À minha mãe, Ruth, e minhas irmãs Nádia, Roseana e Rosemay, porque são para mim a base sólida de afeto e de apoio em todos os momentos da vida, em que me enchem de amor e me fortalecem para seguir meus caminhos.

À minha irmã Rosaly, revisora dedicada deste trabalho, contribuição competente e inesquecível, que trouxe para além disso, como é próprio de sua maneira de ser, o entusiasmo, o amor e toda a sua enorme generosidade.

Aos meus (felizmente!) muitos e grandes amigos que torceram e lançaram luzes permanentemente para que essa etapa da minha vida fosse concluída, com a superação das dificuldades que estavam no caminho.

A todos os entrevistados que dedicaram parte de seu tempo, sem recusar a exposição de suas detidas avaliações, trazendo a imensurável contribuição que somente o trabalho de campo é capaz de fazer fluir, na busca pela compreensão das muitas e intrincadas facetas de uma dada realidade.

Ao Urbano, companheiro de todos os momentos, amor de raízes profundas e folhas ao vento, cheias de liberdade, exemplo de coragem, energia vital e alegria de viver, que se renova como por milagre e transforma mesmo as mais difíceis batalhas da vida com força interior extraordinária que contagia a todos os que estão ao seu redor.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado da pesquisa que teve como foco a análise das dinâmicas sociais e políticas que vêm ocorrendo no oeste do Pará, que geram conflitos entre os atores sociais desde o início do processo de ocupação daquela região, mas que também apresentam novos elementos no momento em que se situa a pesquisa, que é posterior à discussão e formalização do “Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 - Cuiabá-Santarém”. Esse Plano foi apresentado pelo governo federal como alternativa de desenvolvimento com preservação dos ecossistemas da área no entorno da rodovia, no oeste do Pará, na Amazônia Brasileira. Foram escolhidos como centrais para essa análise os discursos das instituições do Estado, mais especificamente as do Poder Executivo Federal incumbidas da execução das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental. O momento da análise coincide com aquele em que começam a ser colocadas em prática pelo governo federal medidas decorrentes daquele Plano, após uma rodada de audiências públicas realizadas em alguns municípios daquela região.

As políticas públicas de ordenamento territorial e de gestão ambiental foram escolhidas como objeto deste trabalho por serem cruciais para a operacionalização do Plano e, também, por estarem relacionadas diretamente com o campo dos grandes conflitos naquela região, que corresponde, no nível dos enunciados, a intensos embates discursivos. O objetivo definido foi o de analisar se, sob o ponto de vista institucional e político, as dinâmicas sociais favorecem a execução de tais políticas, com a eficácia necessária para que venham a ocorrer as mudanças pretendidas naquele instrumento, na área do entorno da rodovia. Foram tomadas como referência as relações entre diferentes atores sociais, focalizando o Estado como ator central no processo.

A análise parte dos diferentes discursos consolidados em documentos, planos e aqueles proferidos por gestores de instituições do governo federal, assim como das relações destas com determinados grupos sociais, identificados como formações discursivas importantes na dinâmica social, política e econômica local e que têm, portanto, peso no jogo político.

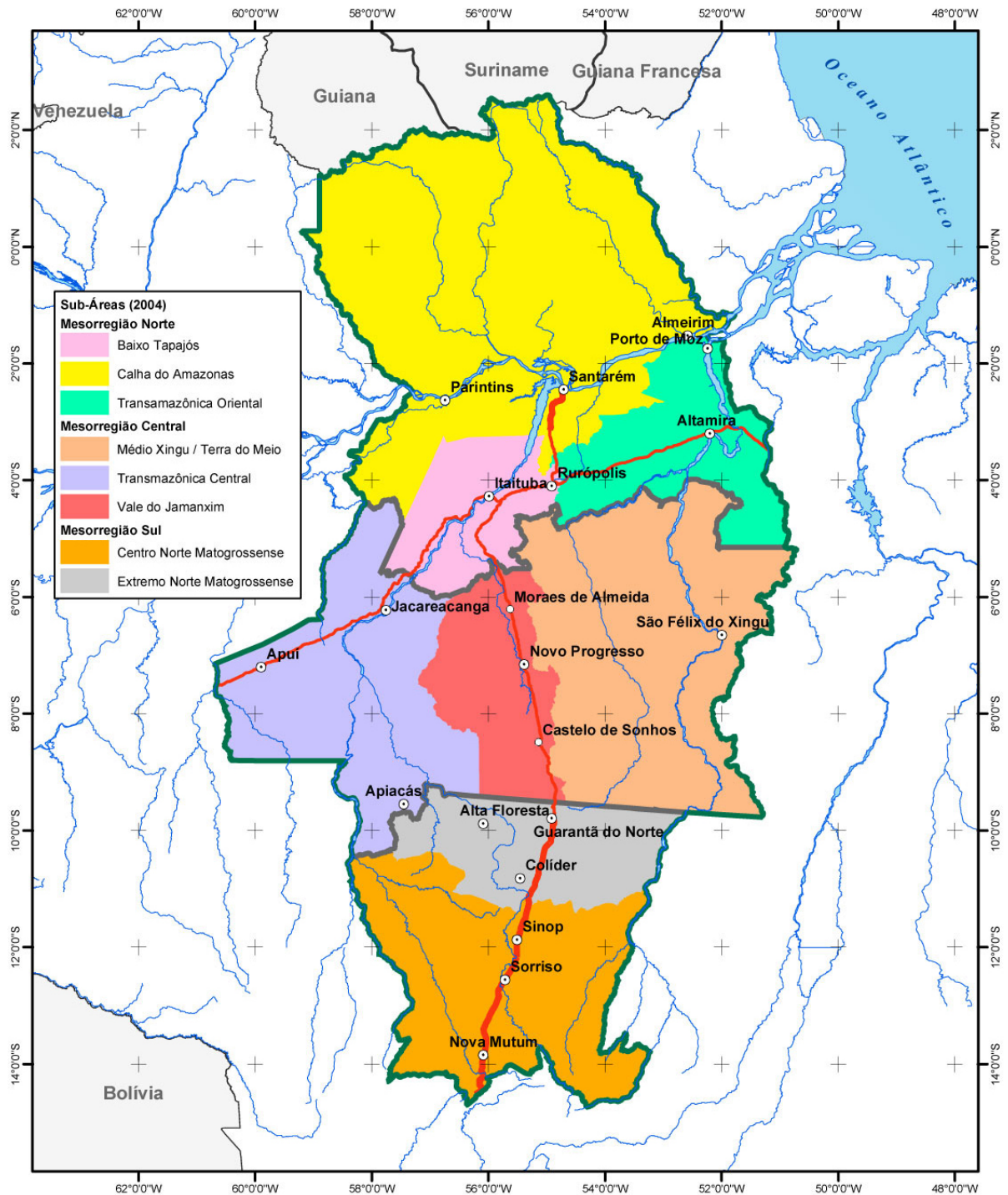
O Plano BR-163 Sustentável, elaborado pelo governo federal na gestão 2003-2006, inclui a definição de diretrizes gerais para a região e as políticas nele

consubstanciadas integram um projeto maior de gestão da Amazônia, o Plano Amazônia Sustentável (PAS).

O PAS, que será mais bem detalhado no segundo capítulo deste trabalho, teve sua primeira formulação em 2003 e gerou um Termo de Cooperação entre instituições do governo federal e os governos de seis Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A implementação em nível federal ficou definida como de responsabilidade direta da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Integração Nacional (MI).

Para a construção do Plano BR-163 Sustentável, o governo federal constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), através de decreto de 15 de março de 2004, integrado por vinte e um órgãos, entre ministérios, Secretaria da Presidência da República e Casa Civil. Esse grupo consolidou as propostas iniciais que foram apresentadas em audiências públicas, realizadas em municípios da área de influência da rodovia para debater os termos do documento.

Como parte do PAS, em que estão consolidadas as diretrizes gerais para a Amazônia e que se sustenta na estratégia de definição de mesorregiões, que devem ser objeto de planejamento específico, o Plano BR-163 Sustentável é, de acordo com os termos do documento, estruturado a partir dessa lógica que divide a região de acordo com suas similaridades - quanto ao processo de ocupação; dinâmica econômica; processo de organização social; características biofísicas etc. A área total do Plano, em função da extensão que ocupa, foi dividida em três mesorregiões, que, por sua vez, subdividem-se em sub-áreas, tendo em vista diferenciações internas consideradas essenciais para fins de diagnóstico e de definição de estratégias. São elas: a Mesorregião Norte-Calha do Amazonas e da Transamazônica, que inclui a Calha do Amazonas (Santarém), o Baixo Tapajós (Itaituba) e a Transamazônica Oriental (Altamira); a Mesorregião Central-Médios Xingu e Tapajós, que inclui o Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu), o Vale do Jamanxim (Novo Progresso) e a Transamazônica Central (Apuí); e a Mesorregião Sul-Norte Matogrossense, que inclui o Extremo Norte matogrossense (Alta Floresta/Guarantã do Norte) e o Centro-Norte matogrossense (Sinop/Sorriso). A seguir encontra-se o mapa da região de influência da BR-163 por mesorregiões e sub-áreas:



Mapa 1 – Mesoregiões e Sub-áreas  
 Fonte: GTI BR-163 – Grupo de Trabalho Interministerial da BR-163

Entre outras razões, conforme consta do documento, o Plano foi traçado devido à emergência de inúmeros conflitos pela posse da terra, grilagem de terras, desmatamento acelerado, utilização predatória de recursos naturais e também com vistas a analisar os impactos e possibilidades que poderiam advir para a região a partir do asfaltamento de grande parte da rodovia Santarém-Cuiabá. Essa obra há

muito é exigida do poder público em função de graves problemas de trafegabilidade em longo período do ano, decorrentes de fortes chuvas, o que leva a região a um isolamento extremamente prejudicial, tanto em termos de sobrevivência e saúde como da economia local e regional. De acordo com aquele instrumento, o compromisso maior do governo federal é o de formular diretrizes estratégicas e definir ações prioritárias para o desenvolvimento regional sustentável da área.

A definição dessa área como prioritária para o planejamento do Estado, bem como para as ações dele decorrentes, entretanto, por uma série de razões que serão explicitadas ao longo deste trabalho, não foram pactuadas entre o governo federal e o governo do Estado do Pará, naquele período, conflito este que se estende também a outros segmentos sociais importantes naquela região. É fato que todo o entorno da área abrangida pelo Plano BR-163 Sustentável inclui interesses diversos e conflitantes, que envolvem atores locais, regionais, nacionais e transnacionais, o que representa grande dificuldade para a concertação das questões em disputa. Interessa-nos, nesse contexto, avaliar o capital político e a capacidade institucional que detém o governo federal para fazer valer as determinações políticas e legais originadas a partir daquele Plano, considerando que, historicamente, ocorrem na região processos ilegais, seja do ponto de vista da apropriação irregular dos estoques naturais ou da ocupação e utilização das terras, inclusive das que são públicas.

Representantes do governo federal entrevistados falam sobre a importância de construir e executar o Plano BR-163 Sustentável em função da dinâmica social intensa, que vem exigindo a presença e a ação imediata do Estado naquela área. Os membros do governo do Pará, por outro lado, afirmam haver graves problemas na condução do planejamento e na definição de políticas prioritárias por parte do Executivo Federal. Entre esses problemas, assinalam a falta de uma política de desenvolvimento claramente estabelecida para a Amazônia e o Pará, que, segundo apontam, vem sendo aplicada de forma fragmentada, gerando soluções apenas parciais, enquanto que há outras regiões do Estado com problemas igualmente sérios e urgentes a serem resolvidos e que continuam desatendidas. Além disso, queixam-se da forma como ocorreu o processo de decisão no governo federal, que teria se dado sem a participação efetiva das instâncias do governo estadual.



Atores sociais também importantes na cena política, os pecuaristas e madeireiros acusam o governo federal de desconhecer a realidade da região, de planejar sem conhecimento de causa e de ser ineficaz ao longo do tempo, o que teria corroborado decisivamente o processo de ocupação ilegal da terra e tantas outras mazelas encontradas na região. Mesmo atores como os trabalhadores rurais a quem se destinam várias medidas propostas no Plano, como aquelas vinculadas aos projetos de assentamento, apresentam inúmeras queixas quanto à atuação estatal e, em alguns casos, chegam a afirmar categoricamente que não se submeterão às medidas governamentais. Na condição de interlocutores ligados às atividades econômicas, trabalhistas e sindicais, esses atores sociais – trabalhadores e pequenos produtores rurais, madeireiros e pecuaristas – refletem interesses ligados ao mundo do trabalho e dos negócios e passaram a integrar parte do campo em análise, por terem sido considerados formações sociais fundamentais à compreensão do objeto deste trabalho.

Com o objetivo de conhecer melhor a realidade da região sob o aspecto físico, quanto às dinâmicas sociais e econômicas, a situação ambiental, os conflitos etc, o governo federal definiu-se pela realização do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da área de influência da BR-163, na escala de 1:250.000, trabalho esse que resultou em extenso relatório com informações detalhadas em diferentes áreas, elaborado por pesquisadores e técnicos pertencentes aos quadros de diversos órgãos da esfera federal<sup>1</sup>. O governo do Pará, nesse mesmo período, partindo do entendimento de que era necessário criar um instrumento que possibilitasse o conhecimento mais global do Estado, propôs e obteve aprovação na Assembléia Legislativa da Lei nº 6.745/05<sup>2</sup>, que definiu a realização de um macrozoneamento ecológico-econômico, na escala de 1:2.000.000, em todo o Estado. O objetivo desse trabalho seria o “de compatibilizar a utilização de recursos naturais com a preservação e a conservação do meio ambiente...”, assim como “realizar o levantamento e o monitoramento periódico da área geográfica estadual,

---

<sup>1</sup> O ZEE foi um trabalho financiado pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), que contou com o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Agropecuário e Florestal da Amazônia (Funagri), teve como realizadora a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e como parceiros: Universidade Federal do Pará (UFPA), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM).

<sup>2</sup> A Lei nº 6.745 foi aprovada em 06/05/2005 e os trechos mencionados estão contidos nos artigos 2º e 3º deste instrumento.

de acordo com as tendências e o desenvolvimento científico e tecnológico...”. Ficou também definido na lei que o macrozoneamento deveria ser utilizado pelo poder público estadual “como base do planejamento estadual na elaboração e fixação de políticas, programas e projetos, visando à ordenação do território e à melhoria da qualidade de vida das populações urbanas e rurais”. De acordo com os membros do governo estadual entrevistados no decorrer da pesquisa, o macrozoneamento vinha sendo extremamente importante para as decisões quanto às políticas de desenvolvimento para o Estado do Pará.

Já na visão dos representantes do governo federal, o macrozoneamento realizado pelo governo do Estado, embora importante para determinados fins, não permite descer ao nível de detalhamento necessário para dar conta dos conflitos e demais problemas existentes na área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, considerando a escala utilizada. Os membros do governo do Pará, por outro lado, referem-se à necessidade de agir de forma integrada em todo o território do Estado, que, por ser de grande extensão – 1.248.042 km<sup>2</sup> - e complexidade, não poderia ser objeto de detalhamento em menor escala no curto prazo, o que retardaria definições importantes de caráter mais geral e urgente que precisavam ser tomadas pelo Executivo Estadual.

Definições dessa natureza e porte que poderiam - ou deveriam - ser articuladas institucionalmente, com racionalização de recursos públicos e potencialização das ações, foram tomadas sem negociação entre os principais atores estatais e têm dificultado a efetiva implementação de políticas públicas, inclusive as de ordenamento e gestão territorial. Observa-se, de início, que as intervenções e investimentos estatais competem entre si, numa situação em que os recursos, tanto humanos quanto tecnológicos e financeiros, são absolutamente insuficientes para a solução dos graves problemas que vêm ocorrendo no oeste do Pará.

Há, também, para além das divergências entre as duas instâncias estatais, outras que têm lugar internamente, em cada uma delas. Tais divergências transparecem em diferentes discursos e denunciam a falta de coesão política e institucional na definição e condução de políticas públicas essenciais sob a responsabilidade do Estado, como ocorre com o ordenamento territorial e a gestão dos recursos naturais. Destaca-se, entre as divergências, a regularização fundiária, ponto nevrálgico dos conflitos sobre a posse e utilização da terra que ocorrem na

região, cuja análise encontra-se no capítulo que trata sobre os conflitos e estratégias que aparecem nos discursos dos representantes tanto do Estado como dos demais atores sociais incluídos na pesquisa. Não obstante a gravidade da situação, as soluções propostas e as medidas em curso são ainda institucionalmente desarticuladas sob o ponto de vista da atuação do Estado.

Exemplos de disputas internas nas instâncias estatais, assim como entre elas, aparecem também em relação ao modelo de desenvolvimento econômico que deverá ser priorizado no entorno da rodovia Santarém-Cuiabá. Esse debate inclui, entre outras questões, a definição ou a sinalização sobre as atividades econômicas que serão estimuladas pelo Estado - quer em relação à liberação de áreas, quer quanto à política de investimentos estatais em infra-estrutura, à política fiscal, de concessão de créditos etc. Isso significa estabelecer o papel que caberá ao agronegócio, à pecuária, à exploração de produtos florestais, à pesca, à atividade mineral, à pequena produção etc, no conjunto da economia da região; a forma como deve se dar o acesso ao capital natural; como garantir a sustentabilidade das atividades econômicas com equilíbrio do ecossistema etc.

Observa-se que, não obstante a formalização do Plano BR-163 Sustentável e as discussões que ocorreram no período de elaboração desse instrumento, para buscar o consenso possível em torno dos diferentes projetos políticos, econômicos e sociais, as disputas internas, dentro do próprio governo federal, em relação ao modelo de desenvolvimento para essa região continuam a refletir o embate maior entre projetos diferenciados para o país. Essa disputa, por outro lado, ocorre também com as demais instâncias de poder estatal e com outros segmentos sociais, que estão diretamente relacionados aos interesses econômicos e políticos que integram o jogo de forças na região.

Para citar como exemplo, nos discursos de dois entrevistados representantes do Poder Executivo Federal, diretamente envolvidos com as discussões e implementação do Plano BR-163 Sustentável, fica clara a diferenciação quanto às projeções econômicas para a área de influência da rodovia Santarém-Cuiabá: no melhor cenário projetado pelo representante do MI, essa região deverá se tornar um grande centro de produção e beneficiamento de grãos, atraindo outros segmentos industriais. Para o então diretor de articulação política do MMA, entretanto, o governo federal tem interesse em um modelo de desenvolvimento diversificado, em que a agropecuária não ocupe posição prioritária.

Nos relatos de representantes do governo do Estado, à época, as divergências e contradições também aparecem internamente, como é possível constatar em diversos momentos dos discursos, em relação, por exemplo, à importância do asfaltamento da BR-163 para o desenvolvimento econômico do Estado do Pará; à necessidade de desenvolver o Estado com base em outra matriz, que não desconsidere setores como a pesca; quanto à necessidade ou não de democratizar o processo de decisão sobre as estratégias de desenvolvimento para a região, com a participação dos municípios, entre outras questões.

Embora essas questões mereçam um nível de aprofundamento bem maior, razão pela qual são objeto de análise no 3º capítulo deste trabalho, o que se evidencia é que continuam a ser contraditórias as definições do Estado, como ocorre, por exemplo, com o desmatamento que traz graves conseqüências para a floresta, o clima e a fauna. Embora o combate a essa prática, quando ilegal, seja uma questão sempre presente nos discursos dos representantes dos governos, o desmatamento tem sido em grande parte incentivado pelo próprio Estado, através de financiamento público para atividades econômicas como a agropecuária que, em determinadas áreas, impõe um ritmo acelerado de perda da cobertura vegetal.

Somam-se aos problemas ambientais os vinculados às relações de poder no uso da terra. Prossegue a busca por alternativas que possam ser efetivas e articuladas no sentido de conter a expansão dos latifúndios e o quadro persistente de pobreza e desigualdade social, amplamente comprovado nas estatísticas, que revelam disparidades tanto dentro do Pará, quanto na comparação deste com outros Estados do país.

Afora as questões de caráter macro, ligadas ao modelo de desenvolvimento econômico e social, são também citadas nos discursos de vários entrevistados questões ligadas à precária institucionalização das políticas, como as previstas no Plano BR-163 Sustentável, no que se refere, por exemplo, ao modelo de gestão preconizado como fundamental para o sucesso das medidas propostas naquele instrumento, e ainda não implementado. Os discursos produzidos no PAS e no Plano BR-163 Sustentável traduzem a intenção das instituições federais e do poder central de institucionalizar uma nova forma de planejamento e de execução de políticas públicas, que tenham como base a articulação entre os agentes do Estado e destes com os demais atores sociais diretamente alcançados pelas medidas.

As razões para que o Plano não tenha ainda obtido os objetivos a que se propôs, sob o ponto de vista da gestão institucional, levam à necessidade de investigar se o capital político que detém o governo federal na conjuntura analisada é fator agravante desse problema, ou se há outros que com ele concorrem e que vêm impedindo a democratização na gestão das medidas. A análise parte dos discursos do próprio campo governamental e também daqueles produzidos pelos outros atores sociais em disputa na região.

A burocracia estatal, por outro lado, é lembrada em vários discursos como fator que pesa negativamente para o alcance de ações de caráter regionalizado, integrado e politicamente mais aberto à participação da sociedade. O corpo funcional do Estado, de acordo com os relatos, não apenas é numericamente insuficiente e ainda está muito mal instrumentalizado para realizar atividades rotineiras, a exemplo da fiscalização para assegurar o cumprimento de normas e leis, como também demonstra, em muitos casos, estar desprovido de conhecimentos técnicos e políticos que possibilitem um outro patamar de atuação.

O caminho perseguido na pesquisa é o da fundamentação da análise a partir dos conflitos identificados, que se fazem refletir em embates expressos através dos discursos dos diferentes atores sociais que integram a cena política, e que fazem com que, até o momento, não se tenha chegado a acordos que propiciem a articulação e o convencimento político como bases para o avanço das políticas propostas no Plano BR-163 Sustentável. As fontes buscadas, quer escritas ou verbais, são consideradas como partes dos discursos produzidos no jogo político na região oeste do Pará, que podem contribuir para aquilatar as possibilidades de sucesso de um Plano com as pretensões que tem o BR-163 Sustentável.

A hipótese que norteou a pesquisa é a de que os conflitos, manifestados através de confrontos entre enunciados que partem do interior das instituições federais, e que se agravam no confronto com os interesses dos outros atores sociais que têm peso no jogo político, comprometem o capital político do governo federal. A delegação desse capital, na medida almejada por este ator social, só poderá ser obtida se houver capacidade permanente de formular estratégias e de consolidar por dentro das estruturas do Estado o que está proposto no Plano BR-163 Sustentável, condição esta ainda não existente no oeste do Pará. Como conseqüência, há sérios obstáculos ao sucesso das políticas de ordenamento territorial e de gestão dos recursos naturais nele propostas. Para buscar a confirmação ou a refutação dessa

hipótese inicial foram utilizadas três categorias de análise – Estado, conflito e atores sociais – cuja inserção no contexto de análise foi mediado pela Análise de Discurso (AD), tomando como referência a contribuição teórica de Weber, Bourdieu, Foucault, Bakhtin, Véron, Stam e outros autores. A explicitação da opção metodológica, encontra-se no 1º capítulo deste trabalho.

No 2º capítulo consta uma síntese dos objetivos e das estratégias do governo federal, expressos formalmente, que precisam funcionar de forma articulada para que possam cumprir o papel para os quais foram delineados: o desenvolvimento econômico e social da região, com sustentabilidade, sendo o Estado o coordenador das relações sociais e da política de ordenamento territorial, porém, sem desconsiderar a importância dos demais atores que atuam no campo político. As dificuldades, entretanto, são reconhecidas nos discursos dos próprios representantes do governo federal.

O 3º capítulo trata dos conflitos revelados nos discursos – tanto escritos quanto verbais – relativos aos desdobramentos do Plano BR-163 Sustentável. Tais conflitos foram analisados a partir de regularidades discursivas, isto é, de questões recorrentes no discurso do governo federal, inclusive nas manifestações verbais dos representantes desta esfera, assim sintetizadas: gestão participativa e democrática; planejamento e ação estatal integrados; e, modelo de desenvolvimento regional sustentável, com inclusão dos pequenos produtores e agricultores rurais. Os conflitos, que se originam das divergências e confrontos em relação a esses pilares, são, no primeiro momento, apreendidos pelos embates travados entre os representantes das próprias instituições estatais e no interior destas. No segundo momento, ainda no decorrer do 3º capítulo, a análise desses conflitos toma como referência a trama dos discursos entre o governo federal e os atores sociais não-estatais incluídos na pesquisa – fazendeiros, madeireiros e trabalhadores rurais.

Ainda no 3º capítulo busca-se apreender para onde apontam os discursos sobre o Plano BR-163 Sustentável, tomando como referência as estratégias identificadas a partir de cada um daqueles segmentos, cujos porta-vozes são representantes legitimados institucionalmente, seja porque ocupam cargos importantes nos diferentes níveis da estrutura do Estado, ou porque integram os sindicatos das respectivas categorias.

No 4º capítulo, após a análise dos conflitos e das estratégias, são apontados, com base nos discursos, alguns indicativos sobre a existência ou não de

capital político por parte do governo federal e as possibilidades de uma nova institucionalidade, amparada em mecanismos democráticos e permanentemente alimentada com a participação dos atores sociais, que possam vir a conferir legitimidade às instituições responsáveis pela execução do Plano BR-163 Sustentável e, por conseguinte, a viabilidade e o sucesso das políticas e medidas nele propostas.

As análises e conclusões que constam deste trabalho estão amparadas teoricamente nos autores acima citados e também em outros que foram fundamentais para a compreensão sobre o Estado e as dinâmicas dos atores sociais na região. No plano da pesquisa de campo, as investigações foram feitas durante o segundo semestre de 2005 e no decorrer do ano de 2006, através de entrevistas realizadas em Belém com interlocutores previamente definidos, do governo federal - MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), MMI e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – e do governo estadual do Pará – Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam); Secretaria Especial de Estado de Produção (Seprod); Secretaria Especial de Estado de Integração Regional (Seir); Secretaria Especial de Estado de Gestão (Seges) e Instituto de Terras do Pará (Iterpa).

Após essa etapa, foi feita viagem para a pesquisa de campo no oeste do Pará, que incluiu os municípios de Santarém, Itaituba, Novo Progresso e Trairão, em que foram ouvidos trabalhadores rurais, produtores rurais, madeireiros, representantes e dirigentes do Incra e do Ibama e a prefeita de Santarém.

A viagem de campo para o oeste do Pará foi realizada em novembro de 2006, integrando a equipe da área da sócio-economia do Consórcio do ZEE, da qual o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da UFPA é parte integrante, e cujo trabalho anterior subsidiou o levantamento e a análise de dados nesta pesquisa.

## 2 A OPÇÃO METODOLÓGICA

Na pesquisa foi utilizada como metodologia a análise das dinâmicas de atores sociais no campo relacional, tendo sido definidos alguns segmentos importantes para a compreensão do objeto investigado. Essa metodologia já havia sido utilizada pela equipe da sócio-economia do ZEE e possibilitou a revelação de dados e a formulação de análises importantes para a compreensão das dinâmicas e conflitos existentes no entorno da rodovia Santarém-Cuiabá. Como categorias centrais de análise foram utilizadas o Estado, conflito e atores sociais e, como técnica de sustentação à análise, recorreu-se à Análise de Discurso, que se tornou grande aliada na elucidação de questões centrais da trama discursiva presente no oeste do Pará.

O Estado é analisado na condição de ator relacional, tomando-se como referência as outras instâncias estatais e, do setor não estatal, três setores organizados formalmente: fazendeiros, madeireiros e trabalhadores rurais. Esses setores foram escolhidos por fazerem parte do campo e por influenciarem as dinâmicas sob diferentes aspectos, conforme será detalhado no 3º capítulo deste trabalho.

A estratégia de pesquisa incluiu a combinação de diferentes etapas: revisão bibliográfica; levantamento dos planos e leis correlacionados com o Plano BR-163 Sustentável; participação em seminários sobre a BR-163; entrevistas realizadas em Belém com representantes do governo federal e do governo do Estado do Pará; viagem de pesquisa à região oeste desse Estado, como membro da equipe que realizou levantamentos e reuniu com atores locais para subsidiar relatório da área de sócio-economia do ZEE, em novembro de 2006.

Nas entrevistas desta pesquisa foram utilizados formulários distintos para os representantes do poder público, nos três níveis de gestão do Estado, assim como para os atores não-estatais, buscando apreender a lógica de atuação e de funcionamento relacional deles no campo, com vistas a confirmar ou refutar a hipótese inicialmente formulada.

A base teórica possibilitou a compreensão sobre como se manifestam os atores sociais, inclusive o Estado, diante dos conflitos naquela região, que se apresentam com possibilidade de acirramento, a partir da efetivação de algumas medidas propostas no Plano BR-163 Sustentável. O asfaltamento de longo trecho da



rodovia Santarém-Cuiabá, um pleito de muitos setores locais e regionais, ao mesmo tempo em que descortina novas alternativas, traz também o risco de novos embates pela posse da terra e de avanço sobre os recursos naturais naquela área.

O período a que se refere a investigação coincide com o da primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2006, apoiada por uma coalizão partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No mesmo período, o governo do Estado do Pará, por sua vez, encontrava-se sob o comando de uma frente partidária liderada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

## 2.1 A REFLEXÃO SOBRE O ESTADO

Na análise sobre o Estado, a teoria de Max Weber traz contribuições teóricas de fundamental importância para dar sustentação ao desenvolvimento do tema da pesquisa que envolve, como questão central, as inter-relações desse ente com a sociedade em uma situação e local específicos. A primeira necessidade que surge é justamente a de conceituar o próprio Estado. Com base na teoria weberiana, a noção de Estado aplicada à realidade empírica engloba uma infinidade de ações e sujeições que, em meio a relações reais e juridicamente ordenadas, está unificada por uma idéia:

A crença em normas que se encontram efetivamente em vigor, ou que deveriam estar, assim como em determinadas relações de domínio do homem pelo homem. Esta crença é, parcialmente, uma posse espiritual desenvolvida em pensamento, em parte sentida confusamente e em parte aceita de modo passivo, e que se manifesta com os mais diferentes matizes nas mentes dos indivíduos (WEBER, 1997, p. 114-115).

Cientificamente, o conceito de Estado é, segundo Weber, uma síntese da apreensão da história feita com determinado objetivo e, assim, uma construção de tipo ideal, uma vez que as idealizações, ao longo da história, combinam as idéias sobre o Estado e a forma prática com a qual os homens o relacionam. Desse modo, a prática de cada povo e sua construção teórica – o tipo ideal teórico – conduz a uma série de possibilidades e implicações.

As formações coletivas, que estão representadas tanto juridicamente quanto são absorvidas internamente nas mentes dos indivíduos, de um lado existem

de fato e, de outro, requerem permanente sustentação, ou, como Weber definiu, “pretendem vigência” (1994, p. 9), porque orientam o desenrolar das ações das pessoas reais, com grande importância causal. Por outro lado, a vigência da ordem está vinculada à idéia de que a violação a ela implica não apenas prejuízo, mas também ferir o sentimento de dever construído a partir de determinados valores.

A vigência legítima da ordem atribuída pelos agentes, pode se dar, de acordo com a teoria weberiana (WEBER, 1994, p. 22), entre outras possibilidades, pela crença em um estatuto existente, que pode ser considerado como legítimo, em decorrência de acordo firmado entre os interessados, ou em virtude da imposição que decorre da dominação legítima, assim considerada porque é absorvida como tal, levando, por isso mesmo, à submissão.

Como central para o processo de investigação, Weber constrói em sua teoria o conceito de ‘tipo ideal’, algo que não deve ser perseguido na realidade empírica, porque a finalidade de sua construção não é a de buscar no nível da forma material, daquilo que é concreto, uma situação que preencha a utopia formulada na mente do cientista. O ‘tipo ideal’ é, antes, o caminho que, ao ser estabelecido no campo mental, possibilita encontrar hipóteses e chegar a análises sobre os quadros que na empiria mais se aproximam, ou mais se afastam, dessa construção. Nas palavras do próprio criador do conceito pode ser definido como:

Um quadro de pensamento e não de realidade histórica, e muito menos da “realidade autêntica”, e que não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade, a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos importantes, e com o qual esta é comparada (WEBER, 1997, p. 109).

Os conceitos, de acordo com o autor, são como tipos ideais, na medida em que representam tentativas de exprimir o sentido genético de indivíduos, formações e estruturas sociais, comportamentos etc, e, desse modo, não conseguem esgotar a realidade, porque captam parte do todo na forma como os fenômenos sociais constroem representações lógicas na imaginação de quem os define.

A construção teórica weberiana sobre o Estado e o tipo ideal cabem bem à análise deste trabalho na medida em que se busca apreender justamente como age o Estado brasileiro e como esta condução vem sendo absorvida por aqueles

que estão a ele submetidos, em uma situação específica na Amazônia. As relações estabelecidas entre os dois campos – estatal e não-estatal -, que são apreendidas no nível dos discursos, devem apontar para uma questão que é central para a implementação das medidas que decorrem do Plano BR-163 Sustentável: se há legitimidade do Estado no oeste do Pará que propicie o sucesso do que está sendo proposto em âmbito legal, social e político para a região.

No nível dos discursos, o Plano mantém correlação com outros planos e políticas, que buscam refletir a imagem e a proposição do Estado, que são, ao mesmo tempo, uma construção real e simbólica, cuja afirmação foi identificada, nos próprios discursos, como necessária para conter o esgarçamento da imagem e dos vínculos entre as instituições federais e os atores locais e regionais, em meio aos conflitos instalados naquela área da Amazônia.

Nesse sentido, os conceitos e, como será visto mais adiante, determinadas regularidades que sustentam os discursos do governo federal, podem ser considerados, em certa medida, como o ‘tipo ideal’, no sentido de que representam a afirmação daquilo que busca ser efetivamente concretizado na Amazônia. A gestão estatal democrática e integrada, o modelo de desenvolvimento que propicie a igualdade e a justiça social, a utilização criteriosa dos recursos naturais, sem descuidar das gerações futuras, podem assim ser considerados como parâmetros ideais. Por isso mesmo, poder-se-ia argumentar, devem ser tomados à conta daquilo que por ser ideal é também inexequível, tanto mais se tomadas como referência a estrutura e a dinâmica histórica do poder estatal na região. Apesar das dificuldades e contradições que existem, entretanto, há a exigência real e simbólica de que o Estado ocupe o lugar que lhe cabe no campo empírico, como teoriza Weber.

Por outro lado, a ação social, que inclui tanto a omissão quanto a intolerância, afirmadas por Weber (1994, p. 13), não é um ato isolado, mas um processo encadeado e orientado pelo comportamento dos outros, tanto presente, quanto passado ou esperado como futuro. Mesmo quando o comportamento é interno, deverá ser considerado como ação social se a ação do indivíduo for condicionada pela massa, embora não seja fácil identificar a conexão de sentido existente entre ambos. A orientação pelo comportamento alheio, assim como o sentido da própria ação nem sempre são conscientes e, até mesmo, como conclui Weber, “mais raramente são completamente conscientes” (1994, p. 15).

A análise weberiana (WEBER, 1994, p. 18) sobre as regularidades existentes no curso das ações sociais, indica que quanto mais rigorosa a racionalidade referente a fins nas ações, tanto maior a semelhança das reações diante de determinadas situações. Daí decorrem, segundo Weber, homogeneidades, regularidades e continuidades na ação.

O poder governamental, em uma relação associativa, em que há ajustes ou união de interesses firmados em base racional, pode reivindicar o poder legítimo de impor regras e exigir submissão a elas, de acordo com a ordem administrativa e juridicamente estabelecida. O Estado é, assim, uma instituição cujas determinações estão racionalmente estatuídas e se impõem a todos os que nasceram ou vivem dentro de um determinado território. Em sua característica formal, o Estado se sustenta nessa ordem, que pode, entretanto, vir a ser alterada por meio de estatuto. De acordo com Weber, o poder significa “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (1994, p. 33).

Sobre o poder coativo do Estado Moderno, a citação abaixo traduz a amplitude da compreensão:

Hoje só existe coação física “legítima”, na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva (...) Esse caráter monopólico do poder coativo do Estado é uma característica tão essencial de sua situação atual quanto seu caráter racional, de “instituição” (WEBER, 1994, p. 35).

Analisar as possibilidades do Estado a partir da atuação prática de suas instituições, no caso particular deste trabalho, apontando os problemas identificados, segue a lógica construída por Weber. Por mais consistente que possa ser qualquer instrumento estatal, como os planos traçados para a Amazônia, e mesmo que a construção destes tenha sido, ou pudesse ter sido, consensuada socialmente, a condução dos mecanismos de gestão e da própria estrutura da máquina pode ser decisiva para o sucesso ou para o insucesso dos propósitos formalizados, mesmo que estes tenham sido intencionalmente formulados para transformar uma dada realidade.

Interessa a Weber, como refere Gabriel Cohn, o “sentido subjetivamente visado” pelo agente, que não está vinculado à noção de verdade ou de algo que seja correto, mas sim de ser aquele que é manifestado em ações concretas, “fundado em

um motivo que é sustentado pelo agente como o fundamento de sua ação” (apud COHN, 1997, p. 27). Nesse sentido, a ação social não é um ato isolado, mas um processo que faz sentido porque almeja alcançar um fim. É também, como apreende Cohn sobre o pensamento weberiano, a idéia de relação social, em que a conduta de “múltiplos agentes se orienta reciprocamente em conformidade com um conteúdo específico do próprio sentido das suas ações” (apud COHN, 1997, p. 30).

O funcionamento do sistema social e a própria concepção de dominação estão vinculados a um processo que não é consensual, porque implica em permanente confronto de interesses e possibilidade de rupturas. A dominação, então, na teoria weberiana, se torna possível à medida que há persistência na linha de ação dos que detêm o poder, para que haja legitimação obtida a partir da obediência dos dominados. O exercício desse poder está circunscrito aos limites de um dado território.

Guilhermo O'Donnell (1993), autor contemporâneo que analisa novas democracias que surgiram após a derrubada de regimes autoritários, traz como contribuição ao debate sobre o Estado a necessidade de enfrentar que a ordem estabelecida não é igualitária e nem imparcial, uma vez que reproduz as relações desiguais de poder existentes na sociedade. O aparato legal que dá sustentação a essa ordem, como refere o autor, também não é igualitário, pois, embora sendo aplicável a todos, incorpora as desigualdades subjacentes ao seu processo de construção e aprovação. O campo do Direito, ou seja, toda a estrutura legal que dá sustentação ao Estado e regula as relações sociais é resultante das forças existentes na sociedade. Não obstante essa constatação, O'Donnell assinala que cabe ao Estado, em relação à cidadania, assegurar o exercício dos direitos políticos e as garantias individuais, próprios dos regimes democráticos.

Há, ainda, segundo o autor, confusões freqüentes entre Aparelho de Estado, que é o conjunto das burocracias estatais, e o Estado em si. Na dimensão ideológica, o Estado é visto como o mantenedor da ordem e agente capaz de assegurar os direitos individuais e coletivos, mas a sociedade para a qual se destina a ação estatal, por seu turno, é desigual e de classes, possuindo interesses quase sempre antagônicos em relação à atuação estatal.

O processo de democratização nos Estados ocorreu de forma diferenciada em função de que as relações anteriormente existentes entre Estado e sociedade tiveram especificidades que influenciaram sobremaneira os rumos que as

democracias tomaram a partir de então. O'Donnell constrói três critérios para a análise de cada caso: a capacidade e a eficiência da burocracia estatal; a efetividade da lei; e a forma de atuação do Estado. A efetividade da lei somente é possível quando há obediência por parte daqueles que estão a ela sujeitos e que, por outro lado, acreditam na capacidade da autoridade central – o Estado – intervir quando necessário, sustentando a ordem estabelecida. Quanto à forma de atuação do Estado, o objetivo é o de identificar se as ações são ou não orientadas pelo interesse público.

Outro aspecto relevante levantado por O'Donnell, e que cabe à realidade do Estado do Pará, é sobre a capacidade que o Estado possui de intervir da forma mais homogênea possível em todo o território sob sua competência, ou em todas as suas funções. Para o autor, tanto nas teorias do Estado quanto nas teorias da democracia, há, em geral, tendência a supor que essa homogeneidade existe, mas esse ideal de igualdade não foi alcançado em nenhum país. Especificamente no caso do Brasil, o autor constata uma alta heterogeneidade territorial e funcional.

Por outro lado, no momento histórico atual, que O'Donnell identifica como de atomização da sociedade, é difícil que identidades coletivas possam se firmar no sentido de constituírem instituições representativas e que detenham poder de controle sobre seus representantes, assim como sobre o próprio processo de democratização das políticas. No contexto da desagregação social mais geral, analisa o autor que proliferam atores oportunistas e as expectativas, cobranças e culpabilidade passam a ser direcionadas para um único ator, que é o próprio Estado.

As saídas, propõe O'Donnell, se existem, devem passar inicialmente pela definição de áreas prioritárias, que tenham maior impacto sobre a situação geral. Por outro lado, é fundamental que o Estado seja competente e eficaz na sua atuação e o melhor caminho é o fortalecimento das instituições políticas e sociais, o que não é tarefa fácil.

Outra perspectiva no debate é a que investiga a capacidade e os limites do Estado no processo de globalização. Nesse sentido, os Estados nacionais do Sul, em especial, têm sido focalizados por autores que analisam de modo diferente o papel e a importância que cabe a esses entes frente às regras definidas pelos que detêm o poder econômico no contexto internacional. Oscar Oszlak (1998), em trabalho sobre a América Latina no contexto mundial, estabelece as bases de sua análise. O Estado nacional continua a ser um ator principal, mesmo no mundo

globalizado, em que há interesses supranacionais e empresas transnacionais que operam em escala mundial. Isso porque a nova ordem exige que os Estados nacionais cumpram papel central na regulação das condições internas de mercado, ainda que pressionados por forças externas. Além disso, o Estado-nação continua a ser o promotor máximo da articulação social, não obstante as tentativas de desmantelamento fomentadas pelo neoliberalismo.

Apesar de o Estado cumprir esse papel, Oszlak ressalta o quanto a organização econômica e política em nível nacional tem passado por transformações, em consequência das constantes pressões para a desregulação e abertura dos mercados, e como têm sido alteradas as agendas políticas internas para atender a imperativos determinados por atores supranacionais. Entre esses atores são mencionados os governos estrangeiros, os organismos de financiamento externo e outras instâncias e atores regionais ou mundiais. Nesse cenário, o alto grau de consenso dentro do próprio aparelho estatal, segundo o autor:

É determinante da possibilidade de definir perspectivas independentes das dos grupos de interesses que atuam em seu seio. Por sua vez, a efetividade e coesão das instituições do governo determinam a capacidade de implementação do Estado (OSLAK, 1998, p. 81).

De acordo com Oszlak (1998, p. 49), embora o Estado seja um ente regulado por leis imutáveis dentro do sistema capitalista, houve mudanças nos atores, estratégias e resultados do jogo político. Apesar disso, considera o autor que uma “reforma interna” (1998, p. 73) mais autêntica no aparelho estatal ainda está pendente, porque há ainda muito a ser superado e transformado nas instituições burocráticas quanto à capacitação do pessoal, à introdução de tecnologias etc, para que a gestão pública possa se tornar eficiente.

## 2.2 A NOÇÃO DE CAMPO E DE PODER

Os conceitos absorvidos da teoria weberiana sobre o Estado são bastante pertinentes no entrelaçamento da análise combinada com a teoria desenvolvida por Bourdieu (1989), a partir de alguns conceitos centrais propostos pelo autor, como os de campo, campo político, poder simbólico, capital simbólico, capital político e *habitus*, também fundamentais inclusive para a construção da hipótese que norteou a pesquisa.

O conceito de campo de Bourdieu (1989, p. 179) pode ser apreendido em correlação com o conceito de ação social de Weber, que está relacionado a um processo encadeado e orientado pelo comportamento dos outros. O campo encerra a compreensão de que os discursos e as ações produzidas pelas instituições e pelos agentes somente fazem sentido se forem analisados relacionalmente, por meio do jogo das oposições e das distinções existentes. Às diferentes posições ocupadas dentro do campo correspondem diferenciações quanto ao poder que indivíduos, grupos ou instituições detêm.

As relações entre Estado e sociedade devem ser, então, entendidas a partir do conceito de campo político, construído por Bourdieu:

O campo político, entendido ao mesmo tempo como campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento não é um império: os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio sobretudo da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequência das suas atitudes, mantêm com as suas organizações (1989, p. 163-164).

Particularmente, foi tomada a noção de campo político, em que há disputas e travam-se lutas com o objetivo de transformar a relação de forças que constitui a estrutura do campo em dado momento. Nas duas concepções essa estrutura ou o próprio campo não é permanente porque passa constantemente por definições e redefinições em função das outras forças que disputam o jogo político, sendo, portanto, relacional. Apesar dessa compreensão, o campo político não é uma redução histórica e nem é a-histórico, de acordo com Bourdieu (1989). Não é a-histórico porque os elementos históricos exercem poder sobre os agentes sociais nas suas práticas atuais, onde quer que estas ocorram e sejam investigadas, e nem pode ser considerado como uma redução porque qualquer investigação precisa delimitar a sua abrangência e, quanto mais ampla for, menos chegará aos elementos sutis e imperceptíveis em uma análise de abrangência muito maior.

Compreender a gênese social do campo, como diz Bourdieu (1989, p. 69), é apreender a crença que o sustenta, o jogo da linguagem que nele se joga, as materialidades e os simbolismos que são por ele gerados, buscando eliminar o que há de arbitrário e de não-motivado, para entender os atos e os discursos nele produzidos, o que não pode ser considerado como redução. O movimento do campo



político deve ser compreendido dentro de sua peculiaridade, buscando depurar aquilo que o distingue dos demais campos e que traz à tona a sua identidade e suas possibilidades atuais. A compreensão da história, desse modo, tem muito a ver com a sua gênese, mas também com as relações objetivas a partir das quais a autonomia do campo se acha objetivamente definida.

A teoria central do autor funda-se também na definição de que o poder é construído com base na confiança nos que o exercem, por parte dos que estão a ele submetidos, porque acreditam que ele existe. O poder, assim concebido, é o poder simbólico que:

É quase mágico, que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário (BOURDIEU, 1989, p. 14).

O poder simbólico exercido no espaço social está relacionado à idéia da existência de capital simbólico, que inclui o capital econômico, cultural e social, e que significa que o seu detentor é conhecido e reconhecido como possuidor desse capital. A percepção dos agentes que assim o reconhecem está vinculada à legitimidade que é atribuída ao detentor de capital simbólico, de forma natural, como algo que ocupa o lugar que a ordem regular das coisas lhe confere. A legitimidade das partes envolvidas no campo das lutas simbólicas, entretanto, não é independente da posição ocupada no jogo, mesmo que o poder seja decorrente da nomeação oficial para ocupá-lo, como ocorre com aqueles que estão à frente das instituições do Estado.

O capital político, de acordo com Bourdieu (1989, p. 187-188), é uma forma de capital simbólico que está também vinculado às idéias de crença e reconhecimento por parte dos agentes em relação aos que o detém. A luta que opõe os profissionais no campo político, como teoriza o autor, é uma luta pelo poder simbólico que tenta impor a sua visão de mundo, prenciar o que está por vir e é também, ao mesmo tempo, uma luta sobre os “poderes públicos” (BOURDIEU, 1989, p. 174), referidos no sentido de administrações do Estado.

A delegação dos poderes que constituem o capital político, no entanto, tem exigências, tanto que “pressupõe a objetivação desta espécie de capital em instituições permanentes, a sua materialização em ‘máquinas’ políticas, em postos e

instrumentos de mobilização e a sua reprodução contínua por mecanismos e estratégias” (BOURDIEU, 1989, p. 194).

A hipótese formulada para o desenvolvimento da pesquisa parte justamente dessa conceituação sobre capital político para, após a análise dos discursos, chegar às conclusões que a própria trama discursiva em torno dos conflitos apontou.

A definição de campo leva à necessidade de compreender o conceito de *habitus*, que é, ao mesmo tempo, de acordo com Bourdieu (1989, p. 61), um conhecimento adquirido, e nesse sentido histórico, e também um devir, uma disposição incorporada do agente social em ação. Na essência, esse conceito abrange:

Estruturas mentais através das quais [os agentes] apreendem o mundo social, [que] são em essência produto da interiorização das estruturas do mundo social (...) o *habitus* é ao mesmo tempo um sistema de esquemas de produção de práticas e um sistema de esquemas de percepção e apreciação das práticas (BOURDIEU, 2004, p. 158).

Esses esquemas que se materializam no *habitus*, obviamente não são forjados num vácuo social. Mas, ao contrário, resultam de coações estruturais, têm uma gênese social e destinam-se a naturalizar as hierarquias sociais, um mundo de senso comum, em que a forma como este está organizado parece evidente e inquestionável. O *habitus* envolve as representações que os agentes constroem e interiorizam na sua apreensão ativa do mundo.

Nesse sentido, busca-se compreender na realidade observada no oeste do Pará, a partir dos discursos, a vinculação dos atores sociais com o processo histórico, a partir das formações discursivas a que estão ligados, mas também com o jogo político atual, cuja trama exige dos participantes a definição de estratégias e uma atuação prática, objetivamente direcionada, de acordo com os interesses do momento.

Na teoria de Foucault, o poder é relacional, mesmo o do Estado, porque depende das demais forças que atuam no campo e, para se sustentar, precisa desenvolver estratégias. O autor identifica o poder como algo que existe se é exercitado de fato, que funciona numa rede de dispositivos e mecanismos em que todos os que estão envolvidos participam, porque não há como escapar dessas relações, que são transcendentais às estruturas, não no sentido de que não tenha

ele próprio – o poder - suas estruturas, mas de que sua força dependerá das relações que conseguir estabelecer dentro do campo. O Estado, como uma das estruturas fundamentais nas relações sociais, pode, então, não ocupar, em determinada situação, posição dominante dentro do campo discursivo. Esse fato, cuja evidência dependerá de comprovação, não significa, entretanto, que essa estrutura não seja central em outras situações ou em outros momentos, mas sim que na disputa dentro do campo e, de acordo com as pressões, pode ter deixado de exercer a dominância.

Na introdução da obra “Microfísica do poder”, de Foucault (1986), Roberto Machado ressalta a importância deste autor ao refletir sobre a efemeridade da teoria, que deve ser tratada sempre como provisória, no sentido de que todo conhecimento resultante de pesquisa está permanentemente em aberto e sujeito a constantes reformulações. Essa concepção se estende, na compreensão daquele autor, à análise genealógica do poder, que Foucault (1986, p. XI) considera não como decorrente exclusivamente do Estado como aparelho central. O poder assume, então, diferentes formas de exercício que se articulam ao Estado de forma variada e são indispensáveis à sustentação e à atuação eficaz deste. Entendido desse modo, o poder se situa ao nível do próprio corpo social, e não acima dele, inserindo-se na vida cotidiana e, por isso mesmo, podendo ser caracterizado como micro-poder ou sub-poder.

A microfísica do poder destina-se assim a analisar o poder nesse nível de deslocamento, em diferentes pontos da rede social, na sua forma local, já que as formas de poder periféricas não são confiscadas e absorvidas pelo aparelho de Estado. De acordo com Foucault, “as transformações ao nível capilar, minúsculo, do poder não estão necessariamente ligadas às mudanças ocorridas no âmbito do Estado. Isso pode acontecer ou não e não pode ser postulado aprioristicamente” (1986, p. XII).

A análise proposta na pesquisa busca essa correlação entre o discurso do Estado, contido nos planos e medidas traçados para o oeste do Pará, assim como na enunciação verbal de seus representantes, e os discursos dos atores locais, em alguns pontos do campo político e discursivo onde devem se fazer cumprir as determinações legais. Procura-se entender em que medida há o reconhecimento do discurso do ente estatal como dominante na cena política da região e as razões apontadas para os descompassos identificados no nível micro e também no macro,

ou seja, no próprio aparelho de Estado. Propõe-se, aqui, a inversão da análise sobre o poder central, ao tomar como referência não apenas os discursos dos atores que o representam, como também aqueles provenientes das fontes locais, que não necessariamente correspondem a um prolongamento dos efeitos do Estado, porque estes não se dão de forma homogênea no nível micro, que tem sua história e conhecimentos específicos. O poder é assim analisado não como uma abstração, mas como uma prática, sujeita às relações de força nela implicadas.

Só muito recentemente, conforme o pensador francês (1986, p.71), os intelectuais descobriram que as massas detêm um saber sobre o qual falam muito bem, expondo suas idéias. Apesar disso, o sistema de poder central barra o discurso e o saber que provêm do micro-poder, dos diferentes lugares do tecido social. Ressalta Foucault que saber e poder alimentam-se mutuamente, pois, “não é possível que o poder se exerça sem saber, não é possível que o saber não engendre poder” (1986, p. 142).

A questão principal que o autor levanta em relação ao saber científico e aos saberes locais - que são descontínuos, não legitimados pela ciência - é que, embora esses saberes não possam se contrapor formalmente ao discurso científico, a consideração deles no campo reveste-se de uma outra prioridade, que é justamente a de relativizar os efeitos de poder centralizadores da formação discursiva científica. Esse mesmo raciocínio cabe à formação discursiva do Estado que, com seu saber técnico e segredos, independentemente das debilidades que existam nas formações discursivas não-estatais, deve considerá-las, porque a elas se destinam as políticas de Estado e de governo e também porque constituem forças presentes no jogo.

Foucault diferencia as relações de soberania das de dominação. A dominação não significa que seja global e nem exercida por um sobre os outros. O instrumento por excelência da dominação é o direito – não exclusivamente a lei, mas o conjunto de aparelhos e instituições através dos quais ela é aplicada. O direito põe em prática relações de dominação e não de soberania. Outro ponto assinalado é a capilaridade do poder, ou seja, como ele se manifesta sob diferentes formas, infiltrando-se por todos os níveis da sociedade. “Não o rei em sua posição central, mas os súditos em suas relações recíprocas; não a soberania em seu edifício único, mas as múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do corpo social” (1986, p.181). Essa visão mostra-se operativa para a análise aqui desenvolvida, em

que é possível flagrar as dinâmicas do poder nas instituições mais regionais e locais, que, por vezes, ultrapassam os limites impostos pelas prescrições do direito.

### 2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DA ANÁLISE DE DISCURSO

O aporte conceitual da Análise de Discurso revela-se complementar a este enfoque e muito produtivo para os objetivos da pesquisa. No oeste do Pará, há conflitos de diversas ordens que podem ser captados em diferentes manifestações dos envolvidos naquela realidade. Isso quer dizer que eles se manifestam de forma inequívoca no nível dos discursos entre os que produziram o Plano, na condição de representantes de instituições do governo federal, e aqueles a quem as políticas públicas se destinam, ou que são por elas diretamente atingidos. Os discursos analisados, tanto os escritos, contidos em documentos oficiais, como os proferidos verbalmente nas entrevistas realizadas, passaram desse modo a ser entendidos não apenas como registro da fala de atores envolvidos nessa realidade, mas, também, como lugar simbólico onde ocorrem as disputas e em que há produção de sentidos que tentam se impor como dominantes no campo.

Mikhail Bakhtin, pensador russo que se dedicou a desvendar as relações entre linguagem e sociedade, demonstra o quanto é importante deixar de considerar a língua apenas por suas unidades básicas e regras de combinação, como um sistema normativo abstrato, sem relação com o campo extra-lingüístico. Bakhtin faz uma crítica contundente a essa visão, sustentada pelos lingüistas formais, e postula que a língua é um fenômeno histórico e o sentido da palavra totalmente determinado pelo contexto. Por isso é na fala ou enunciação verbal - “o discurso vivido e partilhado por seres humanos em interação social” – que se expressa cabalmente a natureza social da linguagem. A fala e seu produto, a enunciação, não podem, portanto, ser consideradas um fenômeno individual ou explicar-se pelas condições psicofisiológicas do sujeito falante. Nas palavras do autor, a linguagem é, “um campo de batalha social, o local onde os embates políticos são travados tanto pública quanto intimamente” (1992, p. 30-31).

Ao considerar o interlocutor, Bakhtin (1992, p. 33) ressalta que ele não chega ao embate discursivo desprovido de vínculos anteriores, porque é sempre alguém que pertence a uma geração, a um gênero e uma classe específicos, que tem mais ou menos poder, e está mais distante ou mais próximo de nós. Por isso, há

um conjunto de códigos que está sempre mediando a interação verbal, a que o autor nomeia de “tato”. O enunciado de cada sujeito é, assim, um misto entre o seu estoque individual de signos sociais e o molde determinado pelas relações de forças presentes na interação verbal. A fala tem, portanto, natureza social e está sempre ligada às estruturas sociais, logo, o sentido da palavra é também determinado pelo contexto no qual é proferida. Na formulação de Bakhtin (1997, p.123):

Qualquer enunciação, por mais significativa e completa que seja, constitui apenas uma *fração* de uma corrente de comunicação verbal ininterrupta (concernente à vida cotidiana, à literatura, ao conhecimento, à política etc). Mas essa comunicação verbal ininterrupta constitui, por sua vez, apenas um momento na evolução contínua, em todas as direções, de um grupo social determinado.

A teoria desenvolvida por Bakhtin sobre as determinações que se impõem sobre a fala, ao mesmo tempo ligadas às estruturas e induzidas pelas forças em disputa na interação verbal, remete ao conceito de *habitus* de Bourdieu. Ambos fazem pleno sentido para a presente análise. A apreensão dos discursos deve, portanto, considerar essas determinações porque entre aquilo que é enunciado e o contexto há relações dinâmicas, complexas e tensas, como refere Bakhtin (1995, p. 148). A dinâmica dos discursos reflete a dinâmica da inter-relação social dos indivíduos na comunicação, que é ideológica.

A relação entre enunciados forma a enunciação, produzida pela interação verbal entre locutor e receptor do discurso. Os enunciados são diferentes em cada enunciação porque o contexto é modificado na relação dialógica. O conceito de dialogismo é desenvolvido por Bakhtin como um princípio estruturante da linguagem e de todas as instâncias da vida social: o diálogo é construído em ação compartilhada socialmente. Por meio do dialogismo, o indivíduo encontra o seu interlocutor e ambos passam a constituir sujeitos sociais. Ao estudar o romance de Dostoiévski, o pensador russo formula as bases do princípio dialógico, considerando que é o que rege a obra daquele, já que “não se constrói como o todo de uma consciência que assumiu, em forma objetificada, outras consciências, mas como o todo da interação entre várias consciências, dentre as quais nenhuma se converteu definitivamente em objeto de outra” (1997, p. 17).

Em outro momento, Bakhtin (1995, p.123) volta a fazer referência ao caráter ideológico dos discursos. Mesmo aqueles que são escritos integram uma discussão ideológica mais ampla e, nesse sentido, respondem a alguma coisa,

confirmam ou refutam outros discursos, antecipam respostas e objeções potenciais e também procuram apoio.

Além desse conceito, Bakhtin (apud STAM, 1992, p. 99) formulou também o de polifonia. O caráter polifônico dos discursos está vinculado à polêmica que os envolve e, portanto, à idéia da disputa que ocorre no campo discursivo. Na polifonia há uma multiplicidade de vozes evocadas em cada discurso, em que cada grupo tenta criar uma conjuntura textual de modo a fazer sobressair a sua própria voz. Os discursos são, por definição, heterogêneos, impregnados de muitas vozes. Estas podem ser convocadas intencionalmente pelo locutor, ou comparecer porque estão presentes internamente, em uma intrincada rede histórico-cultural, sobre a qual o próprio emissor do discurso não tem controle.

Contemporaneamente, outro estudioso da linguagem, Eliséo Véron (1983, p. 34), traz importantes contribuições teóricas à pesquisa realizada no oeste do Pará. Ao estudar as diferentes fases da semiologia, considera que a chamada “semiologia dos anos 80”, distingue-se por incorporar o conceito de “efeitos de sentido”. A amplitude desse conceito está ligada ao fato de que o texto precisa ser analisado no conjunto de seu domínio, ou seja, desde o momento em que o sentido é produzido até o momento em que é consumido. Desse modo, a mensagem é o suporte que, ao ser divulgado, propicia a circulação social das significações e gera uma multiplicidade de efeitos.

O enunciado, que é da ordem do dito, difere da enunciação, que está vinculada às formas de dizer. Aquele que fala, mesmo que seja por um discurso escrito, é o enunciadador e a imagem que tenta passar é a da que atribui a si mesmo. Ao mesmo tempo, o enunciado é dirigido a um receptor, que é idealizado pelo produtor do discurso. Ocorre que, esse receptor pode se reconhecer ou não no discurso produzido para alcançá-lo. A essa relação, que a todo momento busca reconhecimento, Véron denomina de discurso.

A partir dessas formulações, o autor constrói o conceito de “contrato de leitura” (VÉRON, 1983, p. 37), que se estabelece na medida em que é formado o laço entre a mensagem e o seu leitor. Da produção ao reconhecimento, entretanto, como alerta Veron, há escolhas que precisam ser feitas pelo produtor dos discursos, que servirão para definir como a mensagem deverá ser produzida: se de forma transparente ou opaca; estabelecendo distância ou diálogo com o receptor; buscando ou não articulação com os discursos que se encontram em concorrência;

definindo o grau e tipo de saber que atribui ao destinatário de seu discurso (VÉRON, 1983, p. 53).

O que precisa ser levado em conta pelo produtor do discurso é que a análise da mensagem pelos receptores ocorre sempre em um universo de muitas outras ofertas de discurso, ou seja, há uma concorrência entre suportes, de modo que as escolhas se estabelecem por critérios comparativos. Por outro lado, para que se estabeleça o “contrato de leitura”, é necessário que haja certas regularidades que, por se repetirem de um tal modo e com tal estabilidade, criam vínculo entre o produtor do discurso e aquele que é o seu destinatário.

A idéia de “contrato de leitura” pressupõe, portanto, necessariamente, inter-relações que fazem parte do todo discursivo, que, para ser compreendido e analisado, deve buscar a lógica de construção de cada suporte, isto é, de cada conjunto ou formação que produz discurso, entendendo que as incoerências e contradições podem fazer parte dessa produção. A complexidade da idéia é expressa por Véron quando define o que é discurso e leitura:

É um espaço habitado, pleno de atores, de decoração e de objetos, e ler “é por em movimento” esse universo, aceitando-o ou recusando-o, indo à direita ou à esquerda, investindo mais ou menos esforço, escutando só com uma orelha ou com duas. Ler, é fazer: é preciso, então, dar fim à atitude tradicional que se limita a caracterizar o leitor “objetivamente” (...), sem jamais se por a questão de saber o que ele faz (ou não faz) quando lê: se chegarmos a responder a esta questão, compreenderemos melhor as razões pelas quais lê-se o que se lê (1983, P. 55).

A contribuição de Véron é precisa para o objeto da pesquisa porque remete a questões centrais sobre os efeitos de sentido produzidos pelo discurso do governo federal, como também pelos outros formulados, que estão em concorrência no oeste do Pará. O Plano BR-163 Sustentável enuncia-se a partir de um contrato de leitura por meio do qual o governo federal deseja que ele seja *lido* ou percebido pelos atores sociais a que se destina. No entanto, estes atores, pelo que se conclui na pesquisa, não o apreendem como é proposto. Há sérias lacunas entre o que é formalmente proposto e aquilo que diz a prática social concreta dos atores envolvidos, estabelecendo-se conflitos de diversas ordens.

Cabe aqui esclarecer, na medida em que está sendo utilizada neste trabalho a combinação de conceitos próprios da AD e também categorias de análise, algumas diferenciações em relação ao conceito de “campo” utilizado por autores



como Bourdieu, Bakhtin e Foucault. Essas diferenciações, entretanto, não implicam a necessidade de exclusão de nenhum dos sentidos atribuídos a esse conceito, por serem complementares para os objetivos desta investigação.

Na AD, conforme é mencionado em alguns momentos neste trabalho, há a compreensão de que as diferentes formações discursivas conformam um campo discursivo, lugar de disputa entre aquelas, razão pela qual este apresenta caráter relacional, porque o poder de cada formação depende das demais que estão no jogo político. A formação discursiva pode ser identificada por vínculos anteriores, inclusive históricos, interesses em comum e uma prática discursiva afinada por vínculos institucionais, sociais ou políticos, que as definem como tal e determinam, até certo ponto, a inserção social de seus membros e suas posições nos conflitos.

O campo discursivo eleito como central neste trabalho é o do Estado, representado pelas instituições do governo federal, proponentes do Plano BR-163 Sustentável, assim como de outras medidas e Planos, aos quais aquele está vinculado ou que são dele decorrentes. O espaço de produção dos discursos tem como referência neste trabalho as instituições federais incumbidas oficialmente e legalmente pela formulação e operacionalização das políticas de ordenamento territorial e de gestão dos recursos naturais na região oeste do Pará.

Esse recorte visa tornar possível o esquadramento de algumas questões consideradas como centrais, a partir de certas evidências, para o que as ferramentas metodológicas da AD são de grande valia. Entre essas questões estão os mecanismos de democratização interna e externa da gestão institucional das políticas e, portanto, das alianças e possíveis acordos dentro do próprio governo federal e deste com os demais atores sociais e estatais que integram o contexto social, político e econômico em que o Plano se propõe a atuar. Além dessa, conforme mencionado anteriormente, há no interior do governo federal e também nas outras formações discursivas, disputas quanto ao modelo econômico para o oeste do Pará e para a Amazônia, o que traz dificuldades para a efetivação de políticas públicas que propiciem o desenvolvimento sustentável e eliminem a imensa desigualdade social existente na região, compromissos presentes no Plano.

Como questão de fundo, de caráter mais estrutural, há debilidades próprias de um Estado que, na Amazônia, não investiu ao longo do tempo e, portanto, não está devidamente aparelhado e em condições de gerir e executar projetos que demandem grande capacidade instalada, tanto em termos humanos,

em relação ao seu corpo funcional, quanto em relação a todas as demais condições materiais necessárias à operacionalização das políticas públicas – equipamentos públicos, tecnologia da informação, administração integrada das políticas etc. A análise desses elementos necessita de instrumental teórico e metodológico que possibilite, pela via dos discursos produzidos no campo, avaliar as condições institucionais e políticas para a efetiva implementação do Plano BR-163 Sustentável.

Escolher o caminho metodológico que opta por apreender a lógica que move os atores sociais através dos discursos não significa definir pela análise que está vinculada ao conteúdo semântico dos documentos ou discursos do próprio governo federal, em relação às políticas de ordenamento territorial e de gestão dos recursos naturais que constam do Plano BR-163 Sustentável, assim como, também, não significa debruçar-se sobre discussões teóricas acerca de diferentes modelos de planejamento utilizados pelo Estado para a Amazônia ao longo do tempo. Significa buscar entender o campo discursivo estatal, vinculado àquelas instituições do governo federal, com base na premissa de que suas lógicas de funcionamento se influenciam mutuamente e que coexistem diferentes formações discursivas em conflito, que podem colocar em risco a efetividade de um instrumento, tanto mais se este não estiver fortemente institucionalizado no Estado. Esta é a razão pela qual foram incluídas na pesquisa representações das outras formações discursivas que integram o poder público não-estatal, como referência para a análise.

Os sistemas de formação discursiva são complexos e não existem apenas pelas interações entre instituições, grupos sociais, organizações, facilmente perceptíveis, e sim pelas relações que esses estabelecem na prática discursiva. Como propõe Foucault, esses sistemas não devem ser identificados com blocos imóveis e estáticos, que estão estruturados a partir do exterior dos discursos e sobre estes se impõem. São, antes:

Um feixe complexo de relações que funcionam como regra: ele prescreve o que deve ser correlacionado em uma prática discursiva, para que esta se refira a tal ou tal objeto, para que empregue tal ou tal enunciação, para que utilize tal ou tal conceito, para que organize tal ou tal estratégia (1995, p. 82).

Conclui o autor sobre essa proposição que definir um sistema de formação significa caracterizar um discurso, ou um grupo de enunciados, a partir da regularidade com que se apresenta em uma determinada prática.

Além de representações do campo não-estatal, e partindo da constatação de que dentro de cada formação há também disputas internas, foram incluídas na investigação outras instituições estatais, ligadas às políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental, que estão vinculadas à estrutura do governo do Pará e também o governo de Santarém, maior município da região oeste deste Estado. Esses atores são referências importantes para a compreensão do contexto social, político e econômico em que se inserem as políticas públicas que constam do Plano, assim como para o entendimento da rede de conflitos identificada, quer porque são atores que interferem nas decisões, quer porque se ressentem por não serem convocados a interferir nas definições do governo federal, mesmo sendo parte importante da institucionalidade formal do Estado.

A importância de apreender e de incluir outras fontes ocorre justamente pelo fato de que, como afirma Mikhail Bakhtin, para entender o sentido dos discursos é necessário entender as pressões que são exercidas sobre ele. Diz textualmente o autor: “Não há embate político que não passe também pela linguagem. Assim, as linguagens estão engajadas no jogo do poder, presas em hierarquias artificiais oriundas de hegemonias políticas e de opressões culturais” (apud STAM, 1992, p. 64).

A compreensão é a de que os acontecimentos discursivos, como também propõe Foucault (2004, p. 32), não podem ter o seu sentido apreendido isoladamente, mas que devem ser analisados em uma perspectiva mais ampla, através dos jogos de relações dos quais fazem parte. É essa condição de determinação recíproca, de coexistência, que pode possibilitar a interpretação dos fatos enunciativos.

De acordo com Bourdieu, a interação entre as forças que ocorre no campo político funciona como:

Uma situação de mercado lingüístico, que tem características conjunturais cujos princípios podemos destacar. Em primeiro lugar, é um espaço pré-construído: a composição do grupo está antecipadamente determinada. Para compreender o que pode ser dito e sobretudo o que não pode ser dito no palco, é preciso conhecer as leis de formação do grupo dos locutores – é preciso saber quem é excluído e quem se exclui. A censura mais radical é a ausência (1989, p. 55).

Para identificar as pressões no campo é fundamental não apenas apreender a regularidade do discurso de cada campo - porque é esse aspecto

regular que torna peculiar e identificável cada formação discursiva -, mas também identificar as estratégias utilizadas para manter o poder ou para ampliá-lo. O mesmo aplica-se a cada área dentro do campo, como ocorre com a do Estado, ao serem consideradas as relações entre o governo federal, o governo do Pará e o governo municipal de Santarém. A compreensão desses elementos, com base nas evidências contidas nos discursos, possibilita a análise sobre as condições circunstanciais ou estruturais que o Plano BR-163 Sustentável apresenta para a viabilização das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental.

Como todo discurso, o Plano reflete a imagem que o sujeito da enunciação, no caso, o governo federal, tem de si próprio e de como idealiza os receptores, ou seja, os atores locais e regionais diretamente envolvidos na realidade em que pretende atuar. Essas imagens, entretanto, demonstram em muitas situações não ter correspondência com os discursos dos demais atores sociais analisados, seja porque o discurso governamental não conseguiu obter a identificação necessária para se legitimar, ou pelo fato de haver interesses outros que fazem com que os receptores utilizem como estratégia a desqualificação da mediação governamental. Considerando as duas hipóteses e a identificação dos conflitos centrais, a partir de embates discursivos no nível da manifestação escrita ou verbal entre atores sociais, foram buscados caminhos para apontar possibilidades e dificuldades para a concretização do Plano.

Nesse sentido, a proposta na presente pesquisa, no que diz respeito ao método, é a de compreender os enunciados no sentido que Foucault atribui à análise do campo discursivo:

Trata-se de compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de sua situação; de determinar as condições de sua existência, de fixar seus limites da forma mais justa, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados a que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui (2004, p. 31).

Para a compreensão das formações discursivas envolvidas na análise, por outro lado, é fundamental que fiquem claras as regras com as quais cada uma delas opera, o que significa apreender a forma de enunciação, os conceitos utilizados, os temas a que se dedicam, ou seja, o que identifica e distingue cada uma em relação às outras. Neste trabalho, a proposta é caracterizar de forma mais aprofundada a formação discursiva do Estado, em especial da área deste que

compete ao governo federal e que está formalmente envolvida com a discussão e a execução do Plano BR-163 Sustentável, no que se refere às políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental.

Em relação à formação discursiva do Estado e também quanto às demais em disputa no campo político, que foram escolhidas para a análise, será identificado o domínio sobre o qual cada uma delas fala e também quem está autorizado a falar, no sentido de que obtém reconhecimento. Esse reconhecimento significa que aqueles que falam possuem um status, juridicamente definido ou tacitamente aceito pelo grupo que atribuiu confiança ao seu representante, através de uma espécie de contrato, seja este implícito ou explícito, que se origina dos lugares institucionais de onde procedem os discursos. A força dos discursos no campo está diretamente vinculada ao poder simbólico que detém, que se define nas relações entre os que exercem esse poder e os que a ele se submetem, como teoriza Bourdieu: “o que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de subvertê-la, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras” (1989, p. 14-15).

Os enunciados e as relações entre as formações discursivas serão analisados através das correlações existentes entre estas. Os enunciados devem ser, então, considerados não como um acontecimento passageiro, mas como um conjunto que se apóia em um sistema de formação de determinado grupo social. Na análise dos discursos no oeste do Pará há o reconhecimento, como atenta Foucault, de que em cada formação discursiva são apreendidas as presenças enunciativas possíveis, já que nem tudo é dito, o que não significa, porém, que haja omissões propositais no sentido de que desejem omitir algo. Como propõe o autor:

Analisamos os enunciados não como se estivessem no lugar de outros enunciados caídos abaixo da linha de emergência possível, mas como estando sempre em seu lugar próprio. Recolocamo-los em um espaço que seria inteiramente aberto e que não comportaria nenhuma reduplicação (...) Cada enunciado ocupa aí um lugar que só a ele pertence (FOUCAULT, 2004, p. 135).

Essa é a razão de serem eles – os enunciados – tomados aqui em totalidades que geram múltiplos sentidos, os quais são objetos da análise ora proposta. A raridade da combinação entre os enunciados não torna menor a análise, porque a interpretação propicia que sejam buscados os sentidos que estão inter-relacionados e que possuem uma subjetividade fundante, que faz parte da história

que está por trás dessa outra história e que também lhe atribui um sentido, que é em si transcendental.

O dizer, o ato de fala, deve ser compreendido como algo que não é dito de qualquer lugar, que faz parte de regularidades e de relações que integram um jogo e que, por isso mesmo, leva os elementos recorrentes de seu passado a uma reorganização que se faz necessária em função do novo contexto, das novas relações. De acordo com Foucault (2004, p. 144-147), o discurso não tem apenas um sentido ou uma verdade, mas uma história, que estabelece uma regularidade em cada formação, que se mescla com outras, em sistemas que são chamados pelo autor de arquivo. É, ao mesmo tempo, uma lei do que pode ser dito e as rupturas que impedem um acúmulo contínuo e indefinido, porque há relações múltiplas que exigem composições diferenciadas. Essa é a razão das regularidades enunciativas não se apresentarem de forma definitiva, de exigirem análise sobre o que é dito que, mesmo podendo ser idêntico a algo já manifestado anteriormente, em termos gramaticais e lógicos, deverá ser apreendido no contexto enunciativo que é diferente e singular cada vez que um enunciado é proferido. Por outro lado, assinala Foucault:

Uma formação discursiva não é, pois, o texto ideal, contínuo e sem aspereza, que corre sob a multiplicidade das contradições e as resolve na unidade calma de um pensamento coerente (...) É, antes, um espaço de dissensões múltiplas; um conjunto de oposições diferentes cujos níveis e papéis devem ser descritos (2004, p. 175):

A reflexão por esse caminho leva à análise das contradições e rupturas, que são transformações relacionadas ao regime geral existente em cada formação discursiva, como ocorre, por exemplo, com a do Estado e a dos produtores rurais nos municípios incluídos nesta pesquisa. Essas rupturas e contradições, portanto, não devem levar à conclusão de que precisam ser resolvidas à força para serem unificadas dentro de cada formação discursiva, mas sim que pode haver no interior de cada uma destas a afirmação e a negação simultâneas de proposições, sem que com isso se percam outros níveis de unidade e de regularidade. As diferenças encontradas, então, não devem ser superadas, mas sim analisadas na forma em que se apresentam para poderem ser diferenciadas entre si.

A análise das relações entre as formações discursivas considera que as correlações institucionais e políticas entre elas, no campo político, são influenciadas pelo processo histórico, mas que, ao mesmo tempo, são resultantes do conjunto das

condições segundo as quais se exerce uma prática que dá lugar aos enunciados e cria as condições para que haja a modificação parcial ou total destes, possibilidade essa que é citada por Foucault (2004, p. 234). Optar, então, pela análise dos discursos para buscar compreender aquela realidade significa analisar os fatos históricos que estão ocorrendo no oeste paraense a partir de práticas institucionais e políticas marcadas pelo processo histórico, mas também pelo jogo que se estabelece no campo de disputas simbólicas.

Os enunciados proferidos por representantes das diferentes formações discursivas consideradas na pesquisa são compreendidos como elos de uma corrente, que fazem sentido porque são analisados no conjunto e como parte de um contexto sócio-ideológico, no qual interagem. Nesse sentido, os discursos das representações dos diferentes campos devem ser tomados à conta do horizonte social em que se inserem, pois as convicções e estratégias na tentativa de sobrepor o sentido do que dizem ao discurso dominante resultam dessa condição.

Parte-se da formação discursiva do Estado, *locus* privilegiado de produção dos discursos aqui focalizados, como o próprio Plano BR-163 Sustentável, que toma como referência órgãos responsáveis pelo gerenciamento daquelas políticas eleitas como centrais, no nível federal, como o Incra e o Ibama. Foram também consideradas as outras formações discursivas no nível do Estado e, além destas, as dos produtores rurais, dos madeireiros e dos trabalhadores rurais, as quais são consideradas como tal, ou seja, como formações discursivas, em função do nível de identidade, interesses, vínculo institucional, projeto político, exercício da atividade econômica ou trabalhista no oeste do Pará. E também porque, estando nessa condição, mobilizam o Estado a produzir determinada linha discursiva. Esse fato significa que são atores sociais, ou formações sociais, que têm peso nas disputas locais e regionais, seja pelo capital econômico ou político que possuem, seja pela capacidade de mobilização ou pela repercussão social que pode ter a sua exclusão dos discursos.

No oeste do Pará, os campos ligados aos trabalhadores rurais e aos empresários, vinculados aos ramos da madeira e da pecuária, foram definidos como prioritários em função de que estão organizados socialmente – por meio de sindicatos, associações etc - e também porque atuam em setores diretamente alcançados pelas medidas de ordenamento territorial e de gestão ambiental que vêm sendo implementadas ou propostas pelo governo federal. Quanto às demais esferas

estatais, estas foram incluídas porque não haveria como analisar determinados aspectos relacionados à institucionalização do Plano BR-163 Sustentável, que expressamente inclui as outras instâncias de governo no seu modelo de gestão, sem que a correspondência discursiva estivesse presente.

Quanto à apreensão dos discursos, é importante ter em conta que, sendo o campo político lugar de competição e de concorrência pelo poder, a força das idéias expressas sob qualquer forma de discurso depende menos da veracidade que envolve e muito mais do poder de mobilização para obter reconhecimento. O capital político assim firmado, com a aprovação dos que concedem legitimidade ao produtor dos discursos, está, pois, diretamente relacionado ao capital simbólico, porque há crença no que é dito, em função de quem fala e, de certo modo, independentemente do que fala.

A escolha dos entrevistados em cada um daqueles setores sociais obedeceu a determinados critérios previamente estabelecidos. Foi inicialmente considerada a importância de incluir representantes das diferentes esferas de poder estatal, ocupantes de posições-chave nas questões vinculadas à BR-163, assim como a existência de inter-relações entre os órgãos por eles representados. A existência de conflitos já havia sido identificada a partir da explicitação de divergências centrais em debates públicos, como aconteceu, no caso das representações do Estado, em seminário ocorrido no NAEA sobre aquela região, do qual participaram membros do governo federal e do governo estadual. Quanto ao município de Santarém, a inclusão da prefeita e de dirigentes de órgãos federais em nível regional, com sede nesse município, foi considerada estratégica pela importância que tem o poder local para a análise.

Em relação aos representantes dos setores não-estatais, como o dos fazendeiros e madeireiros, os conflitos há muito já tinham sido expostos publicamente, tanto nas audiências públicas realizadas na fase de construção do Plano BR-163 Sustentável quanto nos meios de comunicação. No caso do terceiro segmento não-estatal inserido na pesquisa, o dos trabalhadores rurais, a definição de incluir os dirigentes dos sindicatos dessa categoria de Itaituba e Trairão (Comunidade Caracol), se deveu ao fato de ser esse setor um dos focos principais das políticas governamentais que se destinam aos PA's- Projetos de Assentamento e aos PDS's-Projetos de Desenvolvimento Sustentável e que, conforme os discursos



contidos nos Planos, fazem parte de um compromisso maior de inclusão da pequena produção na região do entorno da rodovia Santarém-Cuiabá.

### 3 O DISCURSO OFICIAL: AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

O cenário amazônico<sup>3</sup> sobre o qual debruçaram-se os formuladores do PAS e do Plano BR-163 Sustentável, um dos mais ricos biomas do Planeta, é também permeado por devastação de grandes parcelas dos recursos naturais e por conflitos pela posse e uso da terra, fatos esses que levaram à construção dos novos instrumentos propostos pelo governo federal na gestão 2003-2006. Cabe, entretanto, ressaltar o papel que o Estado tem ocupado, seja por sua ausência, ou falta de governança, seja por sua participação ativa como formulador de políticas, financiador de determinadas atividades econômicas ou mobilizador de processos de ocupação da região.

Os programas desenvolvimentistas na Amazônia, que são bastante representativos das situações em que o Estado brasileiro agiu deliberadamente, resultaram, conforme afirmam Castro, Monteiro e Castro (2005, p. 6), na condução de investimentos para setores produtivos demandantes de recursos florestais e de terra, como o madeireiro e o da pecuária, o que levou ao desmatamento de 37,8 milhões de hectares da região, que passaram a ser 41,5 milhões em 1990, acrescidos de 2 milhões de hectares a cada ano, segundo dados oficiais, a partir de então, chegando a 13,9% do bioma Amazônia em 1999.

O Relatório Final do ZEE realizado no entorno da rodovia Santarém-Cuiabá aponta, em sua introdução (2006, p.1), uma série de condições vinculadas à gestão dos instrumentos de planejamento elaborados para a Amazônia e para a área de abrangência da rodovia, como o PAS e o Plano BR-163 Sustentável, para que venha a ocorrer o desenvolvimento integrado e sustentável: capacidade do Estado que possibilite firmar o contrato social com os atores locais, o que implica em governabilidade e, acrescenta o documento, investimento em capital social em busca de amplos consensos.

Por outro lado, o relatório aponta, também como elemento central para o desenvolvimento sustentável daquela área o ordenamento territorial, desde que entendido como busca de “equilíbrio entre os equipamentos habitacionais e de

---

<sup>3</sup> A Amazônia Brasileira ocupa um território de 6 milhões de km<sup>2</sup>, correspondentes a 61% do território do país.

produção e a distribuição fundamental da população” (2006, p.1), o que implica que o funcionamento desse instrumento deverá incluir a gestão dos recursos naturais.

Na investigação que constitui o objeto deste trabalho, o ordenamento territorial e a gestão dos recursos naturais são citados ao longo de todo o texto de modo separado, não pelo fato de serem compreendidos como duas áreas distintas em relação àquela política, mas sim porque, formalmente, na estrutura dos governos, tanto federal quanto estadual, as atribuições práticas e desdobramentos dessa política estão em grande medida vinculados a órgãos da estrutura de dois ministérios distintos, no caso, ao MDA e ao MMA – aos quais o Incra<sup>4</sup> e o Ibama<sup>5</sup> estão ligados - e a órgãos com estrutura diferenciada no nível do governo do Estado do Pará, como Sectam<sup>6</sup> e Iterpa<sup>7</sup>, muito embora envolvam questões vinculadas a quase todas as pastas. Trata-se, portanto, da necessária definição de um foco que possibilite a análise proposta.

### 3.1 A ARENA SIMBÓLICA DO PODER

Ao analisar os discursos das instituições do governo federal e das representações dos demais atores sociais em disputa no oeste do Pará, certamente são identificados muitos conflitos, que são analisados no 3º capítulo deste trabalho. Esses conflitos quando fazem referência ao Plano BR-163 Sustentável são localizados tanto nas formações discursivas não-estatais como também naquelas que pertencem ao campo estatal. Há, por exemplo, com relação à atuação do Incra, conflitos que são citados por pecuaristas, assim como pela prefeita de Santarém e pelo Ibama, quanto ao que identificam como falta de compromisso com princípios que são assegurados no Plano, entre eles a gestão democrática.

---

<sup>4</sup> O Incra foi criado em nove de julho de 1970, através do Decreto nº 1110 e foi resultado da fusão do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda).

<sup>5</sup> O Ibama foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, e é resultante da fusão de quatro entidades brasileiras que trabalhavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente (Sema); Superintendência da Borracha (Sudhevea); Superintendência da Pesca (Sudepe); e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

<sup>6</sup> A Sectam foi criada em 11/05/1988 pela Lei 5.457, mas só passou a funcionar a partir de julho de 1993.

<sup>7</sup> O Iterpa foi criado em 08 de outubro de 1975, através da Lei nº 4.584, com a finalidade de gerir na esfera pública estadual o território paraense.

As questões regionais no âmbito do ordenamento territorial são complexas e exigem que sejam consideradas outras facetas dos discursos, como por exemplo o do próprio Incra, através do superintendente de Santarém, que atribui grande parte dos problemas experimentados cotidianamente pelo órgão à carência de pessoal e de infra-estrutura de trabalho, para dar conta de graves questões que enfrenta, entre as quais a grilagem de terras.

Questões dessa natureza remetem à discussão sobre as razões pelas quais um órgão como o Incra, que precisaria contar com condições de trabalho compatíveis com a complexidade dos problemas com os quais se defronta na região oeste do Pará, até hoje não tenha sido devidamente aparelhado para dar conta da competência que lhe foi legalmente estabelecida desde a sua criação. Por outro lado, há nesse tipo de conflito algo que coincide com outras queixas quanto ao processo de democratização na gestão das políticas públicas traçadas no Plano BR-163 Sustentável, que tem dificultado ao Estado, de acordo com os discursos, manter o grau de adesão social necessário para legitimar as medidas propostas.

Fazer uma análise sobre as condições políticas e institucionais de implementação do Plano BR-163 Sustentável, retomando Foucault (1986, p.183), impõe interrogá-lo para além dos seus aspectos internos e de suas intenções, isto é, nos limites em que se relaciona com o campo, no qual produz seus efeitos, a partir de determinados mecanismos de poder. Parte o autor da constatação de que o poder é circular no sentido de que é exercido em rede, porque aqueles sobre os quais o Estado tenta exercer o seu domínio não são inertes. Portanto, é fundamental analisar o modelo estratégico, considerando as relações de força no campo discursivo, para a implementação do Plano.

A análise sobre as estratégias utilizadas pelo governo federal é relacionada às dos outros atores sociais, no 3º capítulo deste trabalho, a partir da identificação desses atores com formações discursivas que, assim como o Estado, estão também institucionalizadas, seja em associações, sindicatos etc, independentemente do grau de mobilização com que operam no campo político. Cabe aqui a definição que Foucault utiliza para instituição: “todo comportamento mais ou menos coercitivo, aprendido. Tudo que em uma sociedade funciona como sistema de coerção, sem ser um enunciado, ou seja, todo o social não discursivo é a instituição” (1986, p. 247).

De acordo com Bourdieu (1989, p. 165), os indivíduos e grupos sociais interpretam e absorvem a realidade de modo peculiar, em função dos instrumentos de percepção e de expressão a eles disponíveis. No campo político, propõe o autor, apesar de todas as disputas por poder e privilégios, as representações políticas devem ter como balizador máximo as necessidades do mundo social, significando que as relações nesse campo devem ser dialéticas e que todas as representações legítimas da luta devem ser reconhecidas e respeitadas. Por outro lado, esse respeito está diretamente relacionado à força que os diferentes atores sociais possuem e que é capaz de alterar as regras do próprio jogo. A competência social e técnica exigida na política, conforme Bourdieu (1989, p. 164-165), tem reflexos diretos sobre os governos e quanto mais o capital político estiver concentrado em pequenos grupos significa que há um maior número dos que, por não disporem dos instrumentos materiais e culturais fundamentais a uma participação política mais ativa, se submetem à condição de apoiadores ou de espectadores da cena política.

No campo político, como é o campo discursivo no oeste do Pará, o “monopólio dos profissionais”, a que se refere Bourdieu (1989, p. 164), é exercido por aqueles que possuem capacidade técnica e política para pautar, ou seja, para incluir na pauta da problemática política em debate as questões que são originadas a partir de um dado universo político. É um jogo em que os interesses em disputa, que estão ligados a diferentes setores e a diferentes classes – como a de trabalhadores rurais e a de fazendeiros e madeireiros -, dependem da capacidade de expressão e de inserção nas relações políticas, em cuja correlação de forças haverá a definição momentânea dos vencedores.

Nesse sentido, cabe também considerar como vem se dando a delegação de poder aos que estão à frente dos embates, porque foram investidos de autoridade para falar, reivindicar, propor ou impor, na condição, por exemplo, de dirigentes de sindicatos de trabalhadores rurais e de produtores rurais, como os aqui analisados. A *fides* implícita, ou seja, a delegação incondicional aos representantes, a que se refere Bourdieu (1989, p. 167), pode estar se dando de forma tanto mais concentrada, ou não, conforme a confiança que inspirem e mantenham em relação às bases dessas organizações.

De acordo com Bourdieu (1989, p. 198), a concentração do capital político é tanto mais possível quanto menos dotados de condições materiais e culturais forem aqueles que referendam esse capital. A fidelidade indiscutida é assim mais

fácil de ser garantida quanto menos houver competência social para a política e menos capacidade para produzir discursos e atos políticos por parte dos que se submetem ao poder. No debate sobre a competência social para atuar no jogo político, o autor ressalta o quanto o mercado da política é um dos menos livres, justamente porque há constrangimentos que submetem os dominados a uma representação que nem sempre advoga em favor dos interesses de todos, mesmo porque existem disputas internas dentro de cada campo.

Na análise dos discursos dos entrevistados no entorno da BR-163, como os pecuaristas de Novo Progresso, observa-se que há segmentos dentro dessa formação discursiva que não têm o mesmo espaço político para articular suas propostas, isso porque há nesse setor econômico pequenos, médios e grandes proprietários de terras que se dedicam à atividade, o que define um peso diferenciado no jogo político, mesmo o que se trava internamente. Do mesmo modo, na formação discursiva dos trabalhadores rurais da região oeste do Pará, observa-se que há diferenças quanto ao processo de mobilização e enfrentamento com os demais atores em disputa, entre os quais os madeireiros, pecuaristas e o próprio governo federal.

A luta que opõe os profissionais da política é, em essência, a luta simbólica para obter as transformações sociais que interessam às diferentes visões de mundo, que é uma luta pelo poder, inclusive, como afirma Bourdieu (1989, p. 174), sobre os poderes públicos. Os partidos políticos são agentes por excelência dessa luta e, mesmo que muitas vezes não estejam à frente dos embates, buscam permanentemente obter adesão social e assegurar apoio para conservar ou para transformar a visão que está no poder, inclusive através das instituições que legitimam esse poder.

No caso do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso, por exemplo, há demonstrações nos discursos dos que estão fora da direção desta entidade de que a delegação não vem se dando de forma tão absoluta. Isso significa que outras ações vêm sendo encaminhadas paralelamente à atuação da direção sindical, buscando a obtenção de direitos que são pretendidos pelos interessados. Essa situação, que transparece na análise dos discursos de militantes desse setor como divisões na organização dos produtores rurais daquele município pode, entretanto, estar fortalecendo essa categoria, mesmo havendo rupturas internas, dentro do sindicato, o que representa uma nova correlação de forças nas disputas

com o governo federal em torno das inúmeras questões que estão postas quanto à política fundiária e de gestão dos recursos naturais.

Apesar das possíveis rupturas internas, ou de desdobramentos que conflitam com a condução do sindicato, como é o caso da criação da Associação dos Produtores Rurais de Novo Progresso (Pronope), vale lembrar que todos esses atores integram e participam do jogo político, cuja regra central é a adesão ao próprio jogo, a partir dos interesses e ideologias de cada formação discursiva, havendo uma espécie de “contrato tácito”, que une a todos, no que Bourdieu denominaria de “conluio originário”.

Como se refere o autor (1989, p. 172), a concorrência entre os profissionais significa a disputa entre tomadas de posição políticas e intervenções no interior do campo, ou seja, entre formações discursivas, cujo universo é tão importante de ser compreendido como é o das pressões que provêm dos chamados “laicos” ou “base”, que atribuíram poder aos responsáveis. Isso porque, para obter legitimidade, os que representam cada grupo, ou cada formação discursiva, têm dupla responsabilidade: conseguir estabelecer alianças que lhe sejam favoráveis no campo político e, ao mesmo tempo, manter a representatividade diante da “base” do grupo que lhe atribuiu o poder de representá-lo.

A importância de compreender a tomada de posição deriva do fato de que ela só tem sentido relacionalmente, inclusive para o Estado, no campo em que se estabelece e “na diferença e pela diferença”. Concordando com a veracidade dessas assertivas, torna-se fundamental a análise dos discursos dos demais atores sociais em jogo no campo político, para compreender se o capital político de que o governo federal dispõe demonstra ser, de acordo com os discursos, institucional e simbolicamente forte, de modo a possibilitar a implementação das políticas de ordenamento territorial e de gestão dos recursos naturais no oeste do Pará.

Por outro lado, cabe lembrar que todo o aparato e estrutura legal, de que se vale o Estado para fazer impor suas medidas e para regular as relações sociais, fazem parte do campo do Direito, assim como as jurisprudências que se firmam ao longo do tempo, em função de divergências na interpretação das leis. Assim sendo, como afirma Bourdieu (1989, p. 210), são resultantes das relações de força existentes na sociedade, o que reforça a necessidade de o campo jurídico ser compreendido como expressão das determinações econômicas e dos interesses da classe dominante, sendo a estrutura de ação desse campo, juntamente com as

obras que lhe dão sustentação teórica, instrumentos de dominação. Tais fatos, como afirma o autor, não ocorrem por acaso. No campo do Direito, em geral, os que detêm poder estão muito próximos daqueles que exercem o poder simbólico, daí a coincidência de interesses e valores que reforçam e reproduzem constantemente o poder dos dominantes. Apesar de o Direito ser exercido e sustentado nas relações desiguais da sociedade, esse caráter é sempre omitido pelos dominantes, que buscam sempre reforçar a neutralidade, a autonomia e a universalidade do campo jurídico.

As considerações acima são muito pertinentes para a análise dos instrumentos legais que se fizeram refletir diretamente sobre a Amazônia, ao longo de sua história, mas também para reforçar a compreensão de que os novos instrumentos legais, planos e políticas aprovados na gestão do governo federal no período 2003-2006, por mais bem intencionados e fundamentados na necessidade de o Estado reaver a primazia institucional naquela região, palco de permanente conflitos, são também resultantes das disputas políticas entre interesses e projetos divergentes inclusive dentro do próprio Estado.

## 3.2 OS PLANOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS

### 3.2.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)

O debate sobre desenvolvimento urbano e regional, em 2003, no primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fomentou as discussões que culminaram com a formulação da PNDR, assim como com o PAS e o Plano BR-163 Sustentável.

A elaboração da PNDR, sob a responsabilidade do MI obteve a aprovação do governo federal, através da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por representantes de 21 pastas, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República. De acordo com o texto que consolida a PNDR, a execução das ações deve combinar a utilização das potencialidades de desenvolvimento das regiões



brasileiras com a valorização da diversidade regional existente no país e a redução das desigualdades regionais.

Na avaliação que consta do Boletim Regional Informativo da PNDR, relativo ao período janeiro a abril de 2006, havia a compreensão de que o Brasil continuava não dispondo de um sistema que possibilitasse a ação integrada entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e que a diversidade de planos, programas e projetos estavam desarticulados entre si, gerando ações isoladas e, muitas das vezes, conflitantes entre si. Por essa razão, entendia o MI, havia necessidade de definir diretrizes e buscar ordenar os diferentes instrumentos, de modo a obter atuação conjunta e harmônica entre eles e entre os três níveis de gestão do Estado. A PNOT surge, portanto, dessa necessidade e, como apregoa o discurso contido no escopo de sua formulação, como instrumento para promover o crescimento econômico, com justiça social e desenvolvimento sustentável, de forma estratégica para o território, associado a um projeto de nação.

Ressaltam os formuladores do PAS que mesmo esse plano não tendo sido formalmente apresentado e aprovado, as diretrizes gerais e princípios debatidos serviram para nortear as ações governamentais definidas para a Amazônia a partir de 2003.

Vale ressaltar que a Constituição Brasileira de 1988 já havia definido, em seu artigo 21º inciso IX, como competência da União a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O processo de discussão sobre a PNOT foi, então, iniciado durante os trabalhos da Constituinte responsável pela elaboração da Carta, “como instrumento de planejamento e elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado”, conforme consta dos Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (p.1), realizada em Brasília, em novembro de 2003. Passaram-se, portanto, quinze anos sem que a Política tivesse sido definida no país.

Para a execução da PNOT foram definidos pelo MI, entre outros, os seguintes objetivos específicos: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial; c)

identificar o papel do Ministério da Integração Nacional como articulador de diferentes esferas de poder; d) definir a PNOT como uma política de Estado e não apenas de governo. A implementação da Política deve ser capaz, como acentua o documento, de dirimir conflitos de interesse.

O estudo definido como fundamental para alcançar aqueles objetivos deveria então compreender seis eixos temáticos: a) padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação; b) avaliação dos impactos de políticas, planos e programas no uso e ocupação do território; c) contribuição de experiências internacionais e nacionais de ordenação do território; d) avaliação dos impactos da logística e de grandes projetos privados no uso e ocupação do território; e) espaços geográficos sob poder público; e) avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva da PNOT.

A responsabilidade pela condução da PNOT foi atribuída ao MI e ao Ministério da Defesa, embora, como ressalta aquele ministério na publicação “Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial” (2005), faça parte da agenda de vários ministérios e órgãos cujas competências estão vinculadas às questões territoriais, como o MMA, o Ministério das Cidades e o MDA.

Na concepção do grupo que formulou a Política, para que a implementação das ações nesse âmbito pudesse vir a ser viável tornava-se necessário que houvesse coerência, abrangência nacional e um projeto de desenvolvimento para o país cuja estratégia territorial pudesse ser definida pela sociedade brasileira. Nesse sentido, foi definido entre os objetivos centrais a utilização harmoniosa do território com vistas ao desenvolvimento sustentável que, de acordo com o enunciado, o país almeja.

O MI na referida publicação (2005) ao relatar como foram construídas a PNDR e a PNOT torna claro que as diretrizes fundamentais que nortearam o governo federal a perseguir a formulação de tais políticas foram: a redução da fragmentação do território nacional, tendo a União o papel central, mas, ao mesmo tempo, dividindo poder com os demais entes federados, e a busca de incluir grupos excluídos, integrando cidades e realizando a reforma agrária, temas esses que são reforçados por Wanderley Messias da Costa e Rogério Haesbaert (2005, p.9).

Quanto ao desenvolvimento econômico, a formulação da PNOT que consta naquela publicação (2005, p. 32) destaca que tanto o planejamento centralizado quanto as transformações que ocorreram na economia mundial, após a

crise do nacional-desenvolvimentismo e, posteriormente, com a abertura dos Estados do Sul ao capital internacional extremamente volátil, que impôs a “flexibilização dos lugares”, conduziram os países, em especial os latino-americanos, à necessidade de rever e requalificar suas políticas internas e externas e ordenar seus territórios com vistas a um esforço de ingressar em nova etapa de desenvolvimento.

Lembra o documento (2005, p. 32) que a representação do território está, assim, sempre a serviço de uma estratégia projetada e que a estrutura de múltiplos centros federados de poder implica em multiplicidade de poderes específicos e de projetos de desenvolvimento sobre determinados territórios. Nesse sentido, infere que “a formulação e a implementação da PNOT associada ao processo de reforma do Estado comporiam tendências de longa duração”.

O ordenamento territorial surge, então, como um imperativo na busca da construção desse novo caminho, porém, ainda como algo novo, de conteúdo desconhecido em toda a sua amplitude e aplicabilidade, mesmo sabendo-se ser necessário trabalhá-lo sob uma perspectiva transversal, no sentido de que deve transpor várias outras políticas que tenham incidência sobre o território, não com o objetivo de superá-las, mas sim de integrá-las de forma harmônica, a partir de objetivos estratégicos previamente definidos.

A própria literatura disponível, observa o documento (2005, p. 35), não é uma aliada nos momentos de imprecisão dado o caráter polissêmico de suas interpretações, evidenciando, através dos diferentes entendimentos e estratégias levados a cabo por vários países, que há necessidade de aplicá-lo às especificidades e objetivos do Estado brasileiro. Apesar da necessidade de adequação à experiência brasileira, a Venezuela foi considerada pelos formuladores da política de ordenamento territorial como a mais próxima quanto à reforma do Estado e aos objetivos de utilização desse instrumento de forma estratégica para o desenvolvimento territorial associado aos processos de descentralização política.

Diante da análise dos formatos e conteúdos utilizados em outras experiências, os objetos da PNOT no Brasil foram definidos com apoio na Carta Europeia de Ordenação do Território como sendo (2005, p. 36): o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado das regiões; a melhoria da qualidade de vida; gestão responsável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; além da utilização racional do território.

Quanto às diretrizes da PNOT, foram fixadas (2005, p. 36): a redistribuição da população e das atividades econômicas, buscando o reequilíbrio territorial, tendo em vista as fortes diferenciações quanto ao desenvolvimento econômico; a formulação de diretrizes para a planificação integral, combinando planificações setoriais; a formulação de diretrizes para o planejamento urbano, em especial aos elementos estruturantes do território; a definição de outros níveis de planificação territorial, com base na estrutura hierárquica abrangida, se maior ou menor; e, por fim, o zoneamento do território que apresenta problemáticas específicas.

Mais adiante o documento conclui que uma política com a abrangência da que está envolvida em um ordenamento territorial precisa necessariamente reconstruir o papel coordenador do Estado, muito embora reconhecendo a existência de “múltiplos centros federados e civis de poder” (2005, p. 38) e a necessidade de construir parcerias em âmbito continental, ou seja, com os demais países sul-americanos, firmando fronteiras de cooperação.

Ao analisar as exigências trazidas no processo de democratização do país, a publicação do MI (2005, p. 44-45) ressalta que passaram a ser incluídos na pauta política do planejamento estatal temas como a descentralização do poder, a participação social nas esferas de decisão do Estado e a sustentabilidade do desenvolvimento. As novas reivindicações das parcelas organizadas da sociedade brasileira, entretanto, menciona o documento, coincidiram com uma conjuntura de grave crise econômica no país, combinada com problemas resultantes de uma República com sérios problemas federativos e com a globalização em curso. Desse contexto emergia a necessidade do país vir a se estruturar no sentido de articular de forma estratégica suas políticas, com o objetivo de retomar o crescimento econômico e combater a desigualdade social.

Ao indagar como ordenar o território brasileiro em bases movediças, o documento define o papel que compete ao governo federal:

O estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço, instalação de equipamentos e infra-estruturas, gestão dos fundos territoriais e utilização dos recursos naturais, além de medidas de defesa da soberania e das fronteiras, e de ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. A operacionalização de tais diretrizes se realiza pela implementação das próprias políticas federais, por estímulo e indução das políticas estaduais e municipais e por convencimento e legitimação da sociedade (2005, p. 44-45).

Ao finalizar o documento, o grupo sob a coordenação do MI conclui (2005, p.77) que o espaço e o território devem ser considerados como resultantes também dos fluxos que os reconfiguram, e não apenas do espaço geográfico que encerram, bem como que, embora a escala da PNOT seja a do território nacional, suas ações realizam-se em múltiplas escalas. A PNOT, em suma, é mais abrangente do que a PNDR, que é um dos instrumentos daquela política maior.

### **3.2.2 O PAS**

A primeira discussão sobre o PAS ocorreu no Estado do Acre, em 2003, e surgiu da necessidade identificada pelos gestores federais de ser institucionalizada no país uma política nacional de desenvolvimento regional que, para a região amazônica, assumiu essa denominação. O acordo entre o governo federal e os governadores dos Estados pertencentes à região levou à assinatura de um Termo de Cooperação entre os gestores. Em termos territoriais, o PAS abrange a Amazônia Legal, incluindo os Estados da Região Norte do país, o Estado do Mato Grosso e parte do Maranhão. A versão final do Plano, à qual são feitas referências neste trabalho, data de maio de 2006.

A estratégia do PAS, de acordo com o documento, subdivide-se em cinco eixos temáticos: produção sustentável com inovação e competitividade; inclusão social e cidadania; gestão ambiental e ordenamento do território; infra-estrutura para o desenvolvimento; e novo padrão de financiamento.

O novo modelo de desenvolvimento proposto no PAS “tem como base a expansão do mercado interno, sobretudo o que deriva do consumo de massa, com a condicionante da estabilidade macroeconômica e o atributo da sustentabilidade ambiental” (2006, p.6), em que o meio ambiente, como era percebido no passado, deixa de constituir obstáculo ao crescimento econômico. Afirma com ênfase o documento que essa condição torna-se uma variável tão importante quanto a inclusão social, o dinamismo econômico e a redução das desigualdades regionais.

É ressaltado no PAS o debate aberto com os governadores dos Estados que compõem a Amazônia e, inclusive, a deliberação por parte destes acerca das secretarias de Planejamento e de Meio Ambiente dos governos estaduais como os órgãos diretamente responsáveis pela implementação dos programas, projetos

prioritários e ações decorrentes daquele plano. A essas secretarias coube também a responsabilidade de organizar, em âmbito estadual, reuniões com as representações dos setores produtivos e com outros atores sociais organizados para debater as propostas e apresentar prioridades.

Além da importância da participação dos governadores dos Estados, os formuladores do PAS apresentam como “compromisso de governo a transparência, crescente participação e controle da sociedade na definição e implementação das políticas públicas” (2006, p. 56). No discurso sobre a participação e controle social foi incluída como uma das seis diretrizes gerais que compõem a orientação estratégica de implementação do PAS o “fortalecimento e empoderamento da sociedade civil da região” (2006, p. 58), com o objetivo de que uma maior presença do Estado venha a se fazer em sinergia com as parcelas organizadas da sociedade. A maior governabilidade é identificada no discurso como um imperativo que se faz refletir nos processos de ocupação da terra e transformação social e produtiva, mas, em especial, na necessidade de ampliar serviços públicos essenciais na região, entre eles a educação, a saúde, a habitação, a regularização fundiária, a justiça e a assistência técnica.

Com relação ao padrão de financiamento a ser utilizado na região, o PAS defende a utilização de *royalties*, o que deverá ocorrer a partir da revisão da legislação, de modo que possa haver compensação financeira aos Estados que tenham os seus rios e subsolo explorados, revertendo esses recursos para a promoção do desenvolvimento sustentável (2006, p. 80). Outros programas e ações do governo federal e dos governos estaduais, além de recursos externos, têm importante papel a desempenhar na estratégia de desenvolvimento da Amazônia proposta no PAS. É expressa também a institucionalização de articulações público-privadas nacionais com parceiros internacionais (2006, p. 81).

### **3.2.3 O Plano BR-163 Sustentável – abrangência e marcos da pesquisa**

O Plano BR-163 Sustentável foi o primeiro plano operacional traçado após a definição das diretrizes gerais do PAS. A rodovia Santarém-Cuiabá, que possui 1.765 km, tem em seu entorno uma área composta, de acordo com o próprio Plano (2005, p. 74-75), por uma paisagem diversificada formada pelos biomas da Floresta Amazônica e do Cerrado e também por áreas de transição. A região faz

parte da maior bacia hidrográfica do mundo e abrange duas das maiores sub-bacias desta, a Teles Pires/Tapajós e a Xingu/Iriri, além de vários tributários.

Vale aqui ressaltar que a abertura dessa rodovia fez parte do Programa de Integração Nacional (PIN), na década de 1970, período em que o país estava sob o comando dos militares. A ocupação da região no entorno da BR-163 caracterizou-se, desde o início, como registra a equipe de sócio-economia no Relatório Final do ZEE (2006, p. 135), por um padrão de ocupação de médias e grandes propriedades, o que desde então levou a muitos conflitos entre fazendeiros e pequenos produtores rurais, garimpeiros e indígenas.

Ao todo a região de abrangência do Plano BR-163 Sustentável inclui 71 municípios, sendo 28 no Estado do Pará, 37 no Estado do Mato Grosso e 6 no Estado do Amazonas, perfazendo um total de 1.232 milhão Km<sup>2</sup>, correspondentes a 14,47% do território nacional. Nas mesorregiões e sub-áreas que compõem a área de influência do Plano existe uma população em torno de dois milhões de pessoas, de acordo com os dados do IBGE de 2004. Parte dessa população vive em pequenos e médios núcleos urbanos, enquanto que outra parcela é composta por ribeirinhos, indígenas e quilombolas que, em geral, estão mais distantes das áreas urbanas.

De acordo com o Plano BR-163 Sustentável (2005, p.25), dos 71 municípios que compõem a região de influência da rodovia, somente Santarém tem população acima de 50 mil habitantes, possuindo 176,5 mil. Dos demais, apenas quatro têm população acima de 50 mil habitantes – Altamira, Itaituba, Parintins e Sinop –, outros 21 municípios têm população entre 10 e 50 mil habitantes e 45 possuem população abaixo de 10 mil habitantes.

Vale ressaltar que, após a Constituição Federal de 1988, foram criados, somente na área de influência da BR-163, dez municípios: Anapu, Vitória do Xingu, Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Rurópolis, Placas, Belterra, Novo Progresso e Trairão, conforme aponta o Relatório Final do ZEE (2006, p.12). A seguir encontra-se o quadro dos municípios paraenses que se situam nessa área:

Período de Criação dos Municípios da Área de Influência da BR-163			
Sub – áreas	Municípios	Ato de criação	Data de instalação
Calha do Amazonas	Santarém	Res. 145 – 24/10/1948	1/1/1948
	Juruti	Lei 1295 – 09/03/1913	Restaurado em 1935
	Prainha	Lei 08 – 31/10/1935	Restaurado
	Belterra	Lei 5929 – 28/12/1995	1/1/1997
Baixo Tapajós	Itaituba	Lei 684 – 23/03/1900	15/11/2000
	Aveiro	Lei 2460 – 29/12/1961	Restaurado em 10/04/1962
	Rurópolis	Lei 5446 – 10/05/1988	1/1/1989
	Trairão	Lei 5695 – 13/12/1991	1/1/1993
Transamazônica Oriental	Altamira	Dec. 1234 – 06/11/1911	1/1/2012
	Sen. J. Profirio	Lei 2460 – 29/12/1961	Restaurado
	Porto de Moz	Dec. 2805 – 10/12/1937	Restaurado
	Uruará	Lei 5435 – 05/05/1988	1/1/1989
	Medicilândia	Lei 5438 -06/05/1988	1/1/1989
	V. do Xingu	Lei 5701 – 13/12/1991	1/1/1993
	Brasil Novo	Lei 5692 – 13/12/1991	1/1/1993
	Placas	Lei 5783 – 20/12/1993	1/1/1997
	Anapu	Lei 5929 – 28/12/1995	1/1/1993
Vale do Jamanxim e Jacareacanga	N. Progresso	Lei 5700 – 13/12/1991	1/1/1993
	Jacareacanga	Lei 5591 – 13/12/1991	1/1/1993

Tabela 1 – Período de Criação dos Municípios da Área de Influência da BR-163  
Fonte: Relatório Final do ZEE da BR-163

A realidade da região envolve também grande diversidade cultural, estando nela incluídos indígenas, extrativistas, pequenos produtores rurais, empresários do agronegócio, madeireiros, grandes grupos empresariais nacionais e internacionais ligados à atividade mineral e outros. A atividade econômica na região oeste do Pará está assentada fundamentalmente no setor primário, com forte



predomínio da agropecuária, exploração madeireira e também da atividade mineral, para exploração de ouro, bauxita, alumínio e calcário.

Considerando o panorama acima descrito, cabe perfeitamente a recomendação que está expressa na introdução do Relatório do ZEE quanto à obrigatoriedade de “tratar a região como múltipla, diversa e singular, exigindo políticas públicas que não minimizem sua complexidade” (2006, p.1).

Caracteriza-se também a região por baixíssimo aporte de infra-estrutura - da qual fazem parte os setores de transporte, energia, comunicações e armazenagem - e também tecnológico, o que traduz a insuficiência de investimentos do Estado, no sentido de promover as condições para o seu efetivo desenvolvimento. Vale também ressaltar que o processo de ocupação da região, desde o início de seu povoamento até os dias atuais, vem ocorrendo de forma desordenada. Há grande concentração de terras e a regularização fundiária por parte do Estado tem sido historicamente incipiente, fatos esses que contribuem decisivamente para os graves e constantes conflitos sobre a posse e o uso da terra e para a implementação de medidas como as Unidades de Conservação (UC's), que ocupam grande parte do território abrangido pelo Plano definido como Área de Proteção (APA), de Uso Sustentável ou de destinação específica, entre as quais incluem-se as Terras Indígenas, as Áreas de Quilombolas e as Militares.

A área do Plano compreendida no Estado do Pará combina problemas de diversas ordens: graves questões fundiárias, com índices elevados de grilagem de terras; desmatamento de grande parte da cobertura vegetal, com sérias conseqüências para o meio ambiente e sustentabilidade da região; atividades econômicas ilegais; pobreza; interesses econômicos regionais, nacionais e internacionais diversos e conflitantes; ineficiência e ineficácia do Estado etc. A rica biodiversidade do oeste do Pará – fauna e flora –, aliada a grandes quantidades de terra e riquezas minerais, não apenas têm atraído diferentes setores e interesses econômicos, como têm provocado conflitos e um processo intenso de degradação ambiental.

De acordo com o Relatório do ZEE (2006, p. 19-20), a área de abrangência da BR-163 que está contida nos limites do território do Estado do Pará tem em torno de 334.000 km<sup>2</sup> e é constituída ao todo por dezenove municípios, cuja projeção do IBGE para 2005, quanto à população, foi de mais de 845.000

habitantes, com maior concentração nos municípios de Itaituba, Altamira e Santarém, sendo este último o maior em termos absolutos.

A delimitação do objeto da pesquisa nos marcos do território do Estado do Pará, embora sendo este apenas um dos três Estados inseridos no Plano BR-163 Sustentável, deve-se ao fato de que para traçar parâmetros de análise da trama discursiva entre as representações das três instâncias do Estado, e também, no caso do governo federal, com os outros atores sociais que com ele interagem no processo de disputa política, torna-se fundamental reduzir o objeto aos limites possíveis de investigação de um campo, de modo a possibilitar não apenas o acesso à formação discursiva em âmbito estatal, com as disputas internas que lhe são próprias, mas também a outras, extra-estatais, que possam indicar em que medida a pretendida institucionalização das políticas ambientais e fundiárias está de fato se materializando e dispõe de credibilidade junto aos diferentes segmentos sociais envolvidos na realidade do oeste paraense.

A opção por analisar conjuntamente as políticas de gestão ambiental e de ordenamento territorial propostas no Plano BR-163 Sustentável pelo governo federal, no período 2003-2006, para o oeste do Pará, deve-se ao fato de haver profunda imbricação de uma em relação à outra. A quase totalidade das terras nessa região pertence ao Estado, a quem compete dar-lhes a devida destinação de acordo com o interesse público. Ao criar unidades de uso sustentável e de proteção integral, que serão explicitadas no próximo tópico deste trabalho, na região oeste do Estado do Pará, o Executivo Federal definiu a nova destinação a terras anteriormente habitadas e com atividades econômicas instaladas, que, por isso mesmo, estavam em acelerado processo de avanço sobre os recursos naturais, como ocorre, por exemplo, em grandes áreas utilizadas para pecuária e extração de madeira na Floresta Nacional (Flona) Jamanxim. Esse fato implica grandes dificuldades e conflitos para a viabilização de tais políticas, dado o confronto que se instala com os interesses econômicos, políticos e sociais locais, que passa a exigir ações politicamente sincronizadas e eficazes por parte do Estado, para que venha a ser garantido o sucesso das medidas propostas e legalmente aprovadas. Além das questões de ordem ambiental, há implicações relativas à posse da terra e, ainda, às atividades produtivas, inclusive aquelas que são praticadas em bases ilegais, porque geram renda e empregos diretos e indiretos na região.

O quadro em termos fundiários, no oeste do Pará, é diverso em relação às áreas que têm destinação específica ou foram definidas como de proteção: há grandes áreas ocupadas e atividades econômicas praticadas ilegalmente porque estão instaladas em terras griladas; outras áreas, em menor número e extensão, abrangem propriedades legalizadas; e há, ainda, as que estavam em vias de legalização e que não chegaram a obter a titulação das terras, apesar de terem protocolado nos órgãos do Estado processos que tramitam na burocracia estatal, por vezes, há mais de vinte anos. Em outras situações, há flagrante desrespeito às leis quanto à proteção ambiental, mesmo em áreas de propriedade regularizada junto ao Incra.

O emaranhado de situações e desdobramentos demonstra que os órgãos que têm sob sua responsabilidade a execução das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental na região, que devem materializar as determinações contidas nos marcos legais e nos instrumentos de planejamento, precisam ter atuação conjunta e harmônica no sentido de combinar a utilização de recursos – sejam estes materiais, financeiros, de pessoal ou políticos – para objetivar medidas e buscar as concertações possíveis entre os diferentes interesses em jogo.

Considerando a análise que mais adiante será feita neste trabalho, torna-se fundamental extrair alguns elementos centrais do Plano BR-163 Sustentável que estão diretamente vinculados aos principais conflitos identificados nos discursos dos atores participantes da pesquisa, tanto do campo estatal quanto do não-estatal. Entre esses pontos, encontram-se: o modelo de desenvolvimento econômico para a região de influência da BR-163, o modelo de gestão institucional e a conexão desse instrumento com os outros que têm, ou deveriam ter, implicações diretas sobre aquela área.

O modelo de desenvolvimento para o entorno da rodovia Santarém-Cuiabá inclui questões de diversas ordens e que estão vinculadas a diferentes pastas, algumas já citadas anteriormente, como a política de concessão de crédito público, política fiscal, ampliação das condições científicas e tecnológicas, destinação de terras públicas, legalização de terras para as diferentes atividades econômicas, definição de áreas e critérios para acesso ao capital natural na região, garantia de infra-estrutura e de assistência técnica etc. As definições desses pontos são estratégicas em relação ao desenvolvimento da região, em função de que

implicam diretamente no maior ou menor apoio por parte do Estado a determinadas atividades e setores econômicos.

Na introdução do Plano BR-163 Sustentável, em seu primeiro parágrafo, o governo federal aponta a opção prioritária que o levou à elaboração desse plano e do PAS:

A viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na Região Amazônica, baseado na inclusão social, na redução das desigualdades sócio-econômicas, no respeito à diversidade cultural, na viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas que gerem emprego e renda e no uso sustentável dos recursos naturais, com a valorização da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio ecológico desse importante patrimônio brasileiro (2005, p. 3).

Esse novo modelo de desenvolvimento sustentável parte da premissa, como esclarece o governo federal no Plano, “de que é possível conciliar o crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e uso sustentável dos recursos naturais” (2005, p. 4). A estrutura e a dinâmica econômica em todo o entorno da BR-163 são bastante diferenciadas, conforme o Plano, se consideradas as oito sub-áreas nas quais este foi subdividido para fins de planejamento, embora haja um aspecto comum a todas elas que é o da absoluta predominância do setor primário, particularmente na atividade agropecuária e madeireira (2005, p. 26).

De acordo com o Plano, o desenho traçado para a região inclui a diversidade de atividades econômicas, compondo um mosaico heterogêneo, que contempla setores como o agropecuário, a atividade florestal madeireira, os produtos florestais não-madeireiros (óleos, fármacos, frutos, resinas etc), a pesca, a mineração, a agricultura familiar, o ecoturismo e o turismo cultural. Em cada uma daquelas oito sub-áreas, o documento faz uma avaliação das atividades que devem ser incentivadas, com aporte científico-tecnológico, de infra-estrutura etc, para que possam sair da base produtiva essencialmente extrativista para um outro patamar tecnológico, que possibilite agregar valor à produção, com aproveitamento dos resíduos, através de um processo de verticalização da produção.

Dentre esses, os setores do agronegócio, pecuária, madeireiro e mineral exercem grande pressão sobre o poder público, assim como na região do oeste do Pará representam grande concentração de terra, recursos naturais e capital e, de modo geral, acesso predatório a esses recursos. A região oeste do Estado do Pará

combina, assim, como foi mencionado anteriormente, abundância de terras, de minérios e rica biodiversidade com pobreza extrema e precaríssimas condições infra-estruturais.

No Plano BR-163 Sustentável, assim como no PAS, é ressaltada a importância da participação nos debates dos governos dos Estados do Mato Grosso, Pará e Amazonas, assim como das prefeituras municipais e de vários segmentos organizados da sociedade, para que, por meio do diálogo e da negociação, sejam buscados acordos legitimados pela base social. Para gerir as políticas e ações decorrentes de um Plano para a Amazônia, entretanto, reconhecem os formuladores desses instrumentos, devem ser promovidas mudanças no quadro institucional, uma vez que as experiências de desenvolvimento regional, ao longo dos últimos quarenta anos, e as instituições federais e estaduais criadas no decorrer dos últimos quinze anos, demonstram ser incompatíveis com o padrão de coordenação necessário à implementação articulada de objetivos, estratégias e ações como os que estão propostos para a Amazônia.

### 3.3 AS REGULACÕES DO ESTADO

#### 3.3.1 A criação de Unidades de Conservação

As definições relativas às UC's estão previstas no artigo 225 §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988 e foram regulamentadas através da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). De acordo com a Lei, é considerado como UC o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

O órgão central para a coordenação do SNUC é o MMA, sendo o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) o órgão consultivo e deliberativo e o Ibama, juntamente com os órgãos estaduais e municipais, e, excepcionalmente, unidades de conservação estaduais e municipais, os responsáveis pela execução das políticas nessa área.

As UC's integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, que são as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. O primeiro inclui como categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. O segundo grupo, o das Unidades de Uso Sustentável, é composto pelas seguintes categorias: APA; Área de Relevante Interesse Ecológico; Flona; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Embora a criação de UC's seja competência do poder público, que pode se valer dessa prerrogativa para conter o desmatamento ou outros processos predatórios dos recursos naturais, a eficácia das medidas depende da capacidade do Estado em administrar essas áreas, tanto sob o aspecto financeiro, quanto em termos da atividade de fiscalização, o que remete a aspectos quantitativo e qualitativo do quadro de pessoal, assim como ao necessário processo de condução política dos interesses em jogo.

Conforme consta do PAS (2006, p.19-20), 33,5% da Amazônia Legal brasileira, que correspondem a 1,71 milhão de km<sup>2</sup>, estão enquadrados de alguma forma como áreas protegidas, sejam estas UC's (de proteção integral ou de uso sustentável), terras indígenas, terras quilombolas ou áreas militares. As UC's federais ocupam 585 mil Km<sup>2</sup> (11,5% da Amazônia Legal), sendo 262 mil km<sup>2</sup> de proteção integral e 323 mil Km<sup>2</sup> de uso sustentável. Além destas, as terras indígenas somam 1,02 milhão Km<sup>2</sup>, correspondentes a 20,0% de todo o território da região, as terras quilombolas cobrem 85 mil Km<sup>2</sup> (1,6% do total) e as áreas militares ocupam 22 mil Km<sup>2</sup> dessa área.

Em relação aos dados acima, é ressaltado no PAS o grande avanço no sentido da preservação ambiental e da produção sustentável realizado pelo governo federal, entre 2004 e 2006 (2006, p.69), quando foram criados dois grandes mosaicos de UC's no oeste paraense. O primeiro no centro-oeste do Pará, chegando até a BR-163 (Novo Progresso), consistiu na criação de duas novas UC's de uso sustentável: as Reservas Extrativistas Verde para Sempre e Riozinho do Anfrísio. O segundo mosaico está localizado em parte da Área sob Limitação Administrativa Provisória, no sudoeste do Pará, assim definida para o período entre maio de 2005 e fevereiro de 2006, incluindo a localidade de Moraes de Almeida e os municípios de Novo Progresso e Castelo de Sonhos. Integram o segundo mosaico a Reserva

Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo, os Parques Nacional Jamanxim e o do Rio Novo e a ampliação do Parque Nacional da Amazônia. De acordo com o PAS, as novas áreas de uso sustentável somam 4,9 milhões de hectares, ao serem somadas as áreas ocupadas pela Flona Jamanxim, Flona Crepori, Flona Amaná, Flona Trairão e pela APA Tapajós.

### **3.3.2 A criação do Distrito Florestal**

O primeiro Distrito Florestal Sustentável brasileiro, conforme consta do PAS (p.10), foi criado na BR-163 e ocupa uma área de 190.000 km<sup>2</sup>. A perspectiva em termos de produção dessa área é de 5 milhões de m<sup>3</sup> de madeira em tora, o que deve gerar algo em torno de 100 mil empregos.

De acordo com os dados apresentados no Relatório Final do ZEE (2006, p. 135), estão concentrados na Amazônia 90% da produção florestal de áreas naturais do Brasil, que têm lugar em áreas privadas (24%), em áreas legalmente protegidas (29%), incluindo UC's e terras indígenas, e em terras públicas (47%). Esses dados por si só já demonstram a dimensão dessa atividade econômica na região, assim como o grau de responsabilidade do Estado, considerando que 76% dependem de fiscalização constante, demarcação de áreas, controle do percentual destinado à Reserva Legal, controle fiscal etc.

A importância do setor florestal pode ser dimensionada também por outros dados da Secretaria de Produção do Estado do Pará, divulgados naquele Relatório (2006, p. 136): a produção do setor é responsável por algo em torno de 4% do PIB brasileiro, tendo gerado R\$21 bilhões de reais, em 2001, R\$2 bilhões de reais em impostos e cerca de dois milhões de empregos diretos e indiretos em florestas nativas e plantadas.

O crescimento acelerado do setor no Estado do Pará, nos quinze últimos anos anteriores a 2005, com avanço desordenado e por vezes ilegal sobre os estoques naturais, teria justificado, a partir da análise do governo federal, a criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas.

### 3.3.3 A Lei de Gestão de Florestas Públicas

A discussão promovida pelo governo federal em torno das principais ações de fomento à produção que deveriam ser geradas na Amazônia, por ocasião dos debates do PAS, culminaram com o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei sobre a gestão de florestas públicas, que previa a concessão de áreas para a iniciativa privada, para fins de manejo sustentável, considerada como uma alternativa para a produção florestal em terras públicas na região.

O referido projeto foi aprovado em 2006, através da Lei Federal nº 11.284, e, além de definir o sistema de gestão das áreas de florestas por concessão, instituiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

De acordo com as definições constantes do parágrafo 2º do artigo 2º da Lei, a gestão florestal é uma atribuição do Estado, que possui níveis diferenciados de competência em relação a essa questão, e cujos limites estão restritos à jurisdição de cada ente – Estados, Distrito Federal e municípios. Cabe a esses entes, entretanto, a atribuição de normatizar, de forma supletiva ou complementar, a gestão das florestas, o que, assim sendo, pressupõe que as ações do Estado devam estar sincronizadas entre si.

A concessão florestal, definida na referida lei, se por um lado conciliou certos interesses, também gerou muita polêmica, tanto no setor madeireiro quanto nos mais diferentes palcos de debates – como o Congresso Nacional, partidos políticos, instâncias do Executivo em todos os níveis etc. Entre os pontos de conflito, encontram-se acusações de privatização das florestas públicas brasileiras, o favorecimento aos grandes grupos empresariais em detrimento dos pequenos do setor, a incapacidade do Estado em gerir e controlar essas áreas e outras tantas questões.

Em síntese, a concessão das florestas públicas passou a tornar-se possível mediante delegação onerosa feita pelo poder público para terceiros, desde que estes constituam pessoas jurídicas, estando ou não em consórcio, que poderão, se vencedores em processo licitatório, explorar produtos e serviços em unidade de manejo que seja sustentável, pelo prazo de até 120 meses. Estão incluídas nas áreas identificadas como de produção sustentável as florestas naturais ou plantadas, assim como as unidades de manejo das áreas protegidas que constituem as



florestas nacionais, estaduais e municipais, de acordo com o que estabelece o artigo 17 da Lei 9.985/2000.

Para a gestão dessas áreas, entretanto, há necessidade de articular diferentes instituições pertencentes ao Estado, que não apenas as ligadas à questão ambiental. Ao lado da gestão dos recursos naturais, é necessário o rigoroso controle fundiário, constantes ajustes na política econômica, condições infra-estruturais, política de crédito etc. Como refere o Relatório Final do ZEE da BR-163 (2006, p.162), além dos mecanismos de controle do Estado, a concessão de florestas públicas a grupos privados carece também de controle permanente e eficaz por parte dos atores sociais não-estatais organizados.

## **4 SENTIDOS EM DISPUTA: CONFLITOS E ESTRATÉGIAS DOS DIFERENTES ATORES**

A apreensão dos discursos, em um dado momento da história do oeste do Pará, não tem, neste trabalho, a intenção de relacioná-los com o seu aparecimento histórico, mas sim de estabelecer o nexos das regularidades discursivas que rege a dispersão entre os enunciados dos atores sociais no momento em que são colocadas em prática medidas federais previstas no Plano BR-163 Sustentável. O conceito de dispersão, que é formulado por Foucault (2004, p. 53-54), é usado para identificar os pontos de divergência entre as formações discursivas, ou representações sociais presentes no campo político e discursivo, que serão analisados neste capítulo a partir do aspecto regular com que aparecem nos discursos.

### **4.1 O CORO DESAFINADO DOS AGENTES ESTATAIS**

Na observação dos conflitos que emergem dos discursos é preciso identificar os pontos de difração que revelam, ou seja, as incompatibilidades que foram apreendidas entre as formações discursivas e também no interior de cada uma delas. As correlações entre os discursos tomam como referência o Plano BR-163 Sustentável, elaborado pelo governo federal, e os discursos das outras forças sociais, tanto do campo estatal – estadual e municipal – quanto não-estatal, como é o caso de madeireiros, fazendeiros e trabalhadores rurais. Os pontos de difração, mediante análise, serão transformados em pontos de equivalência no sentido de que, mesmo representando incompatibilidades, são formados a partir de regras comuns, o que, como afirma Foucault (2004, p.73), deve possibilitar a definição do sistema comum de sua formação, apesar das divergências que opõem entre si.

Nos sistemas de formação discursiva, de acordo com Foucault (2004, p. 81), não existe apenas a coexistência de elementos heterogêneos, mas também um relacionamento entre estes que toma lugar na prática discursiva. Por outro lado, segundo o autor, há um sistema vertical de dependências, o que significa dizer que a coexistência entre enunciados, estratégias, etc não é possível de forma geral e desconectada, mas está condicionada pelos níveis anteriores do sistema de formação, isto é, há uma hierarquia a que as relações obedecem.

Assim sendo, deve-se considerar que as interações discursivas que estão sendo analisadas, a partir de um momento específico e de enunciados definidos, não estão desconectadas ao longo do tempo, embora a pesquisa se refira a um corte temporal, uma vez que seguem uma trajetória e, desse modo, são também conseqüências das relações anteriormente estabelecidas, seja porque houve pontos de difração – incompatibilidades - ou porque foi possível identificar convergências entre as formações envolvidas. Significa dizer que na formação discursiva do Estado, por exemplo, muitos dos conflitos levantados nos discursos, que dizem respeito ao campo que envolve o Plano BR-163 Sustentável e aos seus desdobramentos no oeste do Pará, estão também condicionados por relações anteriormente estabelecidas. Essa consideração é válida tanto para essa formação discursiva quanto para as relações desta com as dos atores não-estatais incluídos na pesquisa.

Para tornar mais clara essa questão, consideramos como um ponto de difração a estratégia eleita pelo governo federal para a discussão e implementação do Plano, cuja ênfase está centrada na democratização, tanto das estruturas quanto dos processos de decisão, que deveriam incluir a participação dos atores sociais, inclusive os estatais, presentes e reconhecidos como forças no campo político. Embora a estratégia de discussão e construção do Plano tenha incluído alguns mecanismos importantes, como a realização de audiências públicas, que trouxeram elementos novos para o debate e ajudaram a construir consensos naquele momento, os discursos demonstram que questões centrais não estavam ainda amadurecidas dentro do próprio governo federal, em função de interesses políticos e econômicos divergentes e também da estrutura centralizadora do Estado brasileiro que, ao longo de sua história, não assimilou uma dinâmica própria de democratização de suas instituições.

Ainda como parte da formação discursiva do Estado e em relação à democratização, para tomar como referência a mesma categoria de análise utilizada acima, observa-se que, apesar das acirradas críticas dos representantes do governo do Pará em relação ao Plano e à condução deste por parte do governo federal, que, segundo alegam, desconsidera o Pacto Federativo Brasileiro, esses agentes admitem claramente nos discursos que quando as decisões e prioridades são definidas em âmbito estadual também não são consideradas as decisões locais, dos municípios, havendo uma centralização quase que total em relação às políticas de

ordenamento fundiário e de gestão ambiental, salvo um ou outro evento realizado, que, entretanto, de acordo com as informações, não tiveram impacto no conjunto das definições estratégicas do governo estadual. Alguns gestores admitem claramente que a participação dos municípios não tem tido maior relevância pelo fato de que as proposições dessas fontes são muito limitadas e pontuais, além de extremamente localizadas, não chegando a contribuir para uma visão mais macro dos problemas e nem para soluções que possam promover as mudanças econômicas e sociais necessárias.

Sobre esse ponto, vale ressaltar o que foi dito pelo secretário de Integração Regional, do governo do Pará:

Eu diria que o planejamento é realizado pelo poder central do Estado. Houve algumas reuniões – em Santarém, Altamira e num outro município do sudeste do Estado. Mas as demandas apresentadas por eles são muito pontuais e não conseguem ter uma visão macro dos problemas. O que você colhe deles é muito local, não é nem regional, não chegando a proposições que possam promover mudanças na condição econômica.

A avaliação desse agente é corroborada pelo Secretário de Produção do Pará, em relação ao papel dos municípios nas decisões do governo estadual:

Hoje, temos uma interlocução [com os municípios], mas ela é muito demandante: os municípios demandam determinado nível de soluções para determinados problemas. Estamos querendo inverter isso, estamos querendo ser agora concertantes de políticas públicas para determinadas áreas, não só na questão ambiental e na fundiária, mas na questão da geração de renda (...) Vendo pelo lado da produção, diria que estamos criando, em paralelo, algo que é extremamente importante, que é um agente que vai ser um grande mobilizador dessas questões dentro de cada um desses locais. Estamos chamando de agente de desenvolvimento local.

Situações como essas comprovam que, não obstante as diversidades externas, questões como a precária democratização e a ausência quase total de institucionalização dos conflitos no processo de definição de políticas públicas estão ligadas em um mesmo jogo de relações vinculado ao regime discursivo do Estado, que não está determinado apenas pelas pressões externas, mas que obedece também à sua própria forma de apropriação e aos limites de condicionamentos anteriores.

Por outro lado, em relação aos atores sociais não-estatais, a democratização é também uma difração, porque revela uma incompatibilidade

discursiva, que se apresenta com regularidade comprovada, entre outros exemplos, pelo fato de as críticas à postura considerada autoritária e centralizadora por parte do governo federal, em relação à condução do Plano BR-163 Sustentável, não conduzirem esses agentes a um nível de organização e mobilização que possa se contrapor formalmente e por mecanismos institucionalizados, aprovados nas próprias audiências públicas, às definições governamentais. A utilização da democracia como parâmetro de análise, nas estruturas bem como nos processos em curso no oeste do Pará, torna mais clara a compreensão do quanto incompatibilidades identificadas nos discursos são, na verdade, equivalentes entre si e estabelecem condicionamentos mútuos.

A análise dos discursos dos representantes do governo federal responsáveis pela implementação das políticas de gestão dos recursos naturais e de ordenamento territorial revela que há debilidades na articulação política e institucional entre os órgãos da própria esfera federal, o que, de início, já demonstra ser fator agravante para a perda da capacidade de ação e, por conseguinte, de eficiência e eficácia do Estado. Apesar da insuficiência de recursos públicos para o atendimento dos complexos problemas existentes no oeste do Pará, recorrente nos discursos dos entrevistados que pertencem aos quadros dos órgãos federais, a falta de deliberação e de ação articulada entre estes e com as outras instâncias do Estado pulveriza os investimentos, reduzindo, portanto, a capacidade de implementação de políticas de todos eles.

No caso da política ambiental, por exemplo, há constantes conflitos entre os órgãos da esfera federal - MMA e Ibama - e o órgão ambiental estadual, a Sectam. Quanto à política fundiária, há desencontros institucionais entre os órgãos da esfera federal com a esfera estadual e também com governos municipais, como ocorre em Santarém, segundo o relato da gestora desse município. Esses conflitos, de acordo com a análise da correlação dos discursos, se sobrepõem às convergências político-partidárias, ou seja, mesmo representantes alinhados politicamente, que estando nessa condição poderiam fazer supor a pactuação de propósitos e o interesse comum na afirmação de um projeto político e econômico para a região, demonstram não ter promovido, até então, complementariedade e articulação entre os órgãos por ele conduzidos.

No nível municipal, a situação em termos ambientais torna-se ainda mais grave em função de que, apesar de sofrerem diretamente os impactos e, em outros

casos, concederem apoios institucionais importantes para projetos econômicos predatórios do meio ambiente, não há órgãos federais e estaduais estruturados em âmbito local, nem mesmo na grande maioria dos municípios-pólo, que possam dar efetividade às determinações legais. Esse fato impede a descentralização das ações, que poderiam ocorrer com maior agilidade evitando problemas ainda maiores decorrentes de desmandos e ilegalidades por parte dos diferentes grupos de interesse, como parcelas dos que atuam nos setores madeireiro, agropecuário e da produção mineral. A gestão ambiental integrada no sistema nacional, incluindo os municípios, de acordo com relatos de entrevistados, depende ainda de uma série de fatores, entre eles a existência de órgãos da estrutura federal e estadual nos próprios municípios, de modo que possam vir a ter atuação mais eficaz no nível local. A ausência dessas estruturas, por sua vez, propicia a ação de agentes interessados no descumprimento das leis estabelecidas. Sobre isso se pronuncia o assessor do MMA:

Surge a grilagem, um mata o outro [...] falta governança, porque não pode ter um lugar como Novo Progresso, que não tenha Ministério Público, que não tenha Incra, que não tenha Ibama, que não tenha Sectam, que não tenha nada, governo nenhum (...) A gestão municipal ambiental integrada ao sistema nacional de meio ambiente significa que o Ibama e a Sectam estarão integrados em cada um dos municípios e para que esses municípios estejam integrados há critérios para se habilitar; se o município consegue fazer gestão municipal ele se integra ao sistema. Para a BR-163, a gente espera que isso aconteça até 2017, porque os resultados do Programa Amazônia estão sendo planejados para ter impacto em até dez anos, mas com certeza nós vamos ter isso mais cedo.

De acordo com os relatos, embora as esferas federal e estadual realizem seus planejamentos e planos, não há determinação política que conduza à complementariedade entre estes instrumentos e à realização compartilhada de ações estratégicas, o que dificulta a afirmação do Estado como agente eficaz na coordenação de políticas públicas ambientais e de ordenamento territorial. Essas ações, por força do Pacto Federativo Brasileiro, deveriam ser realizadas de acordo com a competência de cada nível de gestão estatal, mas, quando isso ocorre por força de lei, a execução das políticas não é integrada.

A realidade encontrada no oeste do Estado do Pará demonstra se estender para toda a região, não havendo, de acordo com o relato de vários entrevistados, formas efetivas de deliberação coletiva e implementação de ações entre os Estados da Amazônia, mesmo quando há interesses plenamente

convergentes, como acontece com o asfaltamento da rodovia BR-163, que, segundo afirmam representantes dos governos, trará benefícios para outros Estados da região, por constituir um corredor importante para o escoamento da produção, criando novas oportunidades para a comercialização da produção regional, inclusive com a redução dos custos de transporte e acesso ao porto de Santarém, para exportação dos produtos.

Um dos fatores que certamente contribui para esse quadro é a inexistência de instituições que propiciem a discussão e o enfrentamento das divergências de projeto e de ação política. As relações tensas e conflituosas, que são próprias do Estado democrático, precisam de canais e mecanismos institucionais de expressão, porque, do contrário, levam a um tipo de competição entre as instâncias de gestão estatal, e mesmo no interior delas, que inviabiliza a tão necessária coesão e a efetividade da ação pública, fazendo com que o Estado perca legitimidade e a capacidade de atuar para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais existentes na região.

É fato que até o final do ano de 2006 os comitês sub-regionais, encarregados de dar prosseguimento ao processo, em alguns casos ainda não haviam sido criados e em outros, como Altamira, não conseguiram estabelecer uma dinâmica própria. Essa constatação contradiz a definição estratégica prevista no Plano BR-163 Sustentável, quanto à gestão democrática das políticas públicas, e a ausência dos mecanismos de diálogo tem mostrado o quanto a desarticulação vem sendo nefasta para a implementação das medidas com apoio dos demais atores sociais.

Embora o processo de formulação do Plano BR-163 Sustentável, de acordo com seus signatários, possa ter contribuído para romper com o modelo tradicional de planejamento feito dentro de gabinetes, o governo federal é acusado nos discursos das outras formações discursivas de não ter incluído as propostas que foram apresentadas nas audiências públicas. Mesmo considerando que todo planejamento aberto se expõe a uma série de expectativas e críticas que, por mais legítimas que sejam, devem também ser ponderadas em função dos interesses corporativos e divergentes em jogo, é fato que a descontinuidade dos mecanismos de gestão compartilhada, como os comitês sub-regionais, tem sido decisiva para que a pressão da sociedade não esteja sendo sentida cotidianamente, o que impede o governo de ouvir o eco das tensões que deveriam estar sendo tratadas

institucionalmente. Por outro lado, o fato de o Plano não ter chegado ainda a produzir os resultados desejados, como o asfaltamento da rodovia e a regularização de terras, tem causado insatisfação ainda maior e dificultado expectativas mais favoráveis quanto à ação do governo federal.

Além dessas questões, há discordâncias frontais por parte dos membros do governo do Estado do Pará, no período em questão, sobre a forma como foram conduzidos os debates e as definições incorporadas ao Plano. Criticam os representantes do Executivo Estadual o fato de terem sido incluídos de forma absolutamente parcial no processo, sem poder real de deliberação, o que é admitido por alguns representantes do governo federal. De acordo com o ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente:

O governo do Estado foi chamado para coonestar, simplesmente, porque todas as decisões foram tomadas em Brasília, por um grupo grande. E queriam sempre que um representante estivesse lá, para dizer que o governo do Estado participou. Mas não decidi! Tenho um documento para mostrar que a última reunião que foi feita sobre a BR-163 aqui em Belém, na qual estava o representante da Casa Civil da Presidência da República, do MMA, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério de Desenvolvimento, foi assinado um documento de que ainda teríamos uma outra discussão sobre a proposta final. Toda a memória técnica da reunião foi assinada, afirmando que ainda iríamos definir todas as unidades que iam ser criadas e depois teríamos outra discussão para ver quem filiaría, se era o Estado ou o governo federal. Desmoralizaram a última reunião, todas as audiências públicas não adiantaram nada, não teve coisa nenhuma. O governo federal baixou um decreto fazendo tudo federal. Não fomos ouvidos e todo o mosaico foi criado por decreto sem nos dar satisfação de nada.

O impasse, então, está posto. Há visões e encaminhamentos limitados e conflitantes entre as esferas do Estado e as dinâmicas sociais, políticas e econômicas no oeste do Pará seguem seu curso, avançam e continuam a depender de soluções negociadas e efetivas. Por outro lado, o capital político conquistado e construído pelo governo federal é inquestionavelmente um dos pontos centrais para que o Plano BR-163 Sustentável e demais medidas aprovadas para a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém sejam de fato implementadas.

Parte considerável das tensões presentes relacionadas às medidas legais aprovadas, como a criação das UC's, tem lugar em grandes extensões territoriais, em que a ausência do Estado é um fato. Em outros casos, há tentativas iniciais de o Estado se fazer presente, através de postos avançados ou de programas federais ligados às políticas de ordenamento territorial e ambiental, a exemplo do Posto



Avançado do Incra e do Posto Avançado do Programa de Controle de Desmatamento e Queimadas do MMA, ambos no município de Novo Progresso. Embora experiências como essas comprovem a importância da proximidade das instâncias do Estado dos pontos estratégicos dos conflitos, há ainda uma grande debilidade na atuação desses setores, em função das precárias condições de instalação e dos recursos humanos, equipamentos, sistemas informatizados e materiais disponíveis, que possibilitem ação mais eficaz diante da dinâmica dos problemas.

É fato, porém, que não há como manter as exigências que constam dos instrumentos legais aprovados para fazer frente ao desmatamento, às atividades econômicas ilegais e à grilagem de terras utilizando tão somente a força policial do Estado, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, que vêm sendo acionadas. Além de representar um custo muito alto para os cofres públicos, ações dessa natureza, embora importantes em situações emergenciais, não podem ser rotineiras, assim como não cabem a esses órgãos responsabilidades que estão sob a competência formal e institucional de outros, como o Incra e o Ibama.

Diante dessa realidade, fica evidente a importância de as instituições do Estado, tanto federais quanto estaduais incumbidas da execução das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental, passarem a investir em estruturas que possam chegar mais perto dos problemas e intervir favoravelmente, desde que disponham de condições efetivas para tal. Entretanto, a existência de órgãos bem estruturados, mesmo que distribuídos na região de forma estratégica, não necessariamente será capaz de tornar o Estado instituição dominante na realidade do oeste paraense, no sentido de estar em condições de fazer cumprir o que está definido na legislação aprovada no decorrer da gestão 2003-2006. O que os discursos demonstram é que é preciso que o Estado tenha capital político e a condição para que haja mudanças substanciais consiste na institucionalização desse capital, que pode conferir a este legitimidade e efetividade de poder.

O Plano BR-163 Sustentável, nesse sentido, é um instrumento de planejamento que para ser executado na medida de suas projeções necessita de uma série de outras condições, entre as quais a busca da dominância política que se impõe pela capacidade de articular diferentes setores e atores sociais. Os discursos, entretanto, demonstram haver conflitos importantes na esfera do Estado, que são

evidenciados tanto nos enunciados das outras esferas de gestão - estadual e municipal - em relação à esfera federal, quanto no interior desta.

A questão que está posta é se os conflitos que emergem nos discursos traduzem embates que são insolúveis entre as representações do Estado, no que se refere à execução das políticas de gestão ambiental e de ordenamento territorial, ou se esses embates fazem parte do jogo político e podem sofrer mediações importantes para que as ações do Plano BR-163 Sustentável possam avançar.

A análise, neste capítulo, parte justamente dos pontos de desagregação, das rupturas observadas nos discursos, não como forma de reafirmar aquela primeira hipótese, mas como afirmação da necessidade de entender os conflitos que se fazem refletir nos discursos dos diferentes atores sociais, inclusive do próprio Estado, e os efeitos de sentido que produzem.

Esses efeitos, mesmo não podendo ser considerados como verdades absolutas, traduzem ideologias diferentes e realidades sociais que devem ser consideradas na análise das condições políticas e institucionais necessárias à consecução das medidas e ações previstas no Plano. A apreensão desses diferentes aspectos deve considerar o embate constante e legítimo entre as forças políticas que lutam para ocupar a dominância discursiva dentro do campo.

A abordagem sobre os conflitos identificados nos discursos que integram a pesquisa, e que apontam para dificuldades na implementação do Plano BR-163 Sustentável, necessita de alguns elementos de sustentação para a argumentação deste capítulo e também para as conclusões que se sucederão. A estratégia utilizada para demonstrar os resultados obtidos foi a de tomar como parâmetros aqueles aspectos que sobressaíram justamente pela regularidade com que surgiram em diversos discursos para, então, analisar os conflitos mais importantes.

Tomando como referência o Plano e os relatos verbais de entrevistados ligados à gestão federal, foram identificadas determinadas regularidades, assim chamadas porque são recorrentes nos discursos dos representantes da formação discursiva do governo federal, ao mesmo tempo em que servem de sustentação aos argumentos daquele documento. São elas: gestão participativa e democrática; planejamento e ação estatal integrada; modelo de desenvolvimento regional sustentável, com inclusão dos pequenos produtores e agricultores rurais. Tais regularidades estão perfeitamente identificadas com as regras sobre as quais se assenta o discurso de todo Estado que é democrático e que, nessa condição, busca

sempre obter legitimidade: democratização do processo de decisão e compromisso com a inclusão dos setores socialmente mais atingidos.

#### 4.1.1 Conflitos entre instituições federais

O Plano BR-163 Sustentável definiu como uma das estratégias essenciais de sua gestão a existência de fóruns permanentes de diálogo e negociação dos interesses em conflito - entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial - e identificou o ambiente institucional como o *locus* para o desenvolvimento da coordenação de ações e grupos, seja ele vinculado ao Estado ou ao processo de organização social. A superação do subdesenvolvimento naquela região demanda, antes de tudo, conforme o documento, a transformação das instituições (2005, p. 101).

A ênfase no entendimento de que o aspecto institucional é fundamental para que se compreenda os limites e as possibilidades de um Plano com a abrangência do que foi elaborado para a área de influência da rodovia Cuiabá-Santarém, levou à necessidade de investigar a forma como vêm se conduzindo as instituições federais responsáveis pelas ações e políticas daquelas áreas, que se destinam a resolver grande parte dos graves problemas encontrados na região.

Os conflitos mais importantes identificados nos discursos, no sentido de que podem vir a comprometer a realização dos objetivos do Plano, dizem respeito: ao modelo de desenvolvimento econômico que deve ser priorizado para a região de abrangência da Rodovia BR-163; à gestão institucional do Plano, ou seja, a forma como vem ocorrendo a implementação das políticas públicas e ações, sem articulação entre as próprias instâncias federais e entre estas e os demais atores estatais, no caso, os governos dos Estados e dos municípios; à necessidade de conectar os diferentes instrumentos de planejamento para a Amazônia, de modo a não incorrer em cisões internas na região ou em sobreposições de ações que conflitem entre si.

Para a compreensão das interações discursivas entre os agentes no âmbito do governo federal, os principais conflitos serão mais bem detalhados a seguir, porque foram identificados como centrais na pesquisa. Os participantes, que contribuíram emprestando suas análises e discursos, manifestaram-se na condição de ocupantes de posições-chave na elaboração do Plano BR-163 Sustentável, na

organização e realização das audiências públicas em vários municípios do eixo da rodovia Cuiabá-Santarém, assim como no exercício de cargos de comando vinculados ao MMA, ao Ibama/PA, Ibama/Santarém, ao MI, ao Incra/Santarém e ao Incra/Novo Progresso. Nesse sentido, são pessoas que pela responsabilidade que assumiram detêm informações e vêm acumulando experiências importantes para a análise aqui proposta.

#### 4.1.1.1 Modelo de desenvolvimento econômico

Os interesses ligados aos setores econômicos que compõem o mosaico na região oeste do Pará estão representados na estrutura do Estado e os discursos apontam os conflitos entre as diferentes pastas, como o MI, Ministério da Agricultura, das Minas e Energias e o MMA, que se acirram com a forte pressão do mercado e a corrida pelo equilíbrio da balança comercial no país, o que significa, em muitos casos, o crescimento de setores exportadores - para o sul e sudeste do país assim como para outros países - que têm degradado o meio ambiente e promovido desmatamento acima dos limites permitidos legalmente na região de influência da rodovia Santarém-Cuiabá.

Surgem, então, na pesquisa discursos a favor do agronegócio, como o do representante do MI, que apresenta o setor como em vias de grande expansão, desde que atue com incremento tecnológico, o que permite o aumento da produtividade sem a necessidade de absorver maiores extensões de terra e de provocar maior degradação ambiental, limitando-se a áreas onde a floresta não existe mais. De outro lado, há os que, embora aceitando a necessidade de haver um maior investimento tecnológico na região, afirmam que o governo federal, apesar de propor um modelo de desenvolvimento que combine a atuação de vários setores econômicos, tem como prioridades os setores florestal, desde que este seja sustentável, o da produção mineral e o da agricultura familiar. Para estes interlocutores a atividade agropecuária não está sendo excluída, mas não será priorizada pelas políticas do governo federal, como afirmam representantes do MMA.

O gerente executivo do Ibama/PA está entre os que defendem uma discussão mais aprofundada sobre o modelo econômico que deve ser priorizado para a região e entende que a criação de UC's e do Distrito Florestal, na gestão 2003-2006, atropelou o processo de amadurecimento sobre essas questões, que

estava em curso. Além disso, no discurso do gestor, é expresso o receio de que venham a ocorrer novos conflitos gerados pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, caso as licitações venham a favorecer a formação de cartéis, restringindo a participação de empresários locais, mesmo que, no primeiro momento, as medidas tenham contado com o apoio do setor empresarial madeireiro regional. Ainda em relação às possíveis conseqüências dos processos de licitação de florestas públicas, avalia que mesmo que venha a ocorrer o aumento do número de empregos no setor madeireiro, a tendência é que ocorra o fechamento de muitas serrarias de pequeno e médio porte, o que significará grande concentração de renda e de capital. O gerente executivo expressa a preocupação:

O setor empresarial [madeireiro] apóia a discussão, mas não sei se apoiaria se virar um processo de cartelização, porque muitos dos empresários locais não teriam estrutura para fazer frente a isso. A grande questão é que não se tem um debate mais claro sobre o arranjo econômico dessa situação (...) A tese levantada tem a ver com três aspectos: como o desperdício é muito grande tem que haver maior restrição de acesso à floresta, o que traz uma valorização da matéria-prima e, assim, um aproveitamento maior; o segundo aspecto é que para que haja maior aproveitamento da madeira é preciso aumentar a tecnologia, tanto do manejo como das empresas que serram, de modo que possa haver um aproveitamento maior dos resíduos florestais; o terceiro aspecto, sobre o qual não se fala formalmente, é que para fazer uma mudança tecnológica do setor madeireiro pressupõem-se grandes investimentos e, portanto, grandes empresas. Para isso, se pressupõe também um processo de divisão na relação do capital com a propriedade, no sentido de consistência da propriedade, ou seja, a concessão vai durar mais de quarenta anos, porque isso daria estabilidade para grandes empresas investirem.

O gerente entende que, embora projetos de homogeneização do capital, a partir de setores como o mineral, o pecuário e o madeireiro, possam ser benéficos sob o ponto de vista da utilização mais racional das matérias-primas, exigem grande capacidade de investimento e concentração de terras, o que representa um choque na produtividade dos segmentos médios e pequenos da economia da região. Apesar de considerar que há possibilidade destes segmentos migrarem para a industrialização dos resíduos daqueles setores, afirma que nada garante que os grandes grupos empresariais não irão dominar toda a estrutura de verticalização da produção.

Para o representante do MI, participante da Comissão Interministerial que elaborou o Plano BR-163 Sustentável, um dos desafios centrais para a execução deste instrumento consiste justamente em buscar pontos de convergência entre os

interesses em disputa representados pelos ministérios. Afirma o agente que os setores agropecuário, madeireiro e mineral, independentemente do Plano, obedeceram à lógica própria do sistema capitalista e vêm atuando em bases legais ou ilegais, como é próprio de regiões de fronteira aberta em que a dinâmica econômica é determinada de acordo com os interesses em disputa, com ou sem a presença do Estado. Quanto à pequena produção e à agricultura familiar, afirma que somente se houver investimento por parte do Estado em infra-estrutura para comercialização e transporte da produção estes setores poderão competir com o segmento empresarial. Mesmo para o segmento industrial e empresarial entende que será fundamental o investimento do Estado em infra-estrutura e no aporte de tecnologia, além da mudança de mentalidade desses atores no sentido de um investimento maior na direção de um incremento de produtividade, que seja sustentável e que agregue valor à produção. O representante do MI analisa detidamente essa questão:

O governo tem que ter disposição de investir em infra-estrutura que permita que esse modelo de desenvolvimento possa efetivamente ser implantado e isso pressupõe uma disposição de aplicação de recursos públicos na região; segundo, que ele também motive os empresários a investir e a sair daquela lógica de apenas explorar os recursos naturais até o seu esgotamento e depois partir para uma outra área; terceiro, que eles [os empresários] se enquadrem dentro desse modelo proposto pelo governo federal. Através do uso da tecnologia o impacto será menor e a produtividade do setor, como o garimpeiro, deve aumentar trazendo também benefício para o próprio setor. Da mesma forma, em relação ao setor agropecuário, que fuja daquele modelo onde através de uma pecuária predatória haja a degradação da área e o pecuarista parta para uma nova área, pois, o resultado disso é que hoje na Região Amazônica vinte milhões de hectares estão degradados, ou seja, a mata está aberta, mas sem nenhum aproveitamento do setor agropecuário.

Para os representantes do governo federal há, entretanto, um entrave central a ser vencido para o desenvolvimento da região, que é a instabilidade fundiária, que impede que as políticas ambientais, de crédito, de financiamento, ou seja, todas as que requeiram investimento e retorno a médio e longo prazo, saiam do grau de incerteza que existe atualmente. Além disso, afirma um representante do MMA, Estados como o Pará, o Acre e o Mato Grosso precisam ter política florestal e nunca tiveram. Considera que a grilagem de terras é que manda na política florestal hoje e que a maioria das terras encontra-se em situação ilegal, havendo desmatamento ilegal, evasão fiscal e corrupção.

A redução do desmatamento, segundo informam os representantes do governo federal ouvidos, tem sido obtida a um custo muito alto, através de operações que contam com a Polícia Federal, e há ainda um outro grave problema que é o fato de as práticas ilegais gerarem emprego e renda nessa região, o que faz com que a repressão a elas finde tendo também um grande custo social, exigindo outras alternativas em termos das políticas públicas a serem priorizadas.

Em relação à ilegalidade, o representante do MI também afirma que a extração madeireira na região da BR-163 é em grande parte ilegal, tanto do ponto de vista ambiental quanto da condição fundiária, como ocorre com grande parte dos planos de manejo que funcionava na região. Entende que é preciso resolver progressivamente essa situação sem, entretanto, paralisar o setor madeireiro que é o principal setor econômico da região.

Para o gerente executivo do Ibama/PA, um outro ponto que tem forte repercussão sobre o cenário econômico da região é a política de crédito do governo federal, que precisa estar em consonância com a política fundiária, pois, avalia que não adiantará financiar a compra de gado para o assentado se ele não tiver como escoar a produção, assim como não será possível combater o desmatamento se as atividades que o promovem estiverem sendo financiadas com recursos públicos federais. Além disso, entende o gestor que há decisões que repercutem direta ou indiretamente sobre o cenário da região, como é o caso do investimento no porto de Santarém que, para ser viável, pressupõe, segundo os dados por ele levantados, mais de 400 mil hectares de plantações de soja, pois, caso não chegue a esse patamar, ficará ocioso. Portanto, alerta em sua análise que decisões dessa envergadura pressupõem uma lógica que não pode estar dissociada das outras políticas que se destinam ao entorno da rodovia Santarém-Cuiabá.

#### 4.1.1.2 Gestão institucional do Plano

Ao ser analisado o modelo de gestão que deve servir à plena implementação do Plano BR-163 Sustentável, antes detalhado, o documento afirma que as medidas e políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental dependerão, diretamente, entre outras condições previstas, do fortalecimento institucional entre órgãos executores com papéis-chave, como os já mencionados Incra, Ibama, Funai, além dos órgãos fundiários e ambientais estaduais e municipais.

A pesquisa demonstra que essa condição não está posta na realidade do oeste do Pará e que tanto no nível da estruturação quanto no da cultura institucional as dificuldades são ainda consideráveis, o que pode vir a comprometer o sucesso do Plano. Ao buscar elementos para a análise nos discursos de agentes diretamente responsáveis por aquelas políticas, em Novo Progresso e em Santarém, dois dos municípios mais importantes em termos estratégicos no oeste paraense, os relatos conduzem à constatação de que o modelo de gestão institucional permanece desarticulado e em muitas situações são tomadas medidas conflitantes entre os órgãos, descumprindo flagrantemente os instrumentos legais.

Antes de levantar detalhadamente os principais pontos de conflito identificados nos discursos desses agentes, a quem aquelas políticas estão diretamente afeitas, cabe relatar outras dificuldades institucionais ainda não superadas no interior da burocracia do governo federal, não apenas pela pouca flexibilidade da máquina quanto à adequação a formas estratégicas de pensar políticas públicas, mas também pelos interesses em disputa. Segundo os relatos, para alguns gestores federais, os novos mecanismos institucionais de gestão compartilhada de políticas públicas propostos no Plano BR-163 podem resultar em perda de poder e em pouca visibilidade política quanto aos objetivos específicos dos órgãos por eles conduzidos, razão pela qual reagem a esses mecanismos. O discurso de um dos representantes do MMA reflete essas questões ao revelar que há descompasso entre os ministérios quanto à visão mais estratégica dos problemas que precisam, como no caso da região de influência da rodovia Santarém-Cuiabá, de articulações que se sobrepõem às áreas de competência dos órgãos a eles vinculados. Afirma esse agente que, historicamente, a condução das políticas resulta de visões setorializadas entre os órgãos federais e que a cultura institucional que está enraizada no Estado brasileiro continua caminhando nessa direção. Sobre esse tema analisa o diretor do MMA:

Os ministérios têm um histórico muito marcante de planejamento e ação muito setorializados. Cada ministério tem os seus objetivos, então não é fácil tentar colocar que agora a visão é outra, que não é mais uma visão setorial, mas uma visão territorial, em que os ministérios todos devem agir de forma articulada. Isso não só por causa do desenho da máquina, mas até pela cultura das pessoas que estão dentro desses ministérios. Há uma orientação para cada vez mais trabalhar nessa visão territorial, que força a ação mais articulada, mas não é muito fácil a mudança de uma estrutura muito grande, muito consistente dentro do governo federal. Nos governos estaduais também acontecem algumas diferenças e com os governos municipais mais ainda.



Os próprios instrumentos de gestão, como os Planos exigidos pela legislação em vigor – entre os quais o Plano Plurianual (PPA) – têm dificuldade de refletir o planejamento e a execução orçamentária e financeira a partir de uma visão territorial, como é necessário para a avaliação e implementação do Plano BR-163 Sustentável. Por essa razão, é difícil levantar os investimentos realizados até então, que são decorrentes de proposições contidas nesse instrumento. Embora haja ações já realizadas, atribuídas à dinâmica do Plano, o fato de serem vinculadas a diferentes ministérios dificulta a obtenção de dados globais e, portanto, uma visão de conjunto da área de influência da rodovia.

De acordo com o representante do MI, membro da Comissão Interministerial, instrumentos como o PPA, que se subdivide em centenas de programas, projetos e ações, só possuem localizadores nacionais, não havendo possibilidade de refletirem dados regionalizados, a não ser para macro-regiões, como a Região Norte. Essa dificuldade, no caso do Plano BR-163 Sustentável, traz como consequência a necessidade de negociar quanto poderá ser disponibilizado para o Plano dentro de cada programa ou projeto em cada um dos ministérios. Afirma o membro da coordenação do Plano que negociações dessa natureza tornam-se ainda mais difíceis porque não existe tradição dos órgãos definirem de forma coletiva os investimentos, estando em geral interessados em atender às prioridades vistas a partir do próprio órgão, e não aquelas que se destinam ao conjunto de uma dada região.

Há, ainda, conflitos de competência na atuação em determinadas áreas, como ocorre no entorno da rodovia Santarém-Cuiabá. O conflito fundiário, de acordo com agentes do governo federal, acontece também do ponto de vista governamental, pois há uma grande indefinição quanto à jurisdição entre Incra e Iterpa e entre Ibama, Ministério da Justiça e Fundação Nacional do Índio (Funai), o que reflete a necessidade do ordenamento fundiário, ponto de partida para a solução dos problemas na região.

Retomando a análise sobre a integração e a estruturação institucional, uma das regularidades identificadas nos discursos dos gestores das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental e também de atores não-estatais, que traz sérios agravantes quanto às condições institucionais para a implementação do Plano BR-163, é, portanto, a precariedade, e em muitas situações a inexistência, de articulação entre as instituições executivas do governo federal.

De acordo com um dos representantes do MMA, além da articulação necessária para o encaminhamento conjunto de políticas entre os órgãos federais, há um outro nível que deveria ser buscado para a implementação de um modelo de desenvolvimento em novas bases, que seria a partir dos municípios, o que significaria o fortalecimento do processo de baixo para cima. Entretanto, levanta como problema para essa alternativa o fato de que, no nível local, há interferência direta dos setores econômicos na gestão municipal e os interesses em disputa precisam ser ajustados. Como o ZEE e o macrozoneamento realizado pelo governo do Estado não foram discutidos em todos os municípios, o debate sobre esses instrumentos vem sendo feito através das discussões dos Planos Diretores, que passaram a constituir o mecanismo que vincula a escala local com o planejamento no nível macro. Para esse gestor, um zoneamento feito em menor escala, como o ZEE, que está sendo elaborado por diversos órgãos para o governo federal, somente obterá êxito se forem eleitos os principais pontos ou regiões dentro de cada município para atuação mais imediata, tendo em vista que as dinâmicas são muito intensas e requerem constante atualização dos dados.

O desmatamento ilegal é outro grave problema a ser superado no oeste do Pará e a ilegalidade tem várias causas: em relação à posse da terra, quando ocorre a grilagem de áreas, ou quando a posse não foi ratificada pelo poder público; quanto ao descumprimento da Reserva Legal, ou seja, quando o limite de 20% é extrapolado nessa atividade, mesmo que a posse da terra esteja legalizada; quando ocorre em áreas com destinação específica ou de proteção integral em que o desmatamento é proibido; quando o plano de manejo não foi autorizado. Estes casos estão entre inúmeros outros em que a execução da política ambiental está intrinsecamente ligada à questão fundiária, sob a responsabilidade dos órgãos que devem implementar o ordenamento territorial. No nível federal, o Ibama e o Incra são dois dos órgãos diretamente responsáveis por essas políticas, sendo vinculados ao MMA e ao MDA, respectivamente.

Levando em conta as competências legalmente estabelecidas, foi priorizada a análise dos discursos de gestores públicos que estão à frente daqueles órgãos ou que ocupam cargos de direção ligados aos ministérios citados. As regularidades discursivas apontam também para críticas contundentes à atuação do Incra/MDA, órgão a quem cabe a gestão da regularização fundiária, base para a implementação das outras políticas. Embora muitas das questões levantadas digam

respeito à falta de estrutura com a qual o órgão vem trabalhando ao longo de sua história, que ainda exige maior investimento do Estado, de acordo com os relatos, há conflitos que se originam da falta de integração institucional e do descumprimento de definições regulamentares e legais existentes, como ocorre em relação aos projetos de assentamento, através dos quais se efetiva a reforma agrária. Em outros momentos dos discursos aparecem conflitos de competência que contribuem para o agravamento da situação.

De acordo com o assessor do MMA, há casos em que o próprio Incra estimula o desmatamento, quando, por exemplo, ao fornecer laudos atestando que a área não é de floresta primitiva, incentiva o grande produtor a desmatar e a conta dessa decisão vai para aquele ministério. Para esse representante:

Como o Incra tem umas normas que infelizmente ainda não mudaram, ele podia olhar para a área florestada e pensar em não dar um laudo negando que aquela área é primitiva, que tem floresta. Para que o grande produtor proponha beneficiamento a área tem que estar desmatada, então, esse é um estímulo grave ao desmatamento e o Incra também pertence ao governo federal, mas quando ocorrem esses desmatamentos, a conta volta para o ministério do Meio Ambiente.

Entende o assessor que o principal entrave ao desenvolvimento sustentável no oeste do Pará é a questão fundiária e, por isso, o Incra e o Iterpa precisam trabalhar com uma base fundiária única, o que não ocorre atualmente, porque, segundo afirma, a desordem nessa área é total, o que gera grilagem, morte e uma série de conflitos. Avalia, como foi citado anteriormente, que falta governança ao governo federal nessa região e exemplifica com o município de Novo Progresso.

Para o gerente executivo do Ibama/Pa, o ordenamento fundiário, no caso dos assentamentos que estão sendo feitos, tem que ser um instrumento total, no sentido de possibilitar condições efetivas de instalação e de sobrevivência econômica, pois, caso contrário, estes projetos virarão favelas em dois ou três anos, o que já aconteceu em outras experiências. Em termos gerais, compreende o gestor, as políticas decorrentes do ordenamento territorial devem estar em consonância com um plano de desenvolvimento local e regional. Se isso não acontecer, avalia o gerente executivo, tudo mudará em uma década porque a tendência de latifúndio na região de influência da BR-163 é muito grande. Sobre esse assunto analisa:

Se não houver nesse processo um ordenamento fundiário, no sentido de que este seja utilizado como um instrumento total, ou seja, se for pensado

somente o assentamento, sem considerar em condições efetivas, em dois ou três anos passa-se a ter favelas, o que é muito comum. Muitos têm acesso a lotes de 200 ou 300 hectares e, não tendo condições de sobreviver, em quatro ou cinco anos, começam a vendê-los para pessoas que compram dez, quinze lotes para fazer fazendas. Essa me parece ser uma dinâmica que precisa ser resolvida, ou seja, criar e implementar atividades econômicas e efetivas para aquela região.

Para o representante do MI, a região em que se encontra a rodovia Santarém-Cuiabá continua sofrendo o impacto muito grande de um processo de ocupação desordenado, que vem de uma frente de ocupação do norte do Estado do Mato Grosso e avança em direção ao sul e ao oeste do Pará. Como região de fronteira aberta e de ocupação recente essa área tem muitos conflitos e o principal deles é o fundiário. Esse fato resulta, e ao mesmo se agrava, em função da regularização fundiária ser incipiente, havendo poucas terras tituladas e sobreposição de interesses em relação a elas.

Na avaliação do dirigente do Ibama de Santarém é preciso que haja ações articuladas entre os ministérios, a presidência do Ibama e a Casa Civil para definir a situação das famílias nas UC's que foram criadas recentemente, a fim de não repetir o que ocorreu na Flona Tapajós, decretada há 32 anos, na qual há até hoje 1.100 famílias e, embora uma parte delas seja de populações tradicionais, existem também supostos proprietários, cuja situação é ilegal. Considerando a escassez de recursos humanos e financeiros, avalia o gestor que há impossibilidade de fazer cumprir as medidas legais relativas às UC's, além de que a pesca e outras vertentes muito importantes na gestão ambiental são sobrepostas pelo desmatamento e pela exploração ilegal da madeira. Quanto ao agronegócio, o dirigente atribui a gravidade do problema ao fato de que, na maioria dos imóveis onde existem as lavouras de soja, de arroz e de grãos, a ilegalidade impera sob o ponto de vista ambiental e sequer são solicitadas as autorizações para a instalação desses projetos ao Ibama. Relata o gestor:

O grande problema que eu vejo nessa situação, analisando a situação geral, é que grande parte dos imóveis onde estão sendo implantadas as lavouras de soja, de arroz, de grãos em geral, está ilegal sob o ponto de vista ambiental, ou seja, a maioria das propriedades não tem reserva legal, tem muitos problemas em relação às áreas de preservação permanentes, principalmente as matas, os rios e igarapés, então, essa era uma questão que precisaria ser equalizada para que o setor se desenvolvesse num clima de tranquilidade, sem que o meio ambiente viesse a sofrer consequências maiores do que já sofreu.

Em relação aos atuais PDS's, que se destinam aos assentamentos rurais, os agentes ligados ao Ibama de Santarém e ao Programa de Controle de Desmatamento e Queimadas em Novo Progresso avaliam que são muito bons sob o ponto de vista da concepção técnica e social com que foram criados, mas para que possam surtir os efeitos neles previstos necessitam de crédito público, escola, saúde, da construção da infra-estrutura etc. Problemas dessa natureza fazem com que em assentamentos como o Santa Júlia, segundo informam, 70% das famílias já tenham desistido de morar nos lotes. Um fato que chama a atenção quanto à desarticulação entre Incra e Ibama é que esses PDS's, que constituem uma política deliberada pelo governo federal, têm sido implantados sem licenciamento ambiental e sem o inventário dos recursos naturais existentes nas áreas.

De acordo com o gestor do Ibama/Santarém, não há segurança jurídica para autorizar qualquer intervenção - como a liberação de planos de manejo ou outras atividades de uso alternativo do solo - nas áreas destinadas aos assentamentos. Por outro lado, o dirigente avalia que não pode impedir a permanência de qualquer pessoa nos assentamentos porque, embora nos títulos conste a proibição de venda das terras, os documentos não foram entregues ainda aos ocupantes dos lotes. Nos polígonos de desmatamento, após o cadastramento dos beneficiários, há casos em que a sucessão na terra já está no quinto ocupante do lote e isso ocorre justamente pela falta de acompanhamento do governo. Muitos dos contemplados queixam-se de que os assentamentos foram definidos dentro de escritórios, sem conhecimento das áreas acidentadas, em que falta água e todo o resto da infra-estrutura. Segundo os agentes do Ibama que trabalham naquele Programa em Novo Progresso, há denúncias de venda ilegal de madeira e da existência de uma serraria no assentamento Santa Júlia, cuja produção não traz benefícios comunitários, o que atesta, na avaliação desses agentes, que interesses externos a esse PDS, ligados ao setor madeireiro, utilizam-se e financiam essa atividade.

O discurso do gestor do Incra de Santarém confirma a avaliação dos outros agentes ligados ao governo federal quanto ao aspecto da institucionalização do Plano BR-163 Sustentável. Afirma que as ações federais ainda são muito departamentalizadas e que cada órgão cuida das suas tarefas. Atribui essa desarticulação ao fato de que não há quadro de pessoal suficiente nas instituições federais, como no próprio Incra e no Ibama, que possibilitem o acompanhamento

dos conflitos de forma mais sistemática, em condições de atender à demanda, de planejar e de agir de modo a eliminar os inúmeros conflitos existentes na região de influência da Rodovia BR-163. Essa seria, então, a justificativa para que os dois órgãos não mantenham integração no nível institucional, a não ser em ações pontuais e de acordo com a urgência.

Analisando medidas que foram tomadas na esteira das discussões do Plano BR-163 Sustentável, como a criação do Distrito Florestal, proposição originada no governo federal, o dirigente do Posto Avançado do Incra em Novo Progresso faz críticas por considerá-las empecilhos ao trabalho deste órgão, em função de que aqueles que já haviam obtido a liberação das áreas agora fazem pressão permanente para continuar nas terras. Por outro lado, embora essa unidade de trabalho do Incra esteja mais perto dos problemas locais, não há a infra-estrutura mínima de trabalho necessária para responder à demanda, inclusive da que se sente injustificada pela criação do Distrito. De acordo com o dirigente, “no Posto Avançado de Novo Progresso precisa melhorar muito a estrutura do Incra, porque falta pessoal, equipe, sistema de informática e até mesmo telefone, que não tem até o momento. Tem sido utilizada a estrutura da prefeitura de Novo Progresso”.

Quanto à instalação dos projetos de assentamento, o gestor do Incra de Santarém aponta a grilagem de terras como o maior conflito enfrentado pelo órgão, que vem impedindo ou dificultando a instalação não apenas desses projetos como de todas as outras ações relativas ao ordenamento territorial. Áreas como a Gleba Pacoval e a Gleba Curuá-Una são citadas como os principais focos da prática de crimes ambientais, ocupação irregular e grilagem de terras feitos às claras. Menciona o gestor conflitos também com o Poder Judiciário e exemplifica com o PDS Brasília em que a decisão judicial beneficiou grileiros, impediu a construção da vicinal e a demarcação das áreas. Como esse, relata, há muitos outros casos em que o Executivo está recorrendo contra sentenças de juízes, o que vem sistematicamente retardando a ação do governo federal.

Em relação aos conflitos que vêm sendo enfrentados com produtores rurais da região onde se localiza o município de Novo Progresso, o dirigente do Incra de Santarém argumenta que os fazendeiros ao longo do tempo interpretaram a lei de acordo com seus interesses, pois as terras públicas de 500 a 1.500 hectares sempre dependeram de licitação. A questão, assegura, é que muitos deles se instalaram na região sem observar os limites legais e há os que têm mais de

cinquenta mil hectares, com pretensão de mais ainda e que se mantêm através da pistolagem, ou seja, enfrentam as instituições do Estado e todos os que atravessarem seus interesses através da força bruta. Por isso, fazem questão de dizer que não há conflito com os trabalhadores rurais na região; na verdade, afirma o gestor, os que se opõem a eles são eliminados e a prova é que há corpos enterrados de forma clandestina em algumas fazendas, como alguns que haviam sido encontrados recentemente. No Posto Avançado do Incra em Novo Progresso o dirigente também aponta como maior conflito enfrentado o que é travado com os fazendeiros organizados na entidade denominada Coominpro, que é o sindicato dos produtores rurais daquela região.

O gestor do Incra de Santarém reafirma a disposição do governo federal em retirar todos os que estiverem instalados dentro da Flona Jamanxim e indenizar os que possuírem títulos definitivos das terras, que informa serem apenas cinco os que se encontram nessa condição naquela área. Os pedidos acima de 500 hectares serão todos indeferidos; quanto aqueles acima de 100 hectares, que muitos queixam-se por terem ficado sem decisão ao longo de vários anos, afirma o gestor que estavam sobrestados porque não havia legislação que regulamentasse o tratamento a ser dado a esses casos. Em relação aos rebanhos existentes nas áreas de até 2.500 hectares, ao serem os fazendeiros removidos para áreas de até 500 hectares, acredita o gestor que poderá haver indenização por parte do governo federal, o que ainda não está definido. Esse é um ponto de grande conflito com os produtores rurais da região que não aceitam o limite de 500 hectares, pois implicará brusca redução do rebanho e queda da atividade pecuária, em algumas das áreas mais produtivas da região.

#### 4.1.1.3 Conexão entre os diferentes instrumentos de planejamento para a Amazônia

O governo federal definiu pela elaboração do Plano BR-163 Sustentável a partir da constatação de que a área de influência da rodovia Santarém-Cuiabá por ser “uma das regiões mais importantes da Amazônia sob o ponto de vista do potencial econômico, diversidade biológica, riquezas naturais e diversidade étnica e cultural” precisava da atenção especial do Estado no sentido de pavimentar esse eixo central de comunicação e de escoamento da produção daquela área, o que passou a ser considerado como obra estratégica para o desenvolvimento regional e

nacional. Através desse Plano seriam buscados mecanismos de estruturação e contenção dos efeitos negativos que a obra poderia trazer para a região como as “migrações desordenadas, a grilagem e a ocupação irregular das terras, a concentração fundiária, o desmatamento e a exploração não-sustentável dos recursos naturais...” (2005, p. 4). O documento deixa claro que esse instrumento é uma iniciativa pioneira do governo federal no sentido de planejar de forma integrada o desenvolvimento sustentável da Amazônia, como experiência piloto de implementação das diretrizes do PAS.

Os discursos, entretanto, entram em conflito no campo do governo federal, quanto à vinculação entre os dois instrumentos. A vinculação maior pode ser observada no nível da concepção dos dois planos, fundada na necessidade de promover o desenvolvimento regional sustentável, através de uma estratégia que contempla os cinco eixos temáticos antes mencionados. No campo da execução das políticas públicas definidas para as áreas ambiental e fundiária os embates e desarticulações demonstram não haver conexão prática e nem estratégias de implementação que contem com o nível de coesão institucional necessário ao desenvolvimento de responsabilidades de tão grande envergadura.

Para um dos representantes do MMA, o PAS não foi discutido em audiências públicas com a mesma abrangência que ocorreu com o Plano BR-163 Sustentável e, assim sendo, considera que não houve mecanismos de internalização daquele instrumento, ou seja, os atores sociais locais, por não terem participado das discussões e das deliberações, não conseguem se ver reconhecidos no planejamento regional de maior âmbito. Em função da precária vinculação social do PAS, então, de acordo com o relato, foi necessário criar um outro mecanismo de planejamento, o Programa Amazônia, que é o componente ambiental daquele Plano maior, e que tomou como referências o Plano BR-163 Sustentável e os dados do Programa de Controle de Desmatamento e Queimadas da Amazônia Legal. Esses Planos e Programas deverão ser executados paralelamente, considerando que a Amazônia tem seis milhões de quilômetros quadrados e que o PAS definiu áreas prioritárias de atuação.

O gerente executivo do Ibama/PA considera que as divergências no interior do governo federal não estão explicitadas e que as políticas públicas que vêm sendo implementadas são pontuais. Na avaliação deste agente, a política que



atenderia ao conjunto da Amazônia seria o PAS, mas entende que este instrumento foi atropelado pelo Plano BR-163 Sustentável. De acordo com o titular do Ibama/PA:

Foi feito um projeto que não conseguimos concluir, que era o PAS, no qual se inseria a BR-163 como parte de um conjunto de processos, como é o caso do desenvolvimento social local. Isso se perdeu ao serem criadas as unidades de conservação com a perspectiva de exploração madeireira. Acho que há uma divergência dentro do próprio governo federal e o problema central é que isso não está muito claro, essas políticas são muito pontuais e não estão suficientemente explicitadas como políticas públicas. A política pública real é o PAS, mas, se formos observar hoje, esse projeto está meio morto no processo se olharmos para a atuação dos ministérios.

A necessidade de ampliar a presença do Estado é considerada no Plano BR-163 Sustentável como “o elemento mais geral de toda a estratégia para a região do Plano”, tendo em vista o imperativo de uma maior “governabilidade sobre os movimentos de ocupação e maior capacidade de orientação dos processos de transformação sócio-produtiva” (2005, p. 59). Quanto ao ordenamento territorial e à gestão ambiental, preconiza o documento-base do Plano que as políticas relativas ao monitoramento, licenciamento e fiscalização da legislação deverão ser executadas sob a ótica do compartilhamento entre os atores estatais nos três níveis de governo – União, Estados e municípios – assentados nos princípios da transparência e da participação da sociedade (2005, p. 69).

Considerando a necessidade de firmar esses compromissos, o documento central do Plano definiu o modelo de gestão que tem como:

Uma das características essenciais da estratégia de gestão [...] a criação e efetivação em nível regional e local de fóruns permanentes de diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e empresariado (2005, p. 101).

Mais adiante, o documento define como fundamental a participação dos Estados e dos municípios na implementação do Plano, e acrescenta que, em alguns casos, a dependência desses entes em relação à federação é total, como naqueles que dizem respeito à segurança pública, à construção e manutenção de estradas vicinais, à saúde, à educação, à assistência técnica e outros (2005, p. 102). Aos fóruns locais foi atribuído protagonismo importante na gestão social do Plano, cabendo a eles a promoção de parcerias com os governos estaduais e municipais, evitando sobreposições e suprimindo lacunas na execução de políticas públicas (2005, p. 103).

De acordo com o discurso do representante do MI, na fase de elaboração do Plano BR-163 Sustentável, o trabalho para buscar a pactuação de políticas públicas e ações incluiu a negociação com os diversos municípios e Estados da região da área de influência da rodovia. No caso das prefeituras, a participação teria ocorrido, na avaliação desse agente, em função da expectativa muito grande quanto à pavimentação da rodovia e de uma presença mais efetiva do Estado na região. Afirma que as divergências com governos estaduais, consideradas como legítimas, tendo em vista os diferentes interesses em disputa, foram enfrentadas com a mediação da sociedade civil presente nas audiências públicas. Relata o membro da comissão interministerial:

Negar que haja diferenças seria negar o óbvio e é normal que elas aconteçam porque parte-se de percepções diferentes em relação à forma do poder público atuar nessa região. Essas diferenças existem inclusive dentro do próprio governo federal. Nas reuniões que fazemos, a percepção e as expectativas do Ministério da Integração não são as mesmas do Ministério do Meio Ambiente, que não são as mesmas do Ministério das Minas e Energias e nem do Ministério do Desenvolvimento Agrário, até porque é normal que cada um dos ministérios tenha uma visão mais voltada para os seus interesses setoriais e corporativos. O desafio do Plano, do grupo de trabalho interministerial no âmbito do governo federal é exatamente fazer essa costura interna, que é o que de alguma forma fazemos com a sociedade. É um processo de costura permanente, inicialmente dentro do próprio governo federal, buscando confluir para uma posição consensual e se não consensual no conjunto mas identificando os pontos convergentes e arbitrando as divergências que por ora apareçam. Da mesma forma esse processo é feito envolvendo o governo federal e o governo dos três Estados - do Pará, do Mato Grosso e do Amazonas. Ou seja, há uma grande base de convergência e trabalhamos em cima desta base e, sobre os pontos divergentes, encontramos alguma forma de arbitragem, seja nas discussões a partir da flexibilização das posições de cada um dos entes, seja através da submissão dessas diferenças à própria sociedade. De alguma forma essas diferenças não são escamoteadas da sociedade, porque esta tem acesso através do processo de consultas públicas e é ela própria que ajuda no arbitramento dessas diferenças entre o governo federal e os governos estaduais.

O relato acima se reporta ao momento de construção do Plano. Ao buscar elementos nos discursos de diferentes atores sociais ocupantes de cargos-chave na estrutura de poder, nos três níveis de gestão do Estado, para fundamentar a análise quanto à objetivação daqueles compromissos e diretrizes estratégicas, os conflitos surgem expressamente. Sob a ótica do governo do Estado do Pará e do município inserido na pesquisa, a análise dos discursos dos representantes desses entes sobre a gestão estatal integrada será feita quando forem tratados os conflitos encontrados nos discursos dos outros atores estatais. Por ora, serão descritos os

pontos de divergência no interior do governo federal, ou seja, as diferentes visões e interesses que se apresentam nos discursos dos integrantes desta formação discursiva quanto à conexão dos diferentes instrumentos de planejamento para a Amazônia, ou que incluem esta região.

Na avaliação de um dos representantes do MMA quanto à participação das instâncias estaduais na dinâmica de implementação do Plano BR-163 Sustentável, embora haja uma coordenação nacional da qual o Estado do Pará faz parte e que se subdivide em comissões locais provisórias, que foram deliberadas nas audiências públicas e têm como atribuição principal a organização dos fóruns locais, essas instâncias ainda não funcionaram como havia sido previsto e, em muitos casos, até o início de 2006, não haviam sido escolhidos os responsáveis, além do que as comissões já constituídas naquela ocasião ainda não tinham adquirido dinâmica própria. Apenas eventualmente, diz o agente do MMA, estas têm reunido e sempre por convocação de algum membro do governo federal ou do governo do Pará.

Um exemplo da situação descrita acima é a comissão local provisória de Altamira que, embora criada há algum tempo, não havia ainda cumprido, no período analisado, as responsabilidades que lhe foram atribuídas e aceitas. Prosseguindo a avaliação, entende o representante do MMA que a aproximação com o governo do Pará nas discussões do Plano BR-163 se deu de forma pontual e não institucionalizada. Considera que discussões sobre pontos mais complexos como a questão fundiária e a assistência técnica exigiriam muito mais tempo e a participação mais intensa dos membros do governo estadual responsáveis pela execução dessas políticas. Afirma que, em 2006, ainda não havia canais técnicos ou políticos efetivos entre as duas instâncias – federal e estadual - e que as decisões tomadas sem a participação do outro ente geram conflitos. Esse desencontro, atribui o interlocutor, ocorre em função de que as duas instâncias não internalizaram as discussões do Plano, razão pela qual atuam desarticuladamente.

De acordo com o representante do MMA, as medidas tomadas até então pelo governo federal não ferem questões vinculadas à competência da União como ente federativo, uma vez que cabe a esta a destinação de terras públicas federais. Considera que a grande questão que está colocada para o poder público federal é a necessidade de integrar o planejamento e a gestão de políticas públicas para que as medidas possam ter efetividade.

Em relação ao macrozoneamento realizado pela Sectam, a avaliação do representante do MMA é de que este é um instrumento de orientação importante, desde que respeite decisões de maior âmbito, como as do governo federal, e que se transforme em política pública. Por essa razão, entende que o macrozoneamento deveria ser homologado pelo próprio MMA ao qual aquele órgão está vinculado. O gestor do Ibama em Santarém, por sua vez, avalia que a relação entre este órgão e a Sectam sempre foi difícil e desarticulada, mesmo durante todo o período em que o mesmo partido político esteve à frente do governo federal e do Estado do Pará.

O gerente executivo do Ibama/Pa avalia as dificuldades a partir de outro prisma. Entende que a gestão governamental da BR-163 envolve muitos embates com os governos da região, principalmente porque a maioria deles, seja estadual ou municipal, é omissa e por vezes recusa-se explicitamente a colaborar em ações que devem ser administradas em conjunto pelos entes públicos.

#### **4.1.2 Conflitos nos discursos das outras representações do Estado**

Os discursos dos membros do governo do Estado do Pará, todos ocupantes de postos de comando na administração estadual, são extremamente críticos, inicialmente, em relação à elaboração do Plano BR-163 Sustentável, por entenderem que a priorização de uma área, como a do entorno dessa rodovia, promove a cisão de um território onde coexistem outras prioridades igualmente urgentes e importantes sob o ponto de vista econômico e social. Nesse sentido, contrapõem-se aos argumentos do governo federal que defende a estratégia de planejar de modo mais focal para determinada região, em função da emergência de conflitos acirrados, próprios de região de fronteira aberta, que tenderiam a se agravar com o asfaltamento da rodovia Santarém-Cuiabá. Por outro lado, alegam os representantes do governo federal, as pressões de diferentes grupos de interesse para a realização dessa obra passaram a exigir a manifestação e presença imediata do Estado naquela região, além do que, argumentam, a atuação governamental implica sempre a definição de prioridades e, portanto, de escolhas na definição das políticas públicas, dada a escassez dos recursos para o atendimento de todas as necessidades ao mesmo tempo.

Os efeitos de sentido desses discursos, entretanto, devem ser entendidos a partir das diferentes lógicas que os fundamentam. Uma delas é a dos conflitos de

gestão, acirrados em função do vínculo precário entre as entidades estatais no sistema federativo brasileiro, o que leva a disputas políticas constantes entre União, Estados e municípios. Por outro lado, há uma condição política essencial na análise das amostragens: em relação às instituições federais e estaduais, no período objeto da pesquisa, devem ser consideradas diferenças importantes nos discursos dos representantes dos dois campos em função de divergências originadas em ideologias político-partidárias opostas entre si que, como tal, disputam projetos políticos diferenciados.

Por outro lado, entre as instituições federais e o governo do município de Santarém o quadro político é diferente, considerando que ambos estão sob a responsabilidade hegemônica da mesma frente partidária, o que serve para fazer o contraponto em relação à situação anterior. Vale ressaltar que esse município presta-se bem à análise das relações institucionais e políticas naquela área em função de ser, nos termos do próprio Plano BR-163 Sustentável, aquele que “polariza a totalidade dos municípios, por atuar como uma verdadeira capital regional. Capital do médio vale do Amazonas e um dos mais importantes centros comerciais da Amazônia” (2005, p. 45). A posição estratégica aliada à identidade programática e partidária com o governo central acrescentam, sem dúvida, importância à inclusão de Santarém na análise. Não obstante as identidades político-ideológicas, na análise dos discursos, fica claro que essas afinidades não significam inexistência de conflitos relacionados à gestão do Plano BR-163 Sustentável, muito pelo contrário, conforme será mais bem explicitado adiante.

Os discursos das representações do Governo do Estado do Pará e do município de Santarém serão também aqui tratados a partir dos principais conflitos identificados anteriormente nas interações entre as instituições do governo federal, não para seguir um esquema previamente estabelecido, mas como resultado da análise que apontou aqueles pontos como centrais também nas relações deste com as demais instâncias do Estado. O objetivo perseguido continua sendo o de entender se os discursos apontam para o acúmulo de capital político pelo governo federal, frente às outras instâncias de gestão do Estado, a partir do processo que foi desencadeado com a discussão do Plano BR-163 e, depois, com a implementação de medidas dele decorrentes.

Além desses conflitos, na relação entre o governo federal e o governo estadual há outro ponto que apareceu com regularidade nos discursos deste último,

que diz respeito ao asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e que será destacado a seguir.

#### 4.1.2.1 Modelo de desenvolvimento econômico

O então secretário especial de produção afirma que a política de desenvolvimento econômico para o Estado, de acordo com as definições do Executivo Estadual, está centrada em três setores principais: a agroindústria, que tem que ter a capacidade de mobilizar capital e tecnologia; o setor mineral e o setor do turismo. O setor florestal é citado como gerador de muitos problemas regulatórios e de clandestinidade, mas, por promover o emprego de duzentos mil trabalhadores na região, entende o gestor que deve ser tentada a sua compatibilização de alguma forma.

Quanto ao modelo proposto pelo governo federal, como o que consta do Plano BR-163 Sustentável, o secretário de Produção entende que pelo fato de esse instrumento incluir apenas parte da região oeste do Pará as definições nele contidas segmentam o território deste Estado, desconsiderando outras áreas com problemas igualmente sérios se confrontados com os do entorno da rodovia Cuiabá-Santarém. Além disso, as medidas e o modelo de desenvolvimento proposto apontam para soluções de médio e de longo prazo enquanto existem atividades produtivas que necessitam de decisões imediatas. Entre as medidas que protelam decisões urgentes está, no entendimento do gestor, a elaboração do ZEE na escala de 1:250.000 e até de 1:100.000 em outras áreas, contratado pelo governo federal com as instituições antes mencionadas, com o objetivo de obter um detalhamento maior sobre regiões de maior conflito. Afirma o secretário que não é função do governo federal fazer zoneamento dentro de um Estado, o que finda por desestabilizar processos que vinham sendo encaminhados internamente, como por exemplo o macrozoneamento promovido pelo governo do Estado, para todo o território do Pará, na escala de 1:2.000.000.

Considera o secretário de Produção do governo estadual que, afóra a criação do Distrito Florestal e de UC's, ainda não é possível entender qual é a estratégia de desenvolvimento proposta pelo governo federal para a região, até mesmo porque entende que tudo o que foi proposto para a área de influência da BR-163 não está ainda concretizado. Para o gestor, o anúncio do asfaltamento da

rodovia gerou uma grande expectativa e a ausência de mecanismos para ordenar a chegada dos que se deslocaram para aquela área, dado o fato de ser uma região de fronteira aberta, continuam a reproduzir todos os efeitos negativos da ocupação desordenada e, até aquele momento, a pavimentação não havia sido concretizada. Afirma que o governo federal só tem cumprido o papel de repressor sem, entretanto, fomentar qualquer atividade de forma efetiva, o que gera um vazio. Critica a demora do governo federal em estabelecer efetivamente o modelo de desenvolvimento que defende e isso vem atropelando a ação estatal. Afirma o então secretário:

O mecanismo de blindagem que temos que fazer em relação à questão ambiental é começar a criar os instrumentos regulatórios com relação ao macrozoneamento, que é o que estamos fazendo, começando a detalhar, para ter um sistema de controle e monitoramento muito forte. Não se pode deixar de ter esses instrumentos, porque enquanto nós estamos, de alguma forma, pensando nessa lógica, as coisas já aconteceram, as tradings de grãos, por exemplo, já se instalaram na Amazônia e não pediram permissão para ninguém. A Emasa e a ADM estão lá em Itacoatiara, a Cargil está em Santarém, a Bunge está implantando um terminal de grãos em Barcarena. Elas todas já fizeram a sua estratégia operacional. O Estado é que está indo a reboque nesse processo.

Outro ponto de conflito que é regular não apenas no discurso do governo estadual, mas também no de atores sociais não estatais, como madeireiros e pecuaristas, e que está diretamente vinculado ao desenvolvimento de atividades econômicas na região, diz respeito à Reserva Legal de 80%. Quanto a essa questão, o Secretário de Produção manifesta-se totalmente contrário ao limite de 20% fixado para as atividades econômicas na Amazônia, que considera absurdo e oposto ao que ocorre nos Estados Unidos, onde os excedentes de terras são ofertados pelo Estado. No Pará e na Amazônia como um todo, critica o gestor, não há excedente para o Estado levar ao mercado e a insatisfação é geral. Entende que o grande ofertante de Reserva Legal deveria ser o poder público, por ser proprietário de extensas áreas na Amazônia. O Estado, prossegue, não pode ser discricionário na escolha de quem vai adquirir terra, por ser bem público, mas pode definir quais os segmentos em que há interesse em avançar.

Quanto a essa questão, um dos representantes do MMA afirma que o governo federal não tem interesse em discutir os 80% da Reserva Legal, mas sim em fazer o zoneamento, ordenar as ocupações, possibilitar que as florestas produzam. As terras que ficarem dentro desse percentual não ficarão intocadas, poderá haver manejos, desde que sustentáveis, ecoturismo, ser utilizados os

produtos não-madeireiros, como os fármacos, aromáticos, essências etc. Considera que os que estão interessados em baixar o limite da Reserva Legal estão pensando somente no setor da agricultura, embora nos 20% essa atividade seja de fato inviável economicamente por não gerar capital. Entretanto, afirma esse agente do governo federal, é preciso que haja maior organização da sociedade civil para essa discussão que atualmente está muito centralizada nos sojeiros que têm um lobby forte no Congresso Nacional.

Outro ponto que é alvo das críticas do secretário de Produção é que as UC's que foram criadas pelo governo federal não têm planos de manejo porque há problemas de orçamento, então, considera ser necessário criar um mecanismo de mercado que gere fundos para manter a integridade dessas áreas, inclusive na região da BR-163. Se não houver políticas integradas de governo, acredita que não será possível avançar e isso é difícil porque o Incra e o Ibama têm visões diferentes sobre o tema.

Por outro lado, o secretário de Produção também questiona a decisão do governo federal de criar a Estação Ecológica da Terra do Meio, com três milhões de hectares, uma vez que o Estado não tem como manter essa área. Em relação a essa questão, a posição do governo estadual, segundo relata, era a de criar na Terra do Meio uma UC do tipo Parque Nacional, porque assim haveria condições de desenvolver atividade de ecoturismo e gerar oportunidade de renda para a população, em especial para a que mora às margens do rio Iriri. Esse entendimento, segundo afirma, havia sido pactuado entre o governo federal e o governo estadual, mas, quando o decreto chegou ao conhecimento público, a área findou sendo definida como Estação Ecológica. O secretário acusa o governo federal de ter tomado essa decisão porque esse tipo de UC é o único que não obriga à realização de audiência pública, o que possibilitou a intervenção no Pará, através de uma medida que pela abrangência territorial não encontra paralelo em nenhum outro local do mundo.

No discurso, o secretário de Produção defende o modelo que o Governo do Pará acredita que deva ser implantado no Estado, cuja estratégia de desenvolvimento é a municipalização, através da identificação das vocações de cada área, com o objetivo de criar mecanismos estruturados em bases locais para a execução de políticas públicas. Diz o gestor que já foram mais ou menos mapeadas as vocações de cada uma dessas áreas, mas alega não ser fácil e que essa



estratégia precisa de aperfeiçoamento. A realidade demonstra, entretanto, admite o gestor, que as decisões têm sido tomadas muito mais em função do atendimento a determinado tipo de demanda, que é analisada caso a caso, do que propriamente a partir de critérios definidos com base em uma integração maior entre o governo estadual e os municipais. A interlocução com os municípios, ainda muito demandante, está a exigir que o governo do Estado seja concertante de políticas públicas para determinadas áreas como a ambiental, a fundiária e as de geração de renda.

O autor do projeto de macrozoneamento do Pará, posteriormente transformado em lei estadual, critica a Lei de Gestão de Florestas Públicas por não ter tratado da implantação de florestas certificadas, o que entende ser fundamental para o Pará. No sul deste Estado, defende que haja um grande projeto de reflorestamento, seja na área energética ou na de essências madeireiras. Defende as plantações de exóticas ao invés do desmatamento que está acabando com a drenagem na região, além do que entende que as exóticas são fator de competitividade econômica em uma região como a Amazônia. Ao invés disso, afirma o ex-secretário:

Não estamos fazendo isso, estamos tirando a floresta para plantar e perdendo a oportunidade de construir um patrimônio fabuloso. A maior caderneta de poupança que poderíamos construir para nossas gerações futuras está ali - não está no boi, está na floresta. Já que está tudo desmatado, plantar florestas econômicas, ordenadas, direitinho, reflorestar as áreas de forma econômica, acabar com esse romantismo bobo de que temos que preservar por preservar a floresta amazônica. A floresta amazônica tem que ser preservada por causa do extraordinário valor dela, da biodiversidade que ela tem, da extraordinária biomassa...Mas a área que nós antropizamos, onde já alteramos tudo, por que não é utilizada para enriquecer essa população? No meu entendimento, pobreza e ignorância não preservam nada, porque a população vai destruir, já que até para sobreviver vai demandar sobre o estoque natural.

Somente no Pará, argumenta o ex-secretário da Sectam, há trinta e cinco milhões de hectares de áreas antropizadas e não há projeto para a plantação de florestas, enquanto que, o Distrito Florestal, proposto pelo governo federal incentiva a extração de madeira do estoque natural com manejo, o que deveria ser utilizado apenas em algumas áreas da região. O gestor atribui à pobreza e à ignorância fatores que agravam a utilização predatória dos estoques naturais, porque a população necessita sobreviver e, quando o Incra implementa os assentamentos, há

muitos conflitos para poder desmatar alguns poucos hectares de terra e vender a madeira. Esse modelo, conclui, vai fazer com que todos permaneçam na miséria e a Amazônia continuará sendo destruída.

O então secretário estadual de Integração Regional compreende que um dos maiores investimentos que poderiam ser feitos no Estado está vinculado à verticalização do setor mineral, mas o governo estadual só pode trabalhar fazendo pressão, uma vez que as decisões cabem ao governo federal e às empresas mineradoras. Avalia que a verticalização mineral é a única forma de trazer algum recurso para o Pará e que o que foi obtido nessa direção até hoje foi muito píffio.

As decisões quanto às políticas de desenvolvimento no Estado do Pará, entretanto, admite o gestor, não incluem os municípios, sendo resultantes de planejamento centralizado pelos órgãos do governo estadual. Apenas em alguns municípios, como Altamira e Santarém, foram realizadas reuniões, mas, considera o secretário, as demandas são muito pontuais e não conseguem partir de uma visão macro e nem mesmo regional, não chegando a haver proposições que possam promover mudanças no cenário econômico do Estado.

Para a presidente do Iterpa naquele período, órgão responsável pela gestão das terras no Pará, este Estado tem sido um território alvo de todo tipo de intervenção, inclusive do governo federal, o que ao longo das últimas décadas se materializou na questão da ocupação e da quebra do domínio do governo do Estado sobre o seu próprio território. Qualifica a gestão federal do período 2003-2006 como voraz, não apenas sobre a questão do domínio dos territórios estaduais, mas também no âmbito de outras políticas públicas, o que tem subtraído dos Estados grande parte do poder de gestão destes e quebrado o princípio basilar de autonomia dos entes federados definido no Pacto Federativo Brasileiro.

A então secretária de Gestão do governo estadual qualifica a relação do governo federal com os Estados como a de um esgarçamento do pacto federativo brasileiro, que ocasionou a falta de sustentação financeira para estes efetivarem políticas públicas que possam dar conta desse desequilíbrio. Afirma que o governo federal reforça o modelo tributário que arrecada mais receitas não compartilhadas, reduzindo com isso a capacidade dos Estados de eliminar as desigualdades regionais. Considerando esse quadro, em que o Estado não dispõe de recursos e que não há políticas públicas capazes de resolver a complexidade dos problemas de regiões como a da BR-163, a gestora defende que sejam criadas parcerias público-

privadas. Critica os planos do governo federal por não saírem do papel e acrescenta que, mesmo quando há emendas aprovadas no Legislativo Federal, negociadas pelas bancadas do Estado, os recursos são contingenciados ou liberados em valores inferiores aos que foram aprovados. Na situação atual, a poupança interna do Pará é muito pequena e a disponibilidade desse capital é de curto prazo, o que torna os custos de utilização desses recursos muito elevados.

No discurso da secretária de Gestão fica clara a afirmação de que inexistente uma política nacional de desenvolvimento regional, o que vem se agravando, na avaliação da gestora, em decorrência da quebra do Pacto Federativo Brasileiro. Considera que o Estado do Pará amarga um ranço ideológico por parte do governo Lula, que impede a complementariedade de políticas públicas entre os três níveis de gestão e, com a dimensão que tem o Pará, não há como, isoladamente, dar conta de promover políticas de desenvolvimento. De acordo com a secretária, o desenvolvimento do oeste do Pará não é uma prioridade para o governo do Estado, por tratar-se de uma região com características específicas e baixa densidade demográfica, havendo necessidade de priorizar áreas com maior concentração populacional como as dos grandes municípios, entre eles a capital. Entende que o maior problema é como implementar políticas públicas que corrijam as distorções de desenvolvimento local e estadual e gerem atividades que propiciem ocupação e renda, porque não é possível tratar essas questões com políticas assistencialistas, como as que vêm sendo executadas pelo governo federal.

Em relação à municipalização do desenvolvimento, a gestora afirma que não houve avanços significativos, a não ser quanto aos programas da Escola de Governo, que objetiva o fortalecimento da gestão pública no Estado. Afora isso, considera que faltou articulação política nos próprios municípios, por parte das Câmaras de Vereadores e das prefeituras. Entende que é necessário empoderar os municípios dotando-os de infra-estrutura, pois, mesmo o município de Santarém, o segundo maior do Estado, não tem peso significativo nas decisões do governo estadual. Admite que a prática deste é também muito incipiente no que diz respeito à participação da sociedade civil nas definições das políticas públicas no Estado, mas atribui esse fato à necessidade daquela avançar mais e qualificar a sua participação. Por outro lado, entende que o governo estadual precisa socializar mais as informações e fomentar as audiências públicas.

Quanto à prefeita municipal de Santarém, o discurso deixa claro o descontentamento quanto à forma como vêm sendo deliberadas pelo governo federal políticas públicas que afetam diretamente os cofres dos municípios, assim como a economia local. Entende que deveria haver políticas compensatórias para os municípios, porque as áreas federais e as UC's estão encravadas em terras municipais e os governos locais têm que arcar com todas as conseqüências sociais das medidas federais e estaduais.

No caso da criação de PDS's ou de PA's que são fixados em terras públicas para assentamento de pequenos produtores e agricultores rurais, devido à proximidade, as famílias deslocadas para essas áreas passam a demandar escolas, postos de saúde, melhoria nas vias de acesso etc, junto ao poder público municipal, sem que os gestores sejam sequer consultados sobre as condições de que dispõem para o atendimento desses pleitos. Quanto à criação de UC's que restringem atividades econômicas que vinham sendo exercidas e gerando renda, como no caso do setor madeireiro, entende a gestora que a mão-de-obra que fica desempregada precisa de novas alternativas de emprego. Por isso, na opinião da prefeita, é preciso diversificar a base econômica dos municípios, mas esse é um processo longo e que depende de apoio, enquanto que os marcos regulatórios do governo federal atingiram de imediato e diretamente a economia do município, o que pode ser comprovado com o fechamento de serrarias e madeireiras, gerando vários outros problemas, como o aumento do desemprego que, por sua vez, afeta o comércio e a estrutura social dos municípes.

Avalia a gestora do município que é preciso ter políticas de geração de emprego e renda, investir na pesca, na agricultura familiar e em outras alternativas. Embora em relação à agricultura familiar o governo federal esteja investindo, há dificuldades naquela região com o Pronaf, em função de muita burocracia, da falta de assistência técnica e de estradas para escoamento da produção, além de uma série de outros problemas.

Defende a prefeita que os investimentos do governo federal devam priorizar a Amazônia porque se os recursos públicos forem distribuídos igualmente pelas regiões as desigualdades continuarão a ser enormes e as distorções tenderão sempre a aumentar. Entretanto, afirma ser preciso pensar o modelo de desenvolvimento sustentável a partir do local, dos municípios, com um olhar microscópico em cima de cada região do Estado. Por outro lado, identifica que as

constantes mudanças na legislação levam à instabilidade dos setores econômicos e dificultam investimentos de longo prazo no oeste do Pará. Para que esses setores ampliem os investimentos, o que pode permitir um outro patamar tecnológico e a agregação de valor à produção, é preciso que haja confiança na gestão do Estado.

Avalia que a criação das UC's pelo governo federal, que é parte do modelo de desenvolvimento sustentável proposto para a região, só irá funcionar se houver fiscalização e se puderem ser alavancadas outras atividades produtivas que propiciem o desenvolvimento econômico e gerem novas oportunidades de geração de emprego e renda. Caso contrário, considera a gestora, haverá um conflito social muito grande resultante do desemprego de milhares de trabalhadores que hoje são absorvidos pelas atividades agropastoris e madeireira.

#### 4.1.2.2 Gestão institucional do Plano

Para o então secretário de Produção do Pará, não é admissível que o governo central, que tem por atribuição enxergar as relações regionais, tente realizar o detalhamento de uma região, através do ZEE do entorno da BR-163, com a participação de órgãos como a ADA e a Embrapa que nada tem a ver com essa questão. Em relação ao PAS e ao Plano BR-163 Sustentável, o gestor afirma que a participação do governo do Estado foi unicamente no sentido de ouvir a apresentação desses Planos, não tendo este interferido nas discussões e nem nas decisões.

A presidente do Iterpa/PA considera que os dois problemas que têm estado reiteradamente presentes em todas as questões polêmicas e conflituosas no Pará, que são a grilagem de terras públicas e o conflito em geral pela posse da terra, originam-se da incapacidade técnica, administrativa e de todas as condições do Estado em assumir a gestão desse imenso território para o qual nunca esteve devidamente estruturado. Os órgãos públicos incumbidos de gerir as terras, no caso, o Incra e o Iterpa, não possuem sequer uma base de dados semelhante sobre a qual possam trabalhar as políticas públicas. As distorções entre as informações são grosseiras, como ocorre em relação ao número de imóveis no Estado do Pará que, de acordo com o Incra, seria de cento e dez mil ao todo, enquanto para o Iterpa a expectativa é de que haja de oito a dez vezes esse número, tomando como referência uma experiência piloto realizada pelo governo do Estado.

Alega a gestora que o Incra tem feito alguns levantamentos georeferenciados, mas, como a base não é municipal e sim por glebas federais, os dados não coincidem. O Iterpa, por sua vez, definiu por fazer uma varredura dos imóveis existentes, estejam eles sob a jurisdição da União, do Estado ou pertençam a particulares. Levantamentos dessa natureza, entretanto, implicam em custo alto e o Pará está na dependência da liberação de recursos oriundos de um financiamento externo para seguir adiante com esse trabalho, mediante um programa denominado Pará Rural. De acordo com a presidente do Iterpa, os fatos estão se sucedendo, o processo de ocupação não espera pela presença do Estado, pressiona o avanço da fronteira na região, com todas as conseqüências que dele decorrem, e o Estado brasileiro com suas unidades federadas e o poder central vêm vindo sempre a reboque dos fatos.

Avaliando a política de integração entre os Estados da Amazônia, que poderia possibilitar a solução de conflitos com o governo federal, o então secretário de Integração Regional afirma não haver essa integração. Eventualmente, ocorrem encontros por área - como a de transporte-, mas pouco conseguem fazer avançar porque as discussões são coletivas com Estados das outras regiões do país, que vivenciam realidades muito diferentes da encontrada na Amazônia. Relata que, em termos regionais, as decisões e as ações são isoladas e quando ocorre qualquer vinculação é em função de relações não institucionais e nem regulares. A responsabilidade de reunir os Estados da Amazônia caberia ao governo federal, mas a ADA até o momento não cumpriu esse papel, na avaliação do gestor. Quanto ao Plano BR-163, afirma o secretário de Integração Regional nunca ter sido convidado pelo governo federal para participar de reunião ou de qualquer decisão. Ao ser perguntado sobre a relação da secretaria estadual com o MI, o então gestor diz que:

Não há nenhuma. Nunca recebi nenhum convite, nenhuma comunicação, nada que diga respeito ao Estado do Pará. A única coisa que tenho conhecimento é que quando houve aquela seca esse ministério mandou umas cestas básicas para a Defesa Civil do Estado. Em termos de políticas públicas não há nada.

O ex-secretário da Sectam, por sua vez, faz um discurso veemente contra o que denomina de “democratismo” existente na gestão de alguns municípios, como na capital do Pará, em que houve o orçamento participativo, e também por parte de alguns setores que consideram que tudo deve ser resolvido pela comunidade, assim

como ocorre com o processo de discussão do próprio Plano BR-163 Sustentável, através de audiências públicas. Acredita que os gestores que assim procedem, simulando a escuta da sociedade, têm na verdade uma postura de fachada.

No entendimento da prefeita de Santarém, as instituições do governo federal precisam falar a mesma língua, porque há divergências nos encaminhamentos entre órgãos da própria estrutura federal e superposição de poder em relação aos demais entes estatais, não obstante o Pacto Federativo Brasileiro. Entende ser fundamental a criação de mecanismos de diálogo e de compensação para o poder local, conforme declara:

Não somos ouvidos enquanto grupo de dirigentes que estamos à frente de prefeituras e que, portanto, temos muito a dizer. Temos propostas como a do ICMS Ecológico e de um outro tributo federal que seja recompensado para os municípios que têm na sua estrutura administrativa uma unidade de conservação, para que a gente possa ganhar de alguma forma. Que o governo federal nos ajude, então, a fortalecer outras atividades que não sejam a madeira e a soja, ou o plantio de grãos de uma forma geral, que dê para nós condições especiais para que a gente possa pegar o nosso povo e ter políticas de geração de emprego e renda para que essas pessoas se sintam incluídas no projeto.

Quanto à relação institucional entre o município e os órgãos federais responsáveis pela gestão das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental, a prefeita de Santarém levanta uma questão que é recorrente ao longo de seu discurso quanto ao encaminhamento de tais políticas: o município não tem sido ouvido no processo de discussão e nem nas decisões estratégicas que deveriam ser operacionalizadas em conjunto pelas três instâncias de gestão estatal. Exemplifica a prefeita: “nós [prefeitos] não somos consultados para a criação das unidades de conservação, que é uma decisão maior, então, o Incra também não nos ouve para implantar um simples assentamento”.

Em relação ao governo do Estado do Pará, a prefeita é taxativa quanto ao fato de os municípios não serem respeitados como poder que tem direito a opinar:

O governo do Estado é totalmente ausente das políticas públicas, tanto de desenvolvimento social quanto econômico. É como se o governo do Estado não tivesse nenhuma responsabilidade. Eles só fizeram o macrozoneamento ecológico-econômico porque foram obrigados em função de um financiamento do Pará-Urbe, somente para atender a uma das cláusulas do Banco Mundial. Esse financiamento envolve recursos na ordem de 80 milhões de reais para serem implementados no interior do Pará, para a política de desenvolvimento da zona rural. Não foi porque eles entenderam que era importante, mas por obrigação. Então, eles fizeram

esse macrozoneamento e não levaram em consideração as questões locais. Esse trabalho precisa ser detalhado, senão, será inócuo.

Depois, como foi dito anteriormente, as conseqüências das decisões recaem sobre o poder público local, como quando é criado um assentamento, pois é o município que fica, posteriormente, com toda a responsabilidade. Por isso, defende que deveria haver linhas de crédito especial para os municípios que tivessem que arcar com projetos de assentamento. Segundo relata a prefeita, os recursos que são liberados passam por uma burocracia muito grande, nada ocorre automaticamente e se o Incra decidir chamar para si toda a responsabilidade sobre os recursos não repassa nada para as prefeituras.

Como os assentamentos são no meio da floresta, e não ao longo da rodovia Santarém-Cuiabá, o que a seu ver facilitaria para os assentados o acesso a serviços públicos e o escoamento da produção, considera que o Incra é também responsável pelo desmatamento. Diz a prefeita:

Esses são problemas muito sérios e nós temos discutido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois, equivocadamente, eles assentam famílias sem conversar com as prefeituras. Fazem os assentamentos em áreas não cultiváveis dos municípios, não produtivas, longe de igarapés. Não sei quais são os critérios para isso. Depois, jogam nas costas das prefeituras, que têm que abrir as vicinais, colocar escola, transporte escolar, postos de saúde e nós não concordamos com isso. Tivemos no ano passado uma conversa com o Incra, em Brasília, no sentido de que fosse criada uma espécie de recurso para as prefeituras para que estas pudessem adquirir patrulhas mecanizadas, porque assentam as pessoas lá no meio da floresta, em vez de assentarem perto das estradas. Por isso, digo que eles são também responsáveis pelo desmatamento.

Entende que a fiscalização dessa atividade é em grande medida dificultada pela precariedade do acesso a essas áreas pelos funcionários do Ibama, que detêm essa responsabilidade.

Vale aqui ressaltar que as péssimas condições de acessibilidade nas vicinais é um problema constatado na Amazônia desde o início da década de 1970, conforme consta do Relatório Final do ZEE, quando foram destinados lotes à colonização através dos Projetos Integrados de Colonização Altamira e Itaituba, constituindo “um dos mais graves problemas para o escoamento da produção e o acesso a bens e serviços pelos colonos, a localização do terreno – além da fertilidade do solo – [que] sempre teve enorme influência sobre o valor da terra” (2006, p. 85).



O Inkra é qualificado pela prefeita como um órgão todo-poderoso e autoritário em relação à política de assentamento, mas afirma que essa ruptura institucional não está localizada apenas nesse exemplo, pois tem caracterizado as políticas em âmbito mais geral, uma vez que os dirigentes dos municípios não foram consultados pelo governo federal por ocasião da criação das UC's. Considera que o Inkra segue a linha do MDA, que por sua vez está adequado à concepção e ao comportamento do governo federal quanto à não participação dos municípios na gestão das políticas.

O discurso da prefeita de Santarém aponta uma série de críticas também à condução do Plano BR-163 Sustentável que, da mesma forma como ocorre com a atuação dos órgãos federais vinculados à execução das políticas de gestão ambiental e de ordenamento territorial, apresenta debilidades institucionais que repercutem diretamente na atuação do Executivo Municipal. Avalia a prefeita que os gestores dos municípios do oeste do Pará se ressentem da falta de um fórum específico para a definição das políticas públicas nas diferentes áreas, inclusive nas de gestão ambiental e de ordenamento territorial, que inclui a questão fundiária.

A necessidade de criar mecanismos de democratização da gestão pública incluindo os gestores locais é entendida pela prefeita como fundamental, tendo em vista que todas as políticas refletem na base social e as consequências recaem sobre o poder municipal. Considera que a inexistência de fóruns desse tipo com os grupos que debatem e implementam o PAS, o Plano BR-163 Sustentável e o ZEE, impede que a execução das políticas públicas considere as dificuldades e impossibilidades reais, ou ainda que esforços sejam combinados no sentido de uma atuação mais eficaz das ações do poder público estatal.

#### 4.1.2.3 Conexão entre as medidas previstas nos instrumentos de planejamento para a Amazônia

O ex-secretário da Sectam, considera que o modelo de desenvolvimento definido pelo governo federal, a partir do qual foram criadas as UC's, foi desenvolvido sem anuência do governo do Pará e que, embora tenha havido várias discussões conjuntas entre as duas instâncias, as decisões foram tomadas unilateralmente pelo poder central. Assegura em seu discurso que em relação ao PAS, assim como quanto ao Plano BR-163 Sustentável, o governo do Pará foi

chamado apenas para aprovar, como foi dito anteriormente. Para o ex-secretário houve somente a simulação da participação, já que o governo estadual não interferiu nas deliberações finais. De acordo com o relato desse gestor, as UC's seriam definidas em conjunto, mas o governo federal desmoralizou todas as audiências públicas realizadas e baixou um decreto criando todo o mosaico sem dar satisfação ao governo do Estado do Pará.

Em relação ao macrozoneamento, que vem sendo utilizado como instrumento de planejamento por vários órgãos do governo do Estado, o secretário afirma que houve críticas porque esse trabalho foi elaborado por uma equipe, quando ele estava à frente da Sectam, sem ouvir a sociedade. Defende o mecanismo por ele utilizado em função de já terem existido várias comissões ao longo do tempo para fazer o ZEE que, entretanto, nunca conseguiram concluir nenhum projeto. Explica o gestor que a lógica do macrozoneamento foi a de barrar a fronteira, tomando como exemplo a Terra do Meio, que entre os anos de 2000 e 2005 foi transformada totalmente porque foram abertos mais de 4 mil quilômetros de estradas vicinais. Essa situação se agrava à medida em que, havendo ocupação dessas áreas, todos cobram do governo saúde, educação, pontes, conservação das estradas, polícia etc, mas o orçamento do Estado não cresce nessa mesma velocidade e não há como atender às inúmeras demandas. Conclui que esses processos empobrecem o Estado do Pará e desgraçam o meio ambiente.

#### 4.1.2.4 Atores estatais quanto ao asfaltamento da BR-163

Em relação ao asfaltamento da rodovia Santarém-Cuiabá, entende o então secretário de Produção que o Pará deve contribuir para o desenvolvimento do país, mas a partir da visão que este Estado tem sobre o seu desenvolvimento, e não da visão que os de fora e o restante do país propõem como sendo o melhor. Afirma que a parte da BR-163 que interessa ao Estado do Pará é a que fica entre Santarém e a fronteira de Mato Grosso e não até a fronteira de Miritituba, porque este último trecho tem um nível de agregação econômica muito pequeno. O outro trecho, pelo contrário, pode promover agregação muito maior porque consegue juntar a área de Santarém, Curuá-Una etc, no sistema produtivo. O que interessaria de fato seria formar um "H", ou seja, ligar a BR-163 à Araguaia-Tocantins e à Transamazônica.

Para o secretário de Integração Regional do Pará, os grandes eixos deste Estado servem, na verdade, ao Brasil, mas considera que Brasília, ou seja, o poder central não consegue ver além da Bahia. Apesar disso, as estradas são também vitais para os pequenos e grandes produtores regionais, para que possam escoar a produção. O então secretário é taxativo ao afirmar que a política de integração nos últimos quatro anos não contribuiu para a redução das desigualdades. Pelos indicadores, não houve muitos avanços na região da BR-163. À exceção de um município em que o governo conseguiu levar a eletrificação integrada, nos demais continua o sistema deselétrico e a acessibilidade continua sendo muito precária. Considera que no oeste paraense, em geral, houve melhorias mais significativas em poucos municípios, como em Santarém, mas ainda há outros problemas muito sérios, a exemplo da falta de saneamento e, embora este investimento seja prioritário, o projeto que foi feito destina-se à eletrificação rural.

De acordo com a secretária de Gestão do Governo do Pará, a rodovia Santarém-Cuiabá vive sendo fatiada e não se define qual trecho será asfaltado, em função dos muitos interesses que estão por trás dessa decisão. Na hora de definir os governos federal e estadual não chegaram a um consenso porque a proposta não beneficiava o Pará.

Em relação ao asfaltamento da BR-163, a prefeita de Santarém é taxativa sobre a importância de ser pavimentado o trecho até Novo Progresso, passando por Itaituba. Se não for assim, entende que a região permanecerá no isolamento e não será possível realizar qualquer proposta de desenvolvimento para o oeste do Pará.

#### 4.2 CONFLITOS ENTRE GOVERNO FEDERAL E ATORES NÃO-ESTATAIS

Nos discursos de representantes de setores organizados no oeste do Pará, como por exemplo o dos trabalhadores rurais de Itaituba e o dos produtores rurais (fazendeiros) de Novo Progresso, observa-se avaliações e processos de mobilização diferenciados na relação com as instituições representativas do Estado. Os trabalhadores rurais de Itaituba envolvidos em parte dos encaminhamentos quanto ao ordenamento territorial – mais especificamente com aqueles que se destinam à implantação e funcionamento dos PA's e dos PDS's, mesmo de forma crítica, estão apoiando as medidas do governo federal no sentido da viabilização desses projetos.

Os produtores rurais de Novo Progresso, por outro lado, referem nos discursos, de forma veemente, os conflitos do setor com o governo federal, em decorrência de medidas legais como a criação das UC's, a definição do limite de 500 hectares por propriedade e a manutenção da Reserva Legal de 80% das terras. Queixam-se também da inoperância de instituições do Estado como o Incra, que por tantos anos retardou o reconhecimento legal das "propriedades" utilizadas na atividade agropecuária na região.

A capacidade de organização e o contingente que atores sociais como estes conseguem arregimentar, no sentido de apoiar ou de se contrapor às medidas do governo federal, é algo que precisaria ser objeto de uma investigação minuciosa sobre os mecanismos e instrumentos que esses setores dispõem e sobre a capacidade que possuem para mobilizar certas estruturas em favor de suas demandas, como por exemplo, as do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, em suas diferentes instâncias. Entretanto, o que parece estar claro é que mesmo setores como o dos trabalhadores rurais de Itaituba, que até o momento mantêm apoio às medidas governamentais, aguardam por mudanças nas condições de moradia, trabalho e sustento, a partir dos PA's e dos PDS's para consolidar ou retirar esse apoio.

#### **4.2.1 Governo Federal x Fazendeiros na BR-163**

##### 4.2.1.1 Modelo de desenvolvimento econômico

Na região da BR-163 foram ouvidos os Sindicatos de Produtores Rurais dos municípios de Itaituba e de Novo Progresso. Para o sindicato deste município, a criação das UC's gerou uma série de restrições drásticas à atividade agropecuária, que é a vocação da região e, assim sendo, o governo federal precisa definir como ficará a questão social com a quebra da produção desse setor. A pecuária é a maior fonte de arrecadação do município e um dos maiores responsáveis pela exportação na Amazônia e, de acordo com os discursos deste setor, é desconsiderada nas políticas implementadas pelo governo central.

Alegam os fazendeiros que grande parte dos atuais proprietários de terras na região foram incentivados pelo governo federal, à época sob o comando dos militares, a ocupar e a desmatar áreas na Amazônia, inclusive ao longo da BR-163,

como previa o programa “Integrar para não Entregar”. Em seus discursos, os fazendeiros afirmam que o Incra só concedia o documento provisório, denominado Contrato de Promessa de Compra e Venda (CPCV), após a comprovação do desmate, quando então as terras eram repassadas em dobro às mãos dos interessados, até o limite de 2.500 hectares. De acordo com o relato dos pecuaristas, o governo federal, ao longo do tempo, sempre sinalizou que a situação de quem tinha CPCV pago era a de legalidade. Atualmente, todos os que não têm a titulação da terra estão sendo colocados para fora e sentem-se prejudicados, porque entendem que seguiram à risca as orientações das instituições federais, pagaram os valores que lhes foram cobrados e não obtiveram os documentos finais - títulos das terras - por ineficácia do governo federal.

Os fazendeiros acusam o poder central de não ter oferecido condições de permanência aos que foram incentivados a ocupar as áreas, desde quando vieram para a região, alguns dos quais se estabeleceram há mais de vinte anos ao longo ou no entorno da rodovia Santarém-Cuiabá e sobreviveram às custas de seus próprios esforços. Como não havia a presença do Estado, os que ali se estabeleceram, segundo os relatos, tiveram que suprir todas as deficiências por sua própria conta, como por exemplo no município de Novo Progresso, em que os fazendeiros locais afirmam ter construído a primeira delegacia de polícia, o primeiro posto de saúde e a primeira escola, que surgiram por iniciativa da comunidade. Consideram que o Estado passou a atuar muito tempo depois na região e somente para prejudicar a população.

As medidas do governo federal, como a criação de UC's, de acordo com o discurso dos pecuaristas, implicam em prejuízos consideráveis para os que atuam nesse setor. Ao mesmo tempo, tais medidas desconsideram todo o esforço inicial feito pelos que chegaram na região há longo tempo e que precisaram investir dinheiro e trabalho para que fosse construída a estrutura que existe hoje na região, uma vez que o Estado era completamente ausente. Afirma o pecuarista de Novo Progresso:

Nós fundamos nossa igreja no começo dos anos 80. Depois chegaram mais igrejas, os adventistas. Nós criamos a primeira escola estadual “Tancredo Neves”, a primeira delegacia de polícia, tudo isso na base da comunidade. Eu sempre participei, junto com o Sr. Osvaldo, Sr. Inácio, o Prazeres, o Zometa e o Siqueira.

Complementa outro pecuarista da região, sobre aquele período:

A presença que o governo nunca teve a comunidade providenciava. A delegacia foi construída e o delegado nomeado pela comunidade. Ou seja, a comunidade assumia o papel de Estado, porque este era ausente completamente.

Além disso, questionam o direito que, como cidadãos, têm à sua história e afirmam haver quebra do princípio constitucional da segurança jurídica, razão pela qual recorreram ao Poder Judiciário, que se manifestou favorável à permanência dos pecuaristas na terra, no julgamento em primeira instância. Entendem que mudanças no modelo econômico precisam ser trabalhadas no nível local, o que não vem sendo feito pelo governo federal, e afirmam que as medidas para o desenvolvimento sustentável dependerão do convencimento dos atores locais, não podendo ser mantidas e nem obter sucesso unicamente através da repressão e da punição.

Outros pequenos e médios fazendeiros contactados ao longo da vicinal Comajal no município de Novo Progresso, que não mantêm necessariamente vínculo com o sindicato dos pecuaristas, afirmam que a ausência do governo é a maior responsável pelo desmatamento e pela grilagem de terras. Relatam que quando as famílias daquela vicinal chegaram na região, e queriam se instalar às margens dos rios, o Incra não permitiu porque dizia que seriam assentadas famílias e construídas estradas. Os que se instalaram tiveram que manter um recuo de 10 km e, segundo dizem, nada do que aquele órgão prometeu aconteceu de fato.

Por outro lado, consideram que para que haja investimento na verticalização da economia e no desenvolvimento tecnológico na região, mesmo para outros setores que não o da pecuária, é necessário que as linhas de financiamento público estejam direcionadas para esses objetivos, o que não vem acontecendo. Exemplificam essa situação com as dificuldades que têm aqueles que se dedicam à agricultura, que integram os setores pequeno e médio: na época da colheita do milho e do arroz chove muito e não há infra-estrutura para escoar a produção; quando pára de chover, a colheita teria que ser mecanizada, mas o setor não dispõe dessa tecnologia.

Informam os pecuaristas da Gleba Comajal que já existem cerca de 80 processos na Justiça contra o governo federal e que enquanto essas ações estiverem tramitando muitos continuarão derrubando árvores e queimando a madeira às ocultas, porque entendem que não dá mais para agüentar a situação que

vem sendo imposta. Caso haja a tentativa por parte dos órgãos governamentais de retirar todo mundo à força ameaçam com a certeza de que haverá muita reação e violência. Se o direito dos antigos proprietários não for respeitado, as consequências virão. Nesse sentido, se pronuncia um proprietário de terra naquela gleba:

Critério zero [do governo], porque não tiveram informação e vêm uns caras que se dizem uns 'fulanos' e aí fazem essa palhaçada, que é como chamo isso. Eu concordo que tenha alguma coisa que tenha que se punir, é óbvio, mas não pegar uma região toda do jeito que fizeram. Nós tivemos companheiros que já voltaram para trás e, hoje, (...) eu tenho dito que o governo tem que ter cuidado para depois nós não virarmos sem-terra e invasores de terra. O que o governo quer é que a gente vá para a beira da estrada provocar e roubar os que têm dinheiro.

Outro proprietário da gleba Comajal confirma:

Até agora, só o Incra e o Ibama entraram aqui e só para multar. Tomara que essas pessoas levem ao conhecimento do governo que aqui tem gente que tem que ter um pedaço de terra, que são pessoas da terra, porque, senão, eu já vi muita gente dizer que se tiver que sair daqui vai pra cima de quem vier. Nós vamos trabalhar seja aonde for. Se o governo for honesto ele não vai fazer isso. Em Novo Progresso têm muitos que vêm para trabalhar, ferram uns e desfavorecem os outros, largam tudo aí e é a gente que se lasca, nós os pequenos, porque os grandes ficam a salvo.

Alegam que atualmente o Incra e o Ibama só têm entrado na vicinal Comajal para multar, enquanto que os moradores, desde quando chegaram nas áreas, pediram o acompanhamento desses órgãos para fazer tudo dentro da lei. Hoje, uma parte dos funcionários que trabalhava no Incra, à época, está presa e outra aposentada, mas esse era o órgão que todos tinham que procurar porque representava o Estado.

Quanto à disposição para a radicalização, no caso de o governo federal desconsiderar as propostas dos que estão instalados há muito tempo na região, outro membro do Sindicato de Produtores Rurais de Novo Progresso afirma: “podemos nos tornar chefes fortes de sem-terras e trazer muita gente de fora para ocupar as terras se os nossos direitos não forem respeitados”.

De acordo com o Sindicato dos Produtores Rurais de Itaituba, a reserva legal de 80%, que continua a ser obrigatória, inviabiliza a atividade produtiva que não tem como ser mantida utilizando apenas 20% das terras. Em relação ao setor madeireiro, esse sindicato entende que as UC's prejudicaram muito não apenas o crescimento como também a manutenção de toda a atividade de extração e

beneficiamento da madeira, reduzindo as serrarias e a produção madeireira no município de Itaituba.

Quando o governo federal criou as reservas, relatam os pecuaristas de Novo Progresso, a proposta destes era de que fosse respeitada uma faixa de 10km de cada vicinal para dentro, ou 50km da BR-163 para dentro, o que incluiria quase todos os que já estavam naquela região há muito tempo, que são cerca de 85% do total de fazendeiros. Afirmam que na Gleba Imbaúba há 2 vicinais principais e os ramais delas, que são três ou quatro e estão dentro da Flona Jamanxim, mas que são áreas em que a Reserva Legal seria respeitada. Os que estão fora da Flona são poucos e não fizeram grandes investimentos.

De acordo com um pecuarista de Novo Progresso, membro do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso, o grande problema das medidas governamentais é o desconhecimento da região. Na avaliação desse ator:

O próprio Incra e o MMA desconhecem a estrutura fundiária da região, pois este ministério só veio saber que temos áreas quase documentadas, ou documentadas, com título definitivo, no início de 2006. Somente depois de dois anos de políticas estabelecidas para a região que eles foram tomar conhecimento disso. Assim como dentro da Gleba Imbaúba tem populações produzindo gado há mais de dez anos e criaram a reserva sem considerar essa população que já estava lá. Inclusive nas discussões para a elaboração do Plano esses dados nunca apareceram, nunca foram levados em conta pelo Incra ou por alguém que pudesse fazer isso. O que nós sempre debatemos com os técnicos que vêm aqui é que eles têm que conhecer a região antes de estabelecer políticas. Por isso é que limitaram as propriedades a 500 hectares e criam conflitos, porque foi isso que eles vieram fazer aqui – criar conflitos, e não resolvê-los. Temos quase um milhão de cabeças de gado, dois mil produtores e a produtividade pecuária daqui é a melhor da Amazônia.

O limite de 500 hectares definido para a posse legalizada, com titulação das terras, alegam os fazendeiros, inviabilizará o rebanho. Por outro lado, os planos de manejo, pelos quais muitos dizem ter pago valores altos, dependem de regularização fundiária e os processos não foram resolvidos pelo Incra, que teve sempre uma burocracia extremamente morosa ao longo dos mais de vinte anos em que certos fazendeiros estão instalados na região.

Em relação à Lei de Gestão de Florestas Públicas, os pecuaristas defendem a permanência dos que já estavam instalados nas áreas há muito tempo e que se consideram em situação regular, ou seja, possuem os CPCV's e pagaram regularmente, de acordo com as cobranças do Incra, embora não tenham recebido



deste órgão o título definitivo. Afirmam que as Flonas Altamira e Itaituba I e II, criadas em 1998, não foram demarcadas e desocupadas até hoje e defendem que as licitações para a gestão de florestas públicas não possam ser feitas com toda a comunidade dentro das áreas. Quanto às concessões na área do Distrito Florestal, falam a favor de priorizar os já instalados e legalizados. Em relação aos pequenos madeireiros, acreditam os pecuaristas que aqueles não serão beneficiados pelas licitações, que deverão favorecer apenas os grandes do setor.

Vale ressaltar, entretanto, que o discurso dos pecuaristas de Novo Progresso marca uma diferença fundamental em relação ao setor madeireiro: para aqueles, estes e os garimpeiros não se fixam na terra, destroem o meio ambiente e vão em busca de novas áreas. Os fazendeiros da vicinal Comajal relatam que, há dez anos, existe 'o pessoal' da Transpinheiro, outra vicinal, que invade as terras e tira a madeira para vender, criando uma situação difícil para os demais que estão instalados nessas áreas, trabalham nas fazendas e agem dentro da legalidade.

#### 4.2.1.2 Gestão institucional do Plano

Os representantes do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso consideram que o processo de discussão do Plano BR-163 Sustentável, realizado pelo governo federal através de audiências públicas, "foi uma farsa", porque os atores locais foram convocados para o debate, mas as medidas já estavam prontas.

De acordo com os pecuaristas de Novo Progresso, as UC's foram criadas sem que o governo federal conhecesse a região ocupada por esse município e o ZEE que deveria ter ocorrido antes das medidas, para que houvesse domínio sobre os problemas, está sendo realizado posteriormente, constatando tardiamente as atividades já instaladas há longo tempo, bem como a ocupação das terras. Essa situação cria um descompasso entre as políticas públicas aprovadas pelo governo federal e a realidade do oeste do Pará. Além do mais, afirmam esses atores que os índices de desmatamento no município não justificam a criação de reservas.

Por outro lado, segundo os relatos, na Gleba Imbaúba, em que foi criada a Reserva Imbaúba, a atividade pecuária já está instalada há muito tempo e ocupa toda a área. Na Flona Jamanxim há cerca de 400 mil cabeças de gado e os dados do governo federal "de forma proposital", acusam os pecuaristas, não refletem esta

realidade. Em outros casos, alegam os fazendeiros, “as medidas do governo federal se sobrepõem a áreas de propriedades legalizadas”.

Argumentam que muitos dos que se consideravam proprietários, porque tinham CPCV's pagos regularmente, já possuem planos de manejo aprovados e respeitam a Reserva Legal. A restrição em aplicar esses planos é causada justamente pelo fato de o governo federal nunca ter regularizado a situação fundiária das terras. Por outro lado, avalia o Sindicato dos Produtores Rurais de Itaituba, se o Incra houvesse expedido os títulos definitivos ao longo do tempo não haveria posseiros e a grilagem de terras não teria assumido a proporção que tem nos dias atuais. Os dados apresentados pelos fazendeiros de Novo Progresso apontam cinco milhões de hectares solicitados em protocolo ao Incra, somente na Gleba Imbaúba, o que corresponde a cerca de 1000% a mais em relação à área real.

Afirmam os fazendeiros de Novo Progresso que “o Incra e o Ibama nunca se entenderam na região e dão instruções contraditórias”. Atualmente, segundo o relato, “o Ibama, que sempre criticou a atuação do Incra, só faz multar e fingir desconhecer os problemas que o setor da pecuária vem passando”. O Sindicato dos Produtores Rurais de Itaituba confirma a existência dos conflitos entre os dois órgãos federais e exemplifica com as autorizações de ocupação emitidas pelo Incra que não são respeitadas pelo Ibama. De acordo com o presidente desse sindicato:

Para o Incra a área tem que estar aberta para ser considerada produtiva, enquanto que para o Ibama ocorre o inverso. Há conflito nas ações dos dois órgãos porque o Ibama não respeita a autorização de ocupação expedida pelo Incra.

Por outro lado, esse sindicato acusa o Incra de ser “um órgão de fachada, sucateado e desrespeitado”. De acordo com o discurso de representantes do Sindicato dos Produtores Rurais de Novo Progresso, o desconhecimento da realidade fundiária, econômica e social deste município, foi o fator responsável por não terem sido levados ao conhecimento do grupo que elaborou o Plano BR-163 Sustentável os dados sobre a ocupação real dessas áreas. Concluem os pecuaristas que o Incra “foi o início de todo o problema” e afirmam que, em relação às novas medidas, esse órgão participou somente no final das discussões e é sempre muito criticado pelos representantes das outras instituições federais. Consideram os fazendeiros que o macrozoneamento realizado pelo governo do Estado é a melhor proposta para a região.

#### 4.2.2 Governo federal x madeireiros na BR-163

A relação entre o setor madeireiro e as instituições do governo federal não é menos tensa do que a que ocorre entre estas e os fazendeiros no oeste do Pará, após as últimas medidas relativas às UC's e à criação do Distrito Florestal. Para buscar compreender melhor o discurso do setor foram buscados os relatos do Sindicato dos Madeireiros do Sudoeste do Pará (Simaspa), cuja sede situa-se no município de Novo Progresso. Na avaliação de representantes desse sindicato, “o maior problema do setor é a ausência do Estado na região”.

A apreensão das regularidades identificadas nesta formação discursiva serão aqui analisadas, do mesmo modo como foi feito em relação aos produtores rurais, a partir dos principais pontos de conflitos identificados: quanto ao modelo de desenvolvimento econômico apresentado pelo governo federal e quanto à gestão institucional do Plano BR-163 Sustentável.

##### 4.2.2.1 Modelo de desenvolvimento econômico

De acordo com a direção do Simaspa, as instituições do governo federal que estiveram presentes nas audiências públicas realizadas em Novo Progresso simularam a existência de um procedimento democrático, de escuta aos atores locais, mas isso de fato não aconteceu. Como exemplo dessa afirmação, é citada a solicitação feita pelo setor madeireiro de criação de uma área de cinquenta quilômetros como Parque, na região desse município, e também a titulação das terras daqueles que estivessem regulares, ou seja, que possuíssem CPCV's pagos regularmente ao Incra. As duas condições, segundo informam, não foram atendidas, embora tivessem contado com a anuência dos representantes dos órgãos federais presentes naquelas audiências.

Quanto à importância do setor madeireiro para a economia da região, o relato é de que este é o 2º em geração de emprego e renda, mas que, em função das medidas do governo federal, as empresas estão tendo que reduzir cerca de 30% a 40% de sua capacidade produtiva, o que levará ao fechamento de 70% das empresas até o início de 2007, se não for alterado o quadro experimentado no segundo semestre de 2006. Acreditam que os que agem na ilegalidade foram os mais beneficiados pelas medidas federais, que atingem indistintamente grileiros e os

que venderam tudo o que tinham para trabalhar neste setor e que lutam com dificuldade.

Por outro lado, os madeireiros questionam a carga tributária que recai sobre o setor e impede que ele seja competitivo no mercado internacional. Além disso, alegam que toda a industrialização feita pelo setor, até o momento, foi sem financiamento federal, em função de que, sem a titulação das terras, não havia como habilitarem-se ao recebimento de créditos públicos, o que, amiúde, tem impedido investimentos na verticalização da produção e em padrão tecnológico que possibilite maior produtividade.

Quanto à reserva legal, o setor não abre mão da proposta de garantir 50% ao invés dos atuais 80%, que, segundo afirmam, inviabilizam a manutenção da produção madeireira.

#### 4.2.2.2 Gestão institucional do Plano

A questão fundiária é recorrente no discurso do Simaspa. Mesmo avaliando que as medidas do governo federal são boas, ressaltam que os planos de manejo não foram aprovados até então por falta de titulação das terras e a expectativa do setor é de que até 2008 o Incra não conseguirá expedir os títulos, o que inviabilizará a implementação dos manejos. Essa projeção aparece no discurso juntamente com uma ameaça: a falta de alternativas levará ao acirramento dos conflitos entre governo federal e madeireiros e haverá muitas mortes.

Entendem que, ao condicionar a titulação e a concessão de terras ao georeferenciamento da gleba inteira, que demandará muito tempo, o MDA está levando o setor ao limite do que pode suportar. A instabilidade em relação às medidas do governo federal é outro ponto levantado no discurso, pois, segundo afirmam, até 2004, o desmate era incentivado com o objetivo de abrir áreas para a pecuária; posteriormente, todos os planos de manejo foram suspensos.

De acordo com o Simaspa, as medidas do governo federal chegaram tarde porque a Flona Jamanxim já foi desmatada, ou seja, já foi retirada dela toda a madeira que possuía valor de mercado. Além do mais, criticam a falta de estrutura de órgãos como o Ibama para agir na região. Afirmam que entre Novo Progresso e Castelo dos Sonhos, esse órgão dispõe de apenas treze fiscais, o que é

absolutamente insuficiente para fiscalizar e conter o processo de desmatamento ilegal na região.

Quanto à relação entre madeireiros e pecuaristas, no sentido do trabalho complementar, em que um desmata para criar pastos e o outro compra a madeira para vender, o Simaspa é taxativo em afirmar que não há parceria entre os dois setores. Segundo relatam, os fazendeiros queimaram três mil hectares de madeira somente em Novo Progresso, enquanto que os madeireiros “amam a floresta em pé”. Dizem que áreas de manejo desmatadas só são encontradas em terras griladas.

#### **4.2.3 Governo Federal x trabalhadores rurais na BR-163**

A análise sobre o discurso governamental e a avaliação de alguns setores locais é complementada neste ponto com a visão dos trabalhadores rurais sobre o modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo Federal e a condução institucional das políticas públicas de ordenamento fundiário e de gestão ambiental. Foram ouvidos representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's) que atuam no município de Trairão (Comunidade de Caracol) e de Itaituba, além de outros trabalhadores rurais ao longo da BR-163.

Em Novo Progresso, o discurso tanto de fazendeiros quanto de madeireiros é marcado por afirmativas de que não há conflitos com os pequenos produtores rurais. Em Itaituba, entretanto, o STR é incisivo ao afirmar que há grandes conflitos entre estes trabalhadores e os fazendeiros. Por outro lado, órgãos federais como Incra e Ibama avaliam que os trabalhadores rurais da região de Novo Progresso têm um nível de organização menor dos que os sindicalizados em Itaituba, o que os leva a ter menor capacidade de enfrentamento em relação aos grandes produtores rurais e aos madeireiros.

##### **4.2.3.1 Modelo de desenvolvimento econômico**

Entre as divergências que surgem de modo taxativo no discurso dos trabalhadores rurais de Caracol está a manutenção da reserva legal de 80%, que, de acordo com o presidente do sindicato, não será respeitada porque os 20% não possibilitam a sustentação de nenhuma atividade econômica. Essa situação, no

discurso do dirigente, somente poderá ser resolvida com a alteração do limite permitido, de 20% para 50%, que é a proposta consensual entre os filiados.

Argumentam os trabalhadores rurais que, como os lotes de terra terão 100 hectares, de acordo com a legislação que está sendo implementada pelo governo federal, ao ser descontado o percentual de 80% para reserva legal, restarão apenas 20 hectares liberados para o uso, o que só permite criar 20 cabeças de gado.

Essa limitação significa, de acordo com o relato dos trabalhadores rurais, a condenação à pobreza até a morte. Essa é a razão pela qual afirmam que ninguém respeita esse limite e nem irá respeitar, mesmo que isso implique em não obter financiamento, uma vez que é necessário ter o registro de posse da terra para ter acesso aos fundos públicos. A respeito dessa questão, diz o presidente dos trabalhadores rurais de Caracol: “o financiamento do Banco da Amazônia que está sendo liberado é de R\$18.000,00 para gado e cerca, mas se o pequeno produtor não derrubar as árvores não tem como pagar o empréstimo”.

Por outro lado, asseguram que o que mais aquece a economia é a madeira, que não pode ser derrubada, e, se houvesse energia elétrica, daria para plantar açaí, cupuaçu e babaçu, mas não há incentivo do governo para que isso ocorra. Apesar de mencionarem as restrições impostas pelas UC's, os trabalhadores de Caracol afirmam que várias delas, como a Flona de Itaituba, já foram invadidas e a madeira que tinha valor já foi toda retirada, em especial entre as comunidades de Caracol e Santa Luzia.

No período das chuvas, a BR-163 torna-se intrafegável, deixando toda a região isolada e sem condições de sobrevivência, razão pela qual muitos dos pequenos produtores venderam suas terras e decidiram tentar trabalho em outro lugar. A falta de asfalto, na avaliação dos trabalhadores rurais de Caracol, prejudica tudo, até mesmo a solução dos problemas de saúde dos moradores dessa região.

Trabalhadores rurais das comunidades Aruri, São Francisco de Assis e Céu Azul, instaladas ao longo da BR-163, consideram que a falta de energia elétrica e a precariedade das estradas são fatores centrais que impedem a venda da produção dos trabalhadores rurais. Essa situação se agrava no período das chuvas, que se estende pelos cinco primeiros meses do ano, quando o frete consome todo o valor do que foi produzido e o lucro, tornando inviável a comercialização dos produtos. Por outro lado, afirmam que os lotes de 100 hectares definidos na

legislação, descontada a área da reserva legal, impedem que a atividade da pecuária venha a ser uma alternativa viável para os trabalhadores rurais.

Por essas razões, afirmam que os limites definidos na legislação não estão sendo cumpridos e exemplificam com a vicinal 30, que, depois de percorridos 10km para dentro, possui terras que já foram totalmente invadidas, como é o caso de um único “proprietário”, conhecido por Zanqueta, que abriu 1.200 km para criação de gado nessa área. O mesmo ocorre, segundo os relatos desses trabalhadores, no Parque Jamanxim, cujas áreas estão colonizadas por grandes “proprietários” que reagirão fortemente caso venham a ser retirados pelos órgãos do governo federal, porque se consideram os legítimos donos daquelas áreas.

#### 4.2.3.2 Gestão institucional do Plano

As comunidades Aruri, São Francisco de Assis e Céu Azul avaliam que as orientações que são dadas pelos dois órgãos do governo federal – Incra e Ibama - que atuam na área são contraditórias e criam mais dificuldades do que servem para orientar os trabalhadores da região. Nas áreas em que estão os lotes do Incra dizem não haver conflito, mas nas vicinais próximas do km 28 afirmam que os conflitos são freqüentes entre fazendeiros e pequenos produtores.

### 4.3 AS ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO CAMPO POLÍTICO

Bourdieu (2004, p. 79) relaciona as estratégias com o sentido do jogo, ou seja, com o domínio prático da lógica de um jogo, que combinado com a noção de *habitus* desenvolvida pelo autor seriam os elementos centrais para romper com o estruturalismo, sem, entretanto, render-se ao subjetivismo.

As estratégias estão presentes nos discursos e até mesmo no silêncio dos interlocutores ou representantes de uma formação discursiva. Ao calar ou silenciar sobre certos aspectos dos embates que são travados no jogo político, muitas das vezes, o interlocutor está decidindo não convocar determinadas vozes porque estas podem deslegitimar o seu discurso.

De acordo com Bourdieu (2004, p. 80), a escolha das palavras, especialmente em meio a uma polêmica, não é inocente. Recusa portanto o autor a hipótese de que a estratégia possa ser inconsciente, mas considera que o próprio

sentido do jogo, acima de um cálculo racional e consciente, funda-se numa base histórica, modeladora da prática e que impõe adaptação às condições enfrentadas no campo político, que definem para o jogador a necessidade de se comportar de modo sempre diferenciado diante de cada nova exigência.

Bourdieu (1989, p. 62) atribui, então, ao *habitus* o sentido do jogo internalizado que, apesar de apresentar muitas possibilidades a cada momento é, simultaneamente, coator porque carrega um nível de imposição para os que estão movidos pela lógica do jogo. Por outro lado, o jogo pode ser entendido como a lógica que é imanente ao grupo, a qual obedece a certas regularidades e está predisposta a seguir determinadas regras, pelo *habitus*, assim como as estratégias também tendem a se reproduzir dentro do grupo. Por outro lado, de acordo com o sociólogo, há um nível passível de observação empírica que esconde as estruturas que as determinam, não devendo as estruturas ser reduzidas às interações e vice-versa.

Se aplicada essa visão, que combina a análise estrutural com o *habitus* e o sentido do jogo, sendo estes, simultaneamente, a incorporação da história social e as possíveis mudanças na arena política, pode-se compreender o porquê de recorrentemente os discursos dos representantes de formações discursivas no oeste do Pará, como por exemplo os dos pecuaristas de Novo Progresso, reforçarem que não há conflitos com os pequenos produtores e agricultores rurais, os quais seriam, igualmente, vítimas das políticas do governo federal.

A realidade dos fatos naquela região, assim como em várias outras do Pará atesta que conflitos fundiários e de várias ordens assumem feição radicalizada, chegando a enfrentamentos armados. Por isso é plenamente identificável nessa linha de discurso, de aparente solidariedade dos grandes pecuaristas com os trabalhadores rurais, a opção estratégica daquela formação discursiva. Para além dos conflitos estruturais entre ambos, essa estratégia busca adesões no jogo político que está sendo travado, em que os pequenos podem vir a ser cooptados para o lado dos grandes proprietários, ajudando estes no confronto com as representações do governo federal.

No contexto do oeste do Pará, os discursos são analisados também a partir das estratégias definidas pelas formações discursivas, ou forças presentes no campo, em especial a do Estado, com o objetivo de identificar até que ponto o poder simbólico das instituições estatais responsáveis pelas políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental está respaldado por um capital simbólico fundado na



autoridade social adquirida ao longo do tempo e capaz de gerar o reconhecimento necessário ao sucesso das medidas propostas no Plano BR-163 Sustentável. O conhecimento da realidade sobre a qual devem atuar as políticas estatais é outro ponto fundamental para que haja eficácia simbólica, no sentido de que os destinatários dessas políticas devem se reconhecer nelas.

Os detentores dos cargos e funções ligados à estrutura do Estado são porta-vozes das políticas e ações porque possuem delegação para atuar, mas é necessário que estejam igualmente investidos do capital político necessário ao domínio do campo, no sentido da prática social, que tem caráter simbólico mas deve resultar, ao mesmo tempo, em obediência aos limites propostos e às regras estabelecidas, sem perder de vista que para garantir o poder, mesmo sendo dominante em determinados momentos históricos, é preciso obter anuência política para reproduzir e fortalecer a dominância.

Tomando como referência a concepção de Foucault sobre o poder (1986, p. XIV e XV) é fundamental identificar onde estão localizadas as resistências dentro da rede encontrada no oeste do Pará, entendendo que estas não têm um lugar fixo e nem um tempo permanente na estrutura social. No decorrer da pesquisa buscou-se apreender, através dos discursos, como estão ocorrendo as relações de poder na região e as estratégias discursivas utilizadas pelas forças locais no sentido de resistir à implementação das políticas de ordenamento fundiário e de gestão ambiental propostas no Plano BR-163. De outro lado, é importante também identificar se as estratégias que vêm sendo utilizadas pelo governo federal estão ou não surtindo os efeitos a que aquele instrumento se propôs formalmente e as razões que amparam tal análise.

No nível do micro-poder, no oeste do Pará, verifica-se que de modo geral a estratégia dos discursos dos atores sociais inseridos na análise é a do reconhecimento do Estado como o agente que tem poder para as definições que vêm sendo tomadas, como por exemplo a criação de UC's e do Distrito Florestal. Há, entretanto, de forma mais ou menos explícita, a ameaça de que, caso os interesses locais não venham a ser considerados no momento da adequação prática das medidas, o que comparece nos discursos como uma expectativa positiva no sentido de que ainda possa haver negociação, haverá o descumprimento da legislação, o confronto e o enfrentamento com as instituições do Estado. Essas ameaças surgem abertamente nos discursos de setores como o dos fazendeiros de Novo Progresso,

dos trabalhadores rurais de Caracol e, de forma mais velada, nos de trabalhadores rurais de Itaituba.

Com o objetivo de tecer a rede das principais estratégias discursivas apreendidas no campo político, foram construídas sínteses, que serão fundamentais para a análise das relações e para elucidar os pontos principais da investigação objeto deste trabalho. Os discursos das formações discursivas que compõem o campo em que se insere o objeto pesquisado – a implementação institucional do Plano BR-163 Sustentável e a existência ou não de capital político por parte do governo federal para a execução das políticas de gestão ambiental e de ordenamento territorial na região - revelam que há estratégias diferenciadas utilizadas por parte de cada uma delas.

Na formação discursiva do Estado foram consideradas as três esferas – governo federal, governo do Estado do Pará e o governo municipal de Santarém – e, na formação não-estatal, foram incluídos os setores organizados que estão presentes ao longo de toda a análise: fazendeiros, madeireiros e trabalhadores rurais, dos municípios de Novo Progresso, Itaituba e Trairão (comunidade de Caracol), além de outras ao longo da rodovia naquele trecho. O campo de disputas foi analisado a partir das interações discursivas entre esses atores, no limite da região oeste do Estado do Pará.

#### **4.3.1 Governo federal**

Os representantes do governo federal mantêm como estratégia a reafirmação constante dos princípios da gestão democrática e participativa, com ênfase na integração institucional, embora na comparação entre os discursos dos gestores federais fique clara a desarticulação interna e a ausência de mecanismos de gestão compartilhada. Essa desarticulação é também percebida entre os discursos do governo federal e dos atores sociais não-estatais. Apesar das claras divergências com governos locais e com o do Estado do Pará, os representantes do governo federal mantêm, nos discursos, a estratégia de não criticar abertamente a atuação dos outros entes.

Afora isso, as políticas e os instrumentos de gestão - PAS, Plano BR-163 Sustentável e PNOT- aparecem na superfície discursiva como alternativas para descer a um nível de detalhamento que é exigido pela complexidade da região. Em

alguns relatos, entretanto, fica evidenciada a dificuldade que o governo federal vem enfrentando, no nível institucional e político, para executar planejamentos de maior alcance, que possam simultaneamente dar conta das diferenciações locais e intra-regionais. A análise aponta para o fato de que, mesmo no âmbito do Plano BR-163 Sustentável, a precária institucionalização do capital político e a ausência de coesão política na execução deste instrumento tem dificultado, até então, que as estratégias sejam conduzidas de forma compartilhada, o que é também identificado pelas outras forças em disputa no campo.

#### **4.3.2 Governo do Estado do Pará**

Tomando como referência os discursos dos representantes do governo do Estado do Pará, é evidente o descompasso entre as políticas públicas e medidas propostas pelo governo federal, a partir do Plano BR-163 Sustentável, e as implicações políticas e práticas nas instituições estaduais que são diretamente alcançadas ou têm responsabilidades vinculadas à execução de tais políticas, como é o caso da Sectam, do Iterpa, da Seprod e da Seir do governo do Pará. A ênfase dos discursos destes é quanto a não inclusão das instituições da esfera estadual nas discussões e decisões que lhes dizem respeito diretamente e também quanto à inoperância do governo federal que, em relação ao asfaltamento da rodovia Santarém-Cuiabá e à criação das UC's, têm prometido muito e executado pouco, criando um cenário de expectativas não atendidas nas políticas sob responsabilidade federal.

Além desse aspecto, há outro que diz respeito à estratégia definida pelo governo federal para a discussão do Plano BR-163 Sustentável, através de audiências públicas nos municípios, que é desqualificada nos discursos de representantes do governo do estado em função de que, assim como as representações das instituições estaduais, os poderes locais estariam sendo utilizados apenas para compor um falso jogo democrático. No caso dos municípios, consideram ainda que não há condições destes apresentarem propostas que conduzam a políticas de amplo alcance, por terem visão limitada e serem ainda tão-somente demandantes de ações. Esses argumentos, de acordo com os relatos, justificam o fato de o planejamento e as decisões estratégicas das instituições estaduais serem centralizados, além de sustentarem o posicionamento dessas

instituições de não participar ativamente dos processos de discussão convocados pelo governo federal.

Além desse fato, os representantes do governo estadual são enfáticos quanto à necessidade de o Pará ser tratado globalmente, como um território que apresenta problemas e conflitos em várias de suas regiões. Por isso os gestores dessa esfera opõem-se frontalmente a políticas que beneficiem uma área específica como propõe o Plano BR-163 Sustentável, cuja estratégia envolve vários Estados da Amazônia. Há, então, uma clara divisão entre as estratégias definidas para a atuação estatal entre o governo do estado e o governo federal.

Por outro lado, se analisados os discursos dos atores estatais das três esferas e dos atores locais não-estatais, constata-se que a visão da República Federativa Brasileira integrada e preocupada com os destinos nacionais, e também estaduais e locais, sob o controle da sociedade, é algo que soa muito distante tanto no cenário político quanto no institucional no oeste do Pará.

O argumento dos membros do governo do estado quanto a não participação no processo de discussão e implementação das medidas definidas no Plano BR-163 Sustentável assume a feição de defesa do território do Pará, como se neste não estivessem atuando interesses de outras regiões do país, do poder central e mesmo de outros países e grupos econômicos estrangeiros ao longo de toda a história deste Estado e da Amazônia. Há muito tempo a região está submetida aos projetos políticos presididos por interesses externos, que ditam as regras para o funcionamento da economia, para a ocupação das terras e para o acesso aos estoques naturais, ainda que para isso tenham contado com o aval de determinados grupos com interesses coincidentes na região.

Apesar de assumirem abertamente o tipo de gestão centralizadora, sem a participação dos municípios do Estado, os discursos dos representantes do governo do Pará apresentam também como estratégia em relação ao governo federal a configuração deste como uma instância de poder que não respeita o Pacto Federativo Brasileiro. Essa condição, por certo, implicaria em negociação permanente entre os entes federados, através de mecanismos institucionais dinâmicos, por meio dos quais fosse possível tratar questões de Estado e não de governos. A existência de uma República Federativa, embora reforce a autonomia dos governos sub-nacionais, gerando a multiplicidade de centros de poder, para ser considerada como tal, deve somar a essa autonomia a interdependência entre os

entes, sem a qual haveria uma confederação. Observa-se, então, que o governo estadual, ao reivindicar o respeito ao Pacto Federativo Brasileiro por parte do governo federal, incorre em contradição porque desconsidera o direito dos municípios, assegurado igualmente naquele instrumento, de participar das definições estratégicas que lhe atingem diretamente.

#### 4.3.3 Fazendeiros

Os produtores rurais, entre os quais incluem-se pequenos, médios e grandes fazendeiros ocupantes de terras no oeste do Pará, desqualificam o discurso governamental pelo fato de atribuírem ao governo federal desconhecimento da realidade da região e também da importância do setor da pecuária para a economia regional e nacional, tendo em vista o volume das exportações, que contribui significativamente para a balança comercial do país. Por outro lado, aparecem também como regularidades no discurso dessa formação discursiva críticas pela condução do processo de discussão do Plano BR-163 Sustentável, através das audiências públicas, referidas como simulação de democracia, uma vez que, para o setor, as decisões foram tomadas previamente e não consideraram as propostas locais e regionais.

Há nos discursos dos fazendeiros outro elemento recorrente, que diz respeito ao desencontro dos encaminhamentos entre órgãos federais, como Incra e Ibama, fato esse que seria responsável pela ocupação irregular da terra e até mesmo pelo desmatamento ilegal que vem ocorrendo nas áreas, que, por não estarem tituladas, não podem ser objeto de planos de manejo. Os grandes e médios do setor que se consideram legalizados, porque possuem CPCV's pagos, afirmam que não aceitarão pacificamente perder as terras onde criam o gado, para passar para lotes de até 500 hectares, como o governo federal definiu, e nem o desrespeito com a história de luta por trabalho na região. Ao longo do período em que se instalaram na área, reafirmam que estavam apoiados pela legislação, que permitia lotes de até 2,5 mil hectares, e pelo próprio Incra que sinalizava com a titulação das terras.

Quanto aos madeireiros e garimpeiros, a estratégia dos fazendeiros para desqualificá-los é a da acusação por não terem apego à terra, por serem predadores da natureza e já terem explorado toda a região, inclusive as áreas de proteção

integral, de onde já teriam retirado toda a madeira que tem valor comercial. Em relação aos trabalhadores rurais, a estratégia do discurso dos fazendeiros de Novo Progresso e de Itaituba consiste na afirmação de que não há conflitos com os pequenos produtores e trabalhadores rurais, pelo fato de que entendem que estes têm sido igualmente prejudicados pelas políticas federais, que os assentam em terras não produtivas ou já devastadas, sem estradas e sem infra-estrutura.

Outro discurso recorrente dos pecuaristas de Novo Progresso, em especial dos que se consideram pequenos ou médios produtores rurais, e que repercute dado o conhecimento sobre a história da região, é que o Estado que os incentivou a largarem suas terras no sul do país, por ocasião dos governos militares, é o mesmo que não os apoiou durante toda a fase de instalação no oeste do Pará e que agora tenta retirá-los da região como se fossem bandidos, comparando-os com grileiros. Nesse sentido, reafirmam insistentemente o processo histórico dos últimos vinte anos em que alguns chegaram à região já tendo passado por processo de desapropriação e seguiram à risca as determinações do governo: desmataram as terras para obterem o direito a requerê-las, entraram com a documentação exigida pelo Incra e pagaram os CPCV's.

No momento em que a presença do Estado é novamente exigida, considerando a necessidade de asfaltar a rodovia Cuiabá-Santarém e a irrupção de inúmeros conflitos, os problemas se intensificam com aqueles que estavam em situação regular, de acordo com as exigências do próprio Estado ao longo de duas décadas. Afirmam os pecuaristas que, no momento atual, muito mais do que promover o debate sobre o encaminhamento de políticas públicas e definir estratégias quanto à gestão ambiental e ao ordenamento territorial, o Estado tem assumido caráter opressor, exclusivamente punitivo. Impõe-se, no entendimento desse segmento, pela força e sem respeito à história, à economia da região e ao patrimônio construído com trabalho.

Observa-se também que dentro do setor pecuarista, embora contrapondo-se a medidas federais como a criação do Distrito Florestal e a retirada das madeiras do Vale do Jamanxim, há parcelas de fazendeiros que apostam menos na revisão de tais medidas e mais na ineficácia do Estado para que a situação seja mantida como está, considerando a estrutura e a dinâmica atuais do Incra e do Ibama. Em alguns discursos essa expectativa expressa-se abertamente, como é o caso dos produtores rurais filiados à Coominpro no município de Novo Progresso, ao

reportarem-se às Flonas Itaituba I e II e à Flona Altamira, que, embora tendo sido criadas em 1998, até hoje não teriam sido desocupadas e nem tampouco feita a demarcação pelo Incra.

#### **4.3.4 Madeireiros**

A formação discursiva dos madeireiros apresenta como estratégia, a exemplo dos pecuaristas, a desqualificação do discurso do governo federal em relação às políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental, a partir dos mecanismos de discussão do Plano BR-163 Sustentável. Consideram que tudo não passou de uma farsa, já que as medidas propostas pelo setor não teriam sido levadas em conta pelas instituições federais, inclusive quanto à redução da Reserva Legal e à necessidade imediata de titulação das terras para que possam ser aprovados os planos de manejo. Os madeireiros dizem ser o setor que mais emprega mão-de-obra na região e que tem sido obrigado a ficar aquém da capacidade produtiva, em função da política federal.

Quanto aos possíveis investimentos em padrão tecnológico mais sofisticado e que possibilite a verticalização da produção, de modo a aumentar a produtividade e reduzir o desmatamento, asseguram que não serão empregados novos recursos pelos que atuam no setor sem que a titulação das terras esteja resolvida, o que vem impedindo a execução das atividades de forma sustentável. Por essas razões, ameaçam com o fechamento das madeireiras e com a retirada dos grandes e médios empresários da região, caso as medidas governamentais não apontem soluções imediatas para a crise; dizem não acreditar na capacidade do governo federal intervir efetivamente na região, com o quadro técnico e de apoio de que dispõe e com as debilidades institucionais que apresenta. Por isso, o representante do Simaspa, não acredita que o manejo dentro da Flona Jamanxim seja implantado até 2008, o que, de acordo com os discursos, trará como consequência muitas mortes num futuro breve, devido aos conflitos que estariam na iminência de acontecer.

Em relação aos fazendeiros, a estratégia dos madeireiros é a de apontar dupla ordem de problemas para o outro setor: gera muito poucos empregos e ocupa grandes áreas, o que implica degradação ambiental, razão pela qual não são firmadas parcerias na atuação dos dois segmentos.

#### 4.3.5 Trabalhadores Rurais

Na formação discursiva dos trabalhadores rurais há diferenciações internas. O STR de Itaituba aceitou trabalhar em conjunto com funcionários do Inbra para resolver os problemas ligados aos projetos de assentamento. A pavimentação da BR-163, quando acontecer, só será considerada por eles como fator positivo para o escoamento da produção se o asfalto chegar até o porto de Miritituba, o que facilitará e barateará o custo final de venda dos produtos. A entidade aponta como foco dos principais conflitos no município a relação com os produtores rurais, que não respeitam as áreas ocupadas pelos pequenos produtores.

Ao avaliar os PDS's que estão sendo implantados no município de Itaituba, a presidente do STR desse município assegura que os maiores conflitos em relação ao governo federal estão ligados à falta de demarcação das áreas, à necessidade de ser criada infra-estrutura que possibilite a moradia e o trabalho aos assentados, inclusive reparando as precárias condições das vicinais e garantindo assistência técnica.

Na localidade de Caracol, por outro lado, os trabalhadores rurais também estão organizados em sindicato e têm como estratégia discursiva afirmar que a reserva legal não será cumprida, em função de que a utilização de apenas 20% das terras não é suficiente para dar sustentação a qualquer tipo de atividade econômica. Além dessa estratégia, criticam o governo federal por tentar impedir pela via legal, com a criação de UC's, o uso de grande parte da madeira da região, porque entendem que essa é a atividade que mais aquece a economia, já que outras, como a agricultura – plantação de açaí, cupuaçu e babaçu, por exemplo – não podem existir porque não há energia elétrica e nem incentivo da União para que essa condição esteja resolvida em breve.

A pressão quanto à redução da reserva legal é reforçada quando é mencionada a política federal de crédito para os trabalhadores rurais: para pagar os financiamentos que o Banco da Amazônia vem liberando, afirmam que é preciso derrubar mais do que os 20%. Caso contrário, não é possível manter a família; além disso, para habilitação ao recebimento do crédito público é preciso que o trabalhador apresente o título de posse da terra, o que continua dependendo da regularização fundiária, que ainda não foi feita pelo Inbra. Mesmo que haja a titulação das terras,



se for mantida a reserva legal de 80%, afirmam os dirigentes do sindicato que continuará a haver desmatamento além do permitido.

O discurso do presidente do STR de Caracol é marcado por acusações ao Incra de Miritituba, que teria entregue escrituras possessórias de áreas antes pertencentes à União e recebido dinheiro por essa irregularidade dos interessados que queriam se instalar nas terras, inclusive dos “grandes proprietários” que hoje têm milhares de cabeças de gado nas áreas destinadas à proteção integral. Os títulos de terra, portanto, teriam sido obtidos através de suborno aceito por funcionários corruptos do Incra que forneciam a documentação aos ocupantes das áreas.

No momento atual, quando o Incra tenta retirar as pessoas e transferi-las para outras áreas, os sindicalistas garantem que essa alternativa não será aceita porque há muito trabalho nas terras ocupadas e os moradores não querem ter que iniciar toda a luta, já que agiram com o aval do governo federal.

Vale ressaltar que a avaliação feita por funcionários federais do Ibama, que trabalham no Programa de Controle de Desmatamento e Queimadas do MMA em Novo Progresso, é que não há condições de os trabalhadores rurais sobreviverem nos assentamentos porque falta transporte, estradas e energia elétrica. No assentamento Santa Júlia, por exemplo, o projeto de energia elétrica parou e não há como criar gado leiteiro, cabendo somente o gado para corte e, mesmo assim, com muitas dificuldades para colocar a produção à venda.

Há recorrência nos discursos dos setores não-estatais da acusação de que as instituições do Estado são ineficazes, corruptas e desagregadas entre si, fatos que, ocorrendo ou não até os dias atuais, comprometem a imagem de um poder que precisa ser reconhecido para fazer cumprir suas determinações. Há também nos discursos dos produtores rurais de Novo Progresso, assim como no dos trabalhadores rurais de Caracol, acusações freqüentes não apenas quanto à ausência do Estado mas também, e de forma veemente, quanto à falta de conhecimento deste sobre a região oeste do Pará. Assinam que a própria Flona Jamanxim foi criada com base em dados totalmente desatualizados e que isso poderia até mesmo ter sido utilizado de má-fé, porque o governo federal queria justificar a criação dessa UC. Argumentos dessa natureza desqualificam a ação governamental, porque partem de pressupostos que tentam inviabilizar na origem o discurso expresso no Plano BR-163, no PAS e em outros instrumentos.

É fato que a realidade da região, pela abrangência do território que ocupa e pela ausência de mecanismos anteriores que possibilitassem o conhecimento mais detalhado e permanentemente atualizado da área de influência da Rodovia Santarém-Cuiabá, não é de pleno domínio das instituições do Estado. Somente a partir de estudos como o ZEE e de levantamentos como o que está sendo feito através de termo de cooperação para a identificação fundiária das áreas destinadas à reforma agrária - firmado entre o MDA e o Ministério da Defesa, através da Unidade Técnica deste instalada em Novo Progresso, que é subordinada a Manaus e ao Ministério da Ciência e Tecnologia -, haverá um conhecimento mais aprofundado sobre a realidade fundiária, social, política e econômica da região.

Mesmo considerando que os discursos dos atores não-estatais são movidos por interesses diversos, é estrategicamente importante para o governo federal, como havia sido previsto e enfaticamente citado no Plano BR-163 Sustentável, que as resistências e conflitos sejam tratados no campo da institucionalidade do Estado. De acordo com Foucault (1986, p. 148), não há poder que possa ser mantido unicamente por meio da censura e da repressão e, para que este seja forte, é preciso que não impeça o saber, muito pelo contrário, o produza. As relações de poder passam pelo saber e remetem às formas de dominação existentes no campo. Diante desse entendimento e dos discursos que apontam para a iminência de outros graves conflitos no oeste do Pará, se é arriscado manter uma política do saber acessível às forças em disputa no campo, por outro lado, mantê-la sob sigilo, ou sem os canais competentes capazes de dar vazão aos embates no nível institucional que poderão ser travados a partir do saber, torna-se tanto mais difícil o domínio do campo e o controle dos limites dos conflitos.

## **5 ARMADILHAS DISCURSIVAS: UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE É POSSÍVEL?**

A noção de polifonia, formulada por Bakhtin, caracteriza-se pela pluralidade de vozes que, ao invés de fundirem-se numa consciência única, permanecem diferentes no contato com as demais, estabelecendo um dinamismo dialógico entre si, fortemente marcado pela cultura e pela ideologia. O Brasil, segundo Robert Stam (1992), a propósito da teoria bakhtiniana, destaca-se por ser um dos países do Novo Mundo com maior pluralidade de vozes culturais - indígenas, afro-brasileiras, italiana, judaica, dentre outras –, que compõem uma conjuntura textual em que todos devem estar representados e ser ouvidos.

Na Amazônia, e mais especificamente no oeste do Pará, essas múltiplas vozes estão presentes, mas a polifonia não chega a ocorrer com a força e a ressonância previstas por Bakhtin, tanto porque falta organização por parte dos segmentos não hegemônicos, como também porque o poder público por longo tempo se recusou a ouvi-los e até hoje tem dificuldade de deixar que suas estruturas sejam permeadas pelas falas e conflitos externos à máquina estatal.

Mais recentemente, determinados grupos e povos conseguiram avançar na direção do reconhecimento de seus direitos pelo Estado, o que se faz refletir em certas políticas públicas implementadas, mas há ainda uma inserção tímida dessas vozes, de tal sorte que as desigualdades sociais são ainda marcantes, como ocorre, por exemplo, com pequenos agricultores e produtores rurais e indígenas no oeste do Pará.

Analisando as proposições dos autores acima e concordando com a necessidade de serem criados novos mecanismos de articulação com a sociedade, torna-se importante indagar: qual o papel que cabe ao Estado para que a participação dos setores sociais organizados seja efetivamente reconhecida? Novos arranjos institucionais somente podem existir como consequência de posturas democráticas à frente da gestão pública e também da capacidade técnica e política para atuar com o objetivo de construir consensos, sem desconhecer as divergências e conflitos.

Tanto na construção do Plano BR-163 Sustentável pelo governo federal, quanto no macrozoneamento realizado pelo governo do Estado do Pará, os discursos dos entrevistados da esfera estatal enfatizam a participação dos diferentes

segmentos envolvidos, incluindo as lideranças sociais e os setores empresariais, como passos importantes para obter adesão social. Entretanto, observa-se claramente nos discursos dos atores sociais que essa prática foi, ou ainda é, eventual. Muito embora tenha sido importante para despertar o interesse dos participantes e para que fossem debatidos aspectos das políticas governamentais, não tem se traduzido em avanços mais concretos no sentido de sua própria institucionalização ou na mudança dos mecanismos decisórios do Estado.

O processo coletivo de construção de políticas públicas requer o aprofundamento do debate e o enfrentamento político das divergências. Não deve ser confundido com os mecanismos de comunicação utilizados pelos governos que, apesar de serem importantes em qualquer democracia, precisam ser percebidos como instrumentos de legitimação da dominação.

Como pensar em democracia se aqueles que são os destinatários das políticas públicas não puderem intervir efetivamente? É preciso ultrapassar, através de novas formas de organização e gestão estatal, o tipo de burocracia autoritária, conservadora e verticalizada que reitera o modelo tradicional da administração pública no Brasil. E que, segundo apontam os discursos, parece não estar superado, mesmo quando o debate no interior das instituições do Estado já apresenta concepções e caminhos muito mais democráticos e abertos à participação da sociedade se comparados ao passado recente do país.

Ao discurso, entretanto, é preciso corresponder uma *praxis* diferenciada daquela que ainda hoje permeia a estrutura do Estado. Do contrário, as armadilhas do discurso podem ser rapidamente desvendadas. Por outro lado, se há o risco de abrir as instituições à presença dos conflitos através de mecanismos de gestão mais democráticos, essa via é a mais fácil para o conhecimento das estratégias e projetos dos demais atores sociais que disputam espaço e poder no campo político, desde que para isso haja, por parte dos atores estatais, capacidade técnica e política para o enfrentamento.

Por outro lado, quanto maior for o poder de organização e mobilização da sociedade, tanto mais haverá o reconhecimento de suas necessidades na agenda política e a inclusão destas entre os investimentos prioritários do Estado, através da efetivação de políticas públicas estatais. Para isso, é necessário que sejam criados canais de interlocução reconhecidos de fato e de direito pelo poder estatal. O papel que os atores sociais não-estatais têm a cumprir é de grande relevância, não apenas

por ocasião da definição das políticas prioritárias, mas também durante a fase de execução destas pelo Estado, exercendo o controle social imprescindível em qualquer gestão realmente democrática.

## 5.1 DIFICULDADES PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Há no Estado brasileiro, o que certamente vale para as três instâncias subnacionais – União, Estados e municípios -, a ausência de um tipo de institucionalidade que possibilite verdadeiramente a inserção das forças sociais no processo decisório, no controle da ação estatal, que torne viável o debate, o planejamento e a ação articulada entre as instâncias de poder a ele vinculadas.

Vislumbrar essa possibilidade e afirmar os princípios da gestão democrática, entretanto, não significa desconhecer a presença constante de conflitos e da luta por poder no campo político, seja através dos partidos, das instituições organizadas da sociedade, da Igreja, ou do próprio Estado. Representa a necessidade de rever as instituições criadas ou mantidas pelo Estado e a própria dinâmica e aparato burocrático destas, buscando pontos de sustentação nas formações discursivas que têm peso no jogo político e coesão em torno das políticas públicas definidas como prioritárias, que estão sob a responsabilidade do ente estatal. Os conflitos, que terão que ser enfrentados para mudar a ordem estabelecida, precisam ter espaços institucionais para manifestação e representação. Caso contrário, as alternativas passam pelos confrontos diretos entre setores sociais divergentes, ou entre representantes destes e, também, com o próprio Estado, como ocorre freqüentemente na região oeste do Pará.

Durante o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável e do PAS foi constatada pelo governo federal, como atestam os discursos, a importância de abrir o debate com os diferentes segmentos sociais e de apreender a heterogeneidade dos interesses em jogo e das disputas. Ainda que iniciativas desse porte, com realização de audiências públicas em diversos municípios da área de influência da Rodovia Cuiabá-Santarém, possam ser importantes para a formulação de políticas mais próximas das necessidades reais, caso sejam levados em conta critérios de representatividade para participação, há uma dinâmica social naquela região que demonstra se sobrepôr ao tempo requerido pelo Estado. No processo de absorção da realidade e de reformulação de seus mecanismos de atuação, o

Estado, em geral, opera de forma lenta e desarticulada, deixando de responder com eficácia aos problemas. Isso porque, por não estarem ainda institucionalizados e com funcionamento regular, esses mecanismos passam a requerer um investimento novo e demorado do Estado, no sentido da identificação dos problemas, da reunião dos agentes sociais importantes, da formulação de documentos e propostas que tornem acessíveis os dados sob o seu domínio, da preparação do corpo burocrático para enfrentar os novos desafios, entre outros passos.

De acordo com Bourdieu (1989), a razão de ser de uma instituição, assim como as repercussões sociais de suas ações, não está limitada a vontades individuais, sendo resultante do embate das forças no campo social, e também das ações complementares entre estas, que se operam em função dos interesses e dos *habitus* dos envolvidos, numa luta constante que define as instituições. Há também um outro aspecto para o qual o autor chama a atenção: a institucionalização é resultante de um processo de objetivação e incorporação de conquistas históricas e, nesse sentido, a herança histórica determina formas de percepção e de pensamento da realidade que já estão em grande medida internalizadas e tendem a se reproduzir, mas que, por essa mesma razão, condicionam os avanços e limitam as possibilidades futuras, a superação do “envelhecimento” (1989, p. 100-101).

Nas unidades subnacionais – Estados e municípios –, apesar da proximidade com as questões locais criar um nível de pressão social mais forte sobre as instâncias estatais e, dependendo do poder de organização e mobilização do campo não-estatal, possibilitar uma maior inserção das forças sociais nas decisões, a estrutura de decisão do Estado, também nesse nível, demonstra não permitir e não estar preparada para a democratização da gestão pública. No nível municipal, por exemplo, prevalecem dois outros agravantes que são a facilidade para uma maior ingerência de determinados interesses locais nas decisões e ações das instituições do Estado e o menor peso das deliberações locais diante das pressões nacionais e internacionais.

De outro lado, há também fragilidade no processo de organização e mobilização das forças sociais que se contrapõem à lógica dominante naquela área. Situadas na Amazônia, as populações locais que vivem na área de influência da BR-163 têm padecido, como ocorre com grande parte da região, de pouca ou quase nenhuma ingerência nas decisões nacionais e mesmo estaduais que têm peso na construção de políticas econômicas e na deliberação de investimentos pelo Estado.

Em geral, os investimentos públicos e privados têm visado tão-somente o crescimento econômico e não o desenvolvimento econômico e social capaz de promover a redução das desigualdades sociais intra-regionais e desta região com outras do país, como o sul e o sudeste. O cenário da área de influência da BR-163 no oeste do Estado do Pará comprova que os vultosos investimentos feitos em determinados setores e em grandes projetos não têm promovido distribuição de renda e justiça social que possibilitem acesso também para os pequenos e médios de cada setor.

A precária integração entre o governo do Estado do Pará e o governo federal, constatada nos discursos, poderia ser atribuída a divergências político-partidárias, em função de que entre os anos 2003 e 2006 as duas esferas de gestão estiveram nas mãos de partidos políticos opositores entre si. Entretanto, se for considerado que ao longo dos oito anos anteriores a esse período a mesma frente partidária esteve à frente dos governos do Estado do Pará e do país, poder-se-ia esperar que muitos dos problemas hoje constatados, relacionados com a falta de integração institucional entre as duas esferas de gestão, já tivessem sido superados.

Ocorre que, e esse é o ponto que vale ser ressaltado, além das divergências e dos conflitos entre projetos políticos distintos, e no interior destes, há um enorme fosso de participação da sociedade civil e das diferentes instâncias do próprio poder estatal nas decisões do Estado, em função de uma estrutura institucional e política de gestão pouco afeita à participação e à deliberação coletiva. Não há canais institucionalizados que funcionem efetiva e permanentemente como mecanismos de mediação entre as esferas de representação do Estado e entre estas e as representações sociais que têm peso no cenário político, em que seja possível o confronto de idéias e de projetos e a decisão coletiva de políticas, como é o caso das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental propostas no Plano BR-163 Sustentável.

As disputas de interesses e entre projetos políticos e econômicos distintos, e por vezes opostos, são absolutamente legítimas, mas precisam de canais igualmente legítimos para se fazer representar, sob pena de serem resolvidas questões extremamente importantes para os destinos do Estado e das regiões dentro de gabinetes e a partir de interesses muitas das vezes escusos, ou que trazem benefícios exclusivos para determinados grupos de interesse.

No caso da área de influência da BR-163, as decisões têm repercussões importantes não apenas para este Estado, mas também para a Amazônia, para outras regiões, como o Centro-Oeste, e, portanto, para o próprio país, tanto em função das riquezas da região, quanto porque o asfaltamento da rodovia Santarém-Cuiabá beneficiará o escoamento da produção de vários setores econômicos com grande redução nos custos de frete. Ao constatar que a dinâmica democrática do Estado, que deveria alimentar incessantemente o Pacto Federativo Brasileiro, não corresponde à realidade das relações entre os governos municipais, o governo do Pará e o governo federal no oeste deste Estado. No período em questão, constata-se que a descentralização de poder para os entes federados vem fortalecendo muito mais a disputa entre interesses políticos e econômicos de grupos ou segmentos do próprio Estado do que propriamente a democracia, no sentido da descentralização do poder de decisão e da inserção das forças sociais locais e regionais.

O Estado, a despeito das dificuldades constatadas e, até mesmo, de algumas medidas efetivamente em curso, para ampliar sua legitimidade precisará demonstrar que tem capacidade para pactuar políticas no nível institucional. A atuação estatal será avaliada, muito mais que por sua competência em produzir instrumentos que representem em si avanços, pelo discurso que encerram e pelo processo de construção destes, por sua capacidade de reduzir os conflitos sociais e a ilegalidade no oeste do Pará, com equilíbrio ambiental, através de uma política de desenvolvimento econômico e social que não se confunda com crescimento econômico e que busque o aperfeiçoamento da democracia.

As questões acima levantadas têm raízes que remetem a todo o processo de formação do país, da região e do Estado como ente, que também está submetido a pressões políticas, econômicas e culturais que ultrapassam os limites do campo discursivo em análise. Por essas razões, soluções institucionalmente consolidadas certamente são difíceis de ser vislumbradas num horizonte de curto prazo naquela área. Entretanto, se não se tornarem prioridade para aqueles que estão no poder e que têm responsabilidade pública, seja qual for o nível de gestão do Estado e independentemente da coloração partidária, elas serão impossíveis de se concretizar.



## 6 CONCLUSÃO

No início deste trabalho, foi explicitada a opção por analisar os discursos relativos ao processo de construção e impactos das primeiras medidas propostas no Plano BR-163 Sustentável, definido para a área de abrangência da rodovia Santarém-Cuiabá, a partir dos pontos de conflito identificados nas fontes buscadas, que incluíram documentos produzidos pelo governo federal, leis aprovadas e também entrevistas feitas com representantes e dirigentes das instituições federais diretamente responsáveis pela execução das políticas de ordenamento territorial e de gestão ambiental, contidas naquele instrumento. Desde o início da pesquisa, entretanto, houve a compreensão de que para o aprofundamento da análise seria fundamental obter referências em outros pontos da trama discursiva, ou seja, a partir das inter-relações entre o governo federal e diferentes atores sociais, de outras esferas estatais e também extra-estatais, presentes e atuantes no campo de disputa política.

Foram incluídos na análise representantes do governo do Estado do Pará, ocupantes de cargos estratégicos nessa estrutura; a prefeita do município de Santarém; representações não-estatais; e vários dirigentes de instituições ligadas ao governo federal.

Da intrincada rede de conflitos existente naquela região do entorno da rodovia foi focalizado o oeste do Estado do Pará, a partir do qual foram apreendidas algumas questões consideradas como centrais, tanto por se apresentarem com regularidade nos discursos, escritos e verbais daquelas fontes, quanto por mobilizarem questões de grande alcance e complexidade, que, certamente, constituem parte do pano de fundo que influencia nas dinâmicas daquela região.

Essas questões estão vinculadas a conflitos quanto ao modelo de desenvolvimento econômico a ser priorizado para a região, à gestão institucional do Plano BR-163 Sustentável e à conexão entre os diferentes planos e políticas traçados para a Amazônia, que repercutem, ou deveriam repercutir, de forma articulada, em todo o entorno da rodovia Santarém-Cuiabá, neste incluído o oeste do Pará.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a da análise das dinâmicas dos atores sociais no campo relacional, que, de acordo com a concepção de Bourdieu, envolve disputas, reciprocidades e implicações das mais diferentes ordens. Pelas

razões explicitadas no 3º capítulo deste trabalho, e como citado acima, foram tomados como referência os pontos de divergência identificados nos discursos, como opção para analisar possibilidades e dificuldades para a implementação do Plano BR-163 Sustentável, partindo da hipótese de que aqueles problemas comprometem o capital político, que se traduz em institucionalização das medidas e dos conflitos, na materialização das políticas no interior das instituições do Estado e na construção de estratégias permanentes pelo governo federal que possibilitem a legitimação desse instrumento e da própria condição deste ator social como agente fundamental para regular os impasses, inclusive os fundiários, naquela região.

Cabe aqui, entretanto, ressaltar que foram identificados nos discursos alguns aspectos positivos nas medidas implementadas e no processo de discussão que culminou com a aprovação do Plano. A criação de unidades de conservação, por exemplo, foi citada por alguns dos entrevistados como absolutamente necessária e, apesar de todas as debilidades estruturais e políticas do Estado, causou impacto positivo na região, porque resultou em redução dos índices de desmatamento que vinham crescendo em ritmo acelerado até 2003. Por outro lado, a realização de audiências públicas em alguns municípios da área de influência da rodovia Santarém-Cuiabá propiciou a mobilização de muitos atores e organizações que, ao se disporem a participar, reconheceram naquele momento a legitimidade do processo de discussão proposto pelo governo federal.

Apesar das inúmeras críticas apontadas, quanto a omissões, procedimentos conflitantes e não democráticos em relação ao que fora proposto nos discursos dos representantes do governo federal, deve-se assinalar os aspectos positivos do inusitado processo de discussão na região, que contou com a participação de organizações não-estatais e de outros atores sociais. Os movimentos sociais, representações de sindicatos patronais e de trabalhadores tiveram oportunidade de expressar suas avaliações e expor suas críticas. Não obstante o descontentamento de vários participantes e daqueles que foram excluídos das discussões - de forma proposital ou não -, deve-se considerar que o processo de democratização das estruturas do Estado brasileiro é missão árdua, inclusive pela ausência de uma cultura que respalde o modelo participativo e da conseqüente falta de internalização dos valores intrínsecos ligados a essa opção, quer pelos agentes do Estado, quer pelos atores sociais não-estatais. Decisões tomadas dentro de gabinetes, sem qualquer preocupação em ouvir os atores sociais

diretamente atingidos pelas medidas governamentais, marcaram historicamente o Estado brasileiro, em função da forte herança patrimonialista.

Há, ainda, no caso de uma região como a Amazônia, pela própria dimensão territorial e, principalmente, pela multiplicidade cultural e de interesses em disputa - que envolvem indígenas, pequenos produtores, agricultores familiares, latifundiários, grandes grupos empresariais, entre outros-, dificuldades que requerem enorme esforço da máquina estatal. Os mecanismos de gestão propostos, pela inovação que representam, encontram dificuldade para mobilizar os atores sociais e promover o debate sobre questões de interesse público. Por outro lado, além do enrijecimento da máquina burocrática e dos instrumentos de gestão, há, por certo, se tomadas outras experiências como parâmetro, dificuldades com o próprio corpo funcional do Estado, inclusive dos que ocupam postos-chave, que, por vezes, recusam-se a absorver novos padrões de gestão. O modelo centralizador e os processos obscuros com que sempre operou o Estado brasileiro, em todos os níveis, ao longo de sua história, são fatores que, sem dúvida, constituem obstáculos para a internalização de novas práticas por parte de todos os envolvidos.

Mesmo reconhecendo os esforços feitos e as inúmeras dificuldades para uma transformação mais radical nas relações entre o Estado brasileiro e a sociedade, há que se registrar, após perseguir nuances dos discursos que pudessem tornar mais cristalina a análise, que houve exclusões importantes ao longo do processo de construção do Plano BR-163 Sustentável. Se a recusa em admitir a participação de determinados atores sociais não foi proposital, como a que ocorreu com as representações do governo estadual, em função de divergências de projetos políticos, já que dois partidos políticos opositores entre si - PT e PSDB - estavam nesse período à frente da presidência da República e do governo do Pará, essas exclusões servem, no mínimo, para demonstrar o quanto a democratização no relacionamento entre as próprias esferas estatais revela-se extremamente débil. O que deveria fazer parte de um compartilhamento obrigatório entre os entes da federação ainda está distante de acontecer, como atestam os discursos, o que é válido também para o governo do Pará em relação aos municípios, conforme admitem os próprios secretários responsáveis por algumas das pastas mais importantes do Executivo Estadual, naquele período.

De outro lado, por mais bem conduzido que pudesse ter sido o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável, está comprovado nos discursos que a

institucionalidade que deveria dar sustentação prática e política à implementação das medidas federais não está funcionando. Esse fato pode ser constatado, em primeiro lugar, a partir de questões da ordem propriamente burocrática, que envolve agentes públicos, instrumentos de gestão, aparelhamento das condições para a execução do trabalho etc. A estrutura burocrática existente no oeste do Pará ainda está muito aquém das necessidades locais e regionais, tanto nas unidades de governo já existentes em alguns municípios, quanto pelo fato destas inexisterem em alguns municípios que são estratégicos, de acordo com a avaliação dos próprios representantes do governo federal, como acontece em Novo Progresso.

Afora a questão burocrática e de estrutura operacional, há precária integração política entre os órgãos responsáveis mais diretamente pela implementação do Plano BR-163 Sustentável. O sucesso deste, assim como da Política Nacional de Ordenamento Territorial, depende, conforme preconizam os próprios instrumentos, de ações articuladas e afinadas quanto aos objetivos institucionais. Embora as matrizes estratégicas estejam assim delineadas nos dois documentos, os discursos dos que estão atuando na linha de frente dos órgãos responsáveis pelas políticas, no caso das escolhidas como base para a pesquisa - de gestão dos recursos naturais e de ordenamento territorial -, refletem expressamente que as ações integradas ocorrem apenas eventualmente, sendo na maioria das vezes desarticuladas, quando não concorrem entre si e afrontam a legalidade.

Pode-se, então, indagar o porquê de o governo federal ter investido em um processo inicial de democratização das políticas e de ter explicitado nos discursos o modelo de gestão do Plano, o modelo de desenvolvimento econômico para a região e a necessidade das instituições federais trabalharem política e estruturalmente articuladas, não apenas entre si, mas também com as demais forças presentes naquela região, e, depois, não ter havido a condução necessária para que tais objetivos fossem concretizados.

Em primeiro lugar, há disputas de projetos políticos e de modelo de desenvolvimento econômico para a região, que, para além dos discursos escritos, foram revelados nos depoimentos dos entrevistados e têm impedido a coesão política necessária entre as próprias instituições federais. Não havendo coesão nessa instância, torna-se, certamente, muito mais difícil obtê-la com os demais atores sociais estatais, de outras esferas, e também com os não-estatais.

Em segundo lugar, é fato que, institucionalmente, ao modelo ideal preconizado no Plano BR-163 Sustentável – tanto de gestão quanto de desenvolvimento econômico da região – não corresponderam mudanças substanciais nas práticas dos agentes estatais, nos mecanismos estratégicos de atuação conjunta e nem nas estruturas do Estado.

Por parte dos atores não-estatais, como fazendeiros e madeireiros, mesmo quando algum representante acena com eventual concordância em relação às medidas do governo federal, fica claro, no aprofundamento dos discursos, que os interesses corporativos desses setores falarão mais alto no caso de possíveis confrontos com as instituições federais.

No que tange aos atores sociais não-estatais pertencentes a outra classe, no caso, a dos trabalhadores rurais, apesar das diferenciações percebidas na organização desses atores entre municípios como Itaituba e Novo Progresso, não transparece nos discursos qualquer tipo de mobilização no sentido de exigir a participação institucionalizada das representações desse setor nas instâncias de decisão e de controle social, de forma permanente. Essa forma de participação poderia ser pensada como mecanismo de pressão constante para tentar interferir no discurso dominante.

Do lado do Estado, em todos os níveis, percebe-se nos discursos que as práticas e os arranjos institucionais são frágeis e eventuais, quanto a mudanças políticas, estruturais e operacionais que precisariam ocorrer para o sucesso das medidas contidas no Plano BR-163 Sustentável.

No nível da gestão estadual, no período objeto da pesquisa, observa-se que não há sequer a disposição de alterar o modelo concentrador de definição de políticas, em função de análises que desprezam a capacidade de formulação dos agentes locais e regionais, por considerá-los como meros pedintes de benefícios, com visão restrita e sem preparo para um debate de maior abrangência. No nível do governo estadual do Pará, observa-se ainda nos discursos total desarticulação em âmbito regional, o que poderia significar, se essa questão fosse tratada estrategicamente, a possibilidade de confrontar os mecanismos que são considerados pelos representantes entrevistados como abusivos por parte do governo federal, em relação àquela região.

Quanto ao nível federal, apesar de o governo ter sido o proponente dos planos e medidas, como o Plano BR-163 Sustentável, não são observadas

mudanças substanciais em termos práticos, quanto à democratização dos processos de decisão e de controle social, nem quanto à articulação entre as instituições e os instrumentos de gestão. De acordo com a análise dos discursos, essas questões estão relacionadas à precária coesão política e aos demais problemas ligados à estrutura e à dinâmica do Estado brasileiro mencionados anteriormente.

A debilidade na gestão institucional do Plano é constatada também para fora, ou seja, em relação às demais esferas estatais e aos atores sociais não-estatais. Os necessários e urgentes mecanismos de institucionalização dos conflitos, que podem possibilitar a negociação com os demais atores sociais que têm peso no jogo político naquela região, bem como a construção dos acordos possíveis, não têm avançado nessa direção. Se o modelo de gestão proposto na fase de construção do Plano BR-163 Sustentável não funcionou por problemas de adequação à realidade, ou por outras razões, seria importante promover reformulações que o tornem condizente com o jogo político e com a mobilização de atores, de modo a obter maior capacidade de intervir nos conflitos naquela região.

A inefetividade do Estado em áreas extremamente sensíveis, como as relacionadas à precária regularização fundiária, base de grande parte dos conflitos e que traz conseqüências nefastas para a região, leva à descrença de que outros compromissos assumidos publicamente pelo governo federal possam ser de fato cumpridos naquela região. Essa questão remete à teoria weberiana sobre o Estado, cuja concepção, em termos práticos, está vinculada à crença em normas que se encontrem efetivamente em vigor.

No oeste do Pará, a condução do Estado, historicamente, carrega a marca da ausência e da ineficácia, ou da eficiência que favorece apenas os grandes e escusos interesses. Assim sendo, para predispor os atores locais e regionais a novas práticas e à assimilação de novas políticas, que passam a exigir mudanças nos padrões de comportamento e de intervenção na natureza, é necessário que o Estado demonstre sua capacidade de liderar esse processo, transformando suas próprias práticas e estruturas, tornando-se presente e eficaz. De outro modo, como o Estado poderá obter legitimidade e manter a crença no poder simbólico que detém?

Mesmo considerando a possibilidade antes mencionada neste trabalho de conceber a Política Nacional de Ordenamento Territorial-PNOT, o PAS e o Plano BR-163 Sustentável como “tipos ideais”, o que, de acordo com a concepção weberiana não significa atribuir-lhes méritos como o de serem exemplares e nem os

mais corretos, a vigência da ordem que tenta se estabelecer naquela região a partir das medidas legais propostas – como a criação de UC's e do Distrito Florestal – precisa ser legitimada pela sociedade.

Tal legitimidade, se não for obtida por imposição que decorre da dominação legítima, a que se refere Weber, precisa se apoiar em acordos entre os interessados, que propiciem a efetividade das medidas e do próprio Estado, através das instituições que o representam.

De acordo com o discurso contido no texto da PNOT, a implementação dessa política teria, ou pode vir a ter, tendência de longa duração se for associada a um processo de reforma do Estado. De todo modo, por mais difíceis e contraditórios que sejam os caminhos entre o discurso e a prática, é certo que está mantida a exigência do Estado ocupar o papel que lhe cabe, tanto real quanto simbolicamente naquela região.

A história do Estado no oeste do Pará, eivada de corrupção, ausências, presença de instituições estatais contraditórias entre si, de decisões na maior parte das vezes favoráveis aos interesses da classe dominante – entendidos aqui os grandes proprietários de terra e representantes de grandes grupos econômicos – fala por si mesma sobre a desafiadora responsabilidade das instâncias de poder estatal em mudar a imagem e as relações que se estabeleceram naquela região.

As resistências locais e regionais são muitas, como comprovam os discursos, mas, independentemente de serem ou não corretas e de terem ou não a capacidade de mobilização com que se apresentam na superfície das falas, é certo que elas seguem o seu curso e que os atores estão durante todo o tempo estabelecendo suas estratégias. Ao Estado cabe desenvolver os seus próprios mecanismos e estratégias em busca de legitimidade, como cabe ao Estado de Direito. Para isso, é fundamental que as forças sociais presentes no campo político sejam reconhecidas.

Partindo dessa compreensão, a análise que consta do 3º capítulo deste trabalho, buscou apreender o capital político que detém o governo federal, que lhe dá sustentação para implementar o Plano BR-163 Sustentável, a partir também dos discursos das representações dos micro-poderes. Assim sendo, foram ouvidos representantes de setores importantes na estrutura social e econômica do oeste do Pará, com vistas a identificar como se estabelece a trama discursiva, o que, ao mesmo tempo, permite checar informações e avaliações e compreender nuances e

interesses que permeiam os discursos e fazem parte do jogo das palavras. Os conflitos identificados apresentam elementos bastante atuais, dado o contexto das recém-estabelecidas medidas, mas também guardam elementos antigos, que há muito fazem parte da inter-relação Estado e sociedade naquela região.

Em alguns casos, foi possível constatar que atores sociais localizados em diferentes pontos da rede de relações com o Estado, e que nem sempre constituem as parcelas dominantes de suas formações discursivas, são estrategicamente utilizados para fazer coro contra as medidas governamentais, como acontece com pequenos produtores e trabalhadores rurais, que freqüentemente são citados nos discursos de grandes proprietários de terras como se fossem aliados, porque seriam vítimas das injustiças impostas pelo governo federal.

Estratégias dessa natureza, inerentes ao campo político, reforçam a importância de serem construídos e solidificados mecanismos permanentes de informação e negociação que possibilitem implementar medidas que sirvam de fato à redução das desigualdades e injustiças sociais, testemunhadas a todo momento ao longo da rodovia Santarém-Cuiabá. Se esses forem os caminhos escolhidos pelo Estado para obter legitimidade é preciso avançar, de forma premente, na afirmação e efetivação do modelo de gestão de políticas públicas e de desenvolvimento econômico e social que sejam capazes de corresponder ao que está ainda, em grande medida, no campo das formulações.

Quanto à existência ou não de capital político por parte do governo federal, que possibilite o sucesso da implementação do Plano BR-163, com a amplitude prevista neste instrumento, parece ter ficado suficientemente claro, a partir da análise dos discursos, que, no nível institucional e político, há ainda um longo caminho a ser percorrido para que essa venha a ser uma conquista verdadeira e duradoura do governo federal naquela região. As dificuldades das instituições do Estado quanto à coesão em torno dos objetivos maiores do Plano, a desarticulação na implementação das medidas, inclusive em relação às outras políticas governamentais, e a precária democratização das estruturas e mecanismos estatais tornam comprometedor a conquista e a afirmação daquele capital por parte do governo federal, tanto mais no contexto dos graves conflitos sociais existentes na região.

As alternativas que podem conduzir às concertações possíveis em meio aos conflitos no oeste do Pará certamente devem passar pela assimilação e prática



daquilo Foucault, citado por Machado (1986, p. XV e XVI), propõe como extremamente relevante: associar a estrutura de poder estatal não apenas ao caráter coercitivo e punitivo que detém, mas também à capacidade que possui de ser transformador e estratégico, de modo que possa obter eficácia produtiva e positividade. Essa concepção de Estado inclui também, no dizer do próprio Foucault (1986, p. 8), a disposição de ser formador de saber e de produzir discurso.

No oeste do Pará, há um longo percurso para a institucionalização do capital político do governo federal, mas, antes, é preciso que os compromissos sejam assumidos como políticas de Estado, que suplantam governos e devem pautar-se também pela distribuição interna dos bens naturais desta região, que, até então, continua a ser expressão da vergonhosa contradição entre riqueza natural e miséria social.

## REFERÊNCIAS

ACSERD, Henry. Território e poder: a política das escalas. In: FISCHER, Tânia (Org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

BAKHTIN, Mikhail. **Problemas da poética de Dostoiévski**. Tradução de Paulo Bezerra. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BAKHTIN, Mikhail. (V. N. Volochínov). **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorin; Revisão Técnica de Paula Montero. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre.; CHAMBOREDON, Jean-Claude.; PASSERON, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999. p.147-195.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, NAEA/UFPA, vol.8, n.2, dezembro de 2005, p. 5-35.

\_\_\_\_\_. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: MENDES, Armando Dias (Org.). **Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos**, 2.ed. rev. aum. Belém: Valer, 2004.

CASTRO, Edna; MONTEIRO, Raimunda; CASTRO, Carlos P. **Atores e relações sociais em novas fronteiras na Amazônia**. Consultoria ao Banco Mundial. Brasília, junho de 2003.

CASTRO, Edna, MONTEIRO, Raimunda, CASTRO, Carlos P. **Dinâmica de atores, uso da terra e desmatamento na Rodovia Cuiabá-Santarém**. Belém, Paper n. 180 NAEA/UFPA, 2005.

CHALOULT, Yves. Estratégias de integração da América do Sul e seus atores. In: **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. XIII, n. 2, jan/jul 1999, p. 59–88.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: Arbix, Glauco et al (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo dos que chegaram depois**. São Paulo: UNESP, 2002. p. 99-134.

COHN, Gabriel. (Org.). **Max Weber**. Sociologia. 6.ed. São Paulo: Ática, 1997.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DO PAS. **Plano Amazônia Sustentável**. Brasília, 2006.

EVANS, Peter. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, IFCH/UFRGS, ano 5, n. 9, jan/jun 2003. p. 20-62.

\_\_\_\_\_. O Estado como problema e solução. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28/29, 1993. p. 107-156.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos de avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Organização, Introdução e revisão técnica de Roberto Machado. 6. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. **Relatório Final do ZEE- Zoneamento Ecológico-Econômico**. Belém, 2006.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005.

LIMA JR., Olavo de B. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Boletim Regional Informativo da PNDR** jan-abr 2006. Disponível em <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em: 15 abr.2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial

O'DONNELL, Guilherme. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 36, julho de 1993. p. 123-145.

OSZLAK, Oscar. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, Alberto et al. **Superando fronteiras**. São Paulo: Fundap, 1998. p. 47-109.

PARÁ. Assembléia Legislativa. **Lei n. 6.745- Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado**. Belém, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. S. (Org.) **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 25-102.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 261-327.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio; SANTOS, Wanderley; COIMBRA, Marcos. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 23-65.

SOUZA, Jessé. Democracia e personalismo para Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001. p. 165-200.

STAM, Robert. **Bakhtin- da teoria literária à cultura de massa**. São Paulo: Ática, Série Temas, v. 20, Literatura e Sociedade, 1992. p. 9-102.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser et al. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 173-195.

SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. p. 131-156 e 225-246.

TELLES, Vera da S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90 – política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado: história oral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Quand lire, c'est faire: l'énonciation dans le discours de la presse écrite. **Semiotique II**. Paris: Institut de Recherches et d'Études Publicitaires, 1983.

VÉRON, Eliséo. **A produção de sentido**. Tradução de Alceu Dias Lima et al. São Paulo: Cultrix - Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994, v.1.