BR-163, DE CUIABÁ A SANTARÉM: o papel dos agentes e sujeitos no ordenamento do território e na implementação de políticas públicas

BR-163, from Cuiabá to Santarém: the role of agents and subjects in the territorial planning and implementation of public policies

Messias Modesto dos Passos[1]

RESUMO

A BR-163, longo eixo de 1.764 km entre Cuiabá/MT e Santarém/PA, foi inaugurada em 20 de outubro de 1976, com a promessa de desenvolvimento e de progresso para a Amazônia e o Brasil. Milhares de brasileiros foram atraídos para essa nova via de colonização, com apoio financeiro do Governo Federal. No entanto, para muitos pequenos agricultores a realidade observada atualmente difere dos planos iniciais. Os grandes produtores de soja ao longo da BR-163 controlam o território e esta estrada passa a ser o principal corredor de exportação de grãos via porto de Santarém, na confluência do rio Tapajós com o Amazonas. Neste artigo, analisamos a importância das políticas públicas e o papel exercido pelos diferentes atores, variáveis que são importantes para os processos de desenvolvimento e para as dinâmicas territoriais. A nossa metodologia de trabalho está sustentada em ampla revisão bibliográfica e, notadamente, no levantamento de dados primários a partir das "viagens-de-estudos" que realizamos ao longo do eixo da BR-163.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia. Colonização Agrícola. Conflitos socioambientais. Agronegócio. BR-163.

[1] PhD em Geografia Física na Université Rennes 2, França (1994; 2002); Professor titular da Universidade Estadual de Maringá; Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP – Campus de Presidente Prudente/SP – Brasil; *Membre Associe ao Laboratoire Costel* – Université Rennes 2, França mmpassos86@gmail.com.

ABSTRACT

The BR-163, the long axis of 1.764 km between Cuiabá/MT and Santarém/PA, was inaugurated on October 20th, 1976, with promises of development and progress to Amazon and Brazil. Thousands of Brazilians were attracted to this new way of colonization, with financial support from the Federal Government. For many small farmers, however, reality currently observed differs from the initial plans. The large soybean farmers along the BR-163 control the territory, and this road becomes the main grain export broker via the port of Santarém at the confluence of the Tapajós River in the Amazon. In this article we will examine the importance of public policies and the role played by different actors, variables that are important for the development of processes and territorial dynamics. Our working methodology is sustained by extensive literature review, and notably the primary data collection from travel-of-studies conducted along the axis of the BR–163.

KEYWORDS: Amazon. Agricultural settlement. Environmental conflicts. Business. BR-163.

Data de submissão: 08/08/2016
Data de aceite: 25/01/2017

1 INTRODUÇÃO

O território brasileiro se define por uma grande diversidade regional, e parcela significativa ainda pode ser considerada *território de conquista*, sob os impactos da *marcha do capital para o campo*.

O Brasil é um dos poucos países do mundo onde se continua a integrar novos espaços ao preço do desrespeito às populações amazônicas, da marginalização de parcela significativa de sua população, e de uma transformação do espaço natural e rural. Esse fenômeno, acentuado pelos acasos da conjuntura, tendo de um lado a necessidade socioeconômica e, de outro, as consequências sobre o meio ambiente, dificulta o encontro de um modelo que seja socialmente justo e ambientalmente correto.

Em meados dos anos 60 do século XX, a Amazônia tornou-se foco de iniciativas estatais do governo federal brasileiro. As autoridades

militares iniciaram nova fase de programas de desenvolvimento e de exploração econômica da região Amazônica. O órgão do governo federal responsável pelo planejamento regional na Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foi restabelecido depois de tentativas falhas do seu precursor, a Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), de modo a implementar os objetivos econômicos do governo militar, fixados no modelo de desenvolvimento orientado para o crescimento econômico e a integração nacional. A nova região de planejamento "Amazônia Legal", com cerca de 5 milhões de km², consiste nas florestas tropicais da planície amazônica e da encosta norte do Brasil Central, região que representa 59% da área total do Brasil. A "Operação Amazônia", organizada com tirocínio militar, mobilizou fundos públicos e privados. A intenção era mostrar a habilidade do novo sistema político de levar adiante o desenvolvimento no sentido de uma potência líder do "Terceiro Mundo", através de novas estratégias para explorar o seu potencial econômico mesmo em regiões com condições naturais adversas e sérios problemas logísticos.

Em 1970, o *projeto de modernização acelerada,* proposto pelo então Ministro Roberto *Campos*, é redefinido e, com apelos ideológicos, é lançado o *Plano de Integração Nacional* (PIN), através do *Decreto-Lei 1.106* que, com uma parcela de 30% de fundos de incentivos fiscais, financiaria uma estrada, a *Transamazônica* (BR-230), de 5.000 km.

O deslocamento de camponeses de áreas submetidas à "pressão demográfica" é oficializado e o discurso de *ligar o homem sem terra do Nordeste à terra sem homem da Amazônia* é posto em prática, de forma caótica e socialmente injusta.

A fim de evitar a detonação de um processo recessivo, já em 1973 – a partir da crise do petróleo – priorizou-se, na elaboração das propostas do II PND, uma *aceleração da economia* sustentada no *crescimento com endividamento*, de modo a viabilizar os investimentos destinados a garantir o suprimento de produtos e matérias primas, numa autossuficiência aberta ao fluxo de exportação, entre eles:

- produtos siderúrgicos e suas matérias-primas;
- produtos petroquímicos e suas matérias-primas;
- fertilizantes e suas matérias-primas;
- metais não ferrosos e suas matérias-primas;

- defensivos agrícolas e suas matérias-primas;
- papel e Celulose;
- matérias-primas para a indústria farmacêutica;
- cimento, enxofre e outros minerais não ferrosos.

Com a implantação das propostas contidas no II PND, *"*o espaço territorial brasileiro iria receber uma pressão, que fatalmente reforçaria a ampliação daquela *faixa litorânea em direção ao grande vazio interior e, estaria fadado à grande repercussão ambiental*" (MONTEIRO, 1981, p. 35).

2 PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

As estratégias para o desenvolvimento econômico regional na Amazônia nos anos 1970 podem ser subdivididas em duas categorias:

a. *Ação* estatal para o desenvolvimento da infraestrutura, concentrada em vias de transporte rodoviário como parte central dos esforços para a integração da Amazônia. Projetos selecionados de colonização agrária foram implementados. A redução de taxas para corporações foi um dos fatores mais importantes para atrair investidores privados para os projetos de desenvolvimento aprovados pelo Estado.
b. *Ação privada* que foi baseada em investimentos em todos os setores econômicos através de incentivos fiscais por redução de taxas tributárias a serem empregadas como capital de investimento, principalmente em projetos de criação de gado, para a indústria e em projetos de mineração.

O planejamento de desenvolvimento regional para a região Amazônica nos últimos 40-45 anos pode ser dividido em seis fases principais com objetivos extremamente diferentes:

1. *Programa para a Integração Nacional (PIN*): na primeira metade dos anos 1970 o programa de desenvolvimento de infraestrutura foi baseado no conceito de planejamento de "eixos de desenvolvimento" realizado por construção de numerosas estradas de longa distância, como a Transamazônica e a Perimetral Norte, a Cuiabá-Santarém, como também a Cuiabá-Porto Velho e a ligação Porto Velho-Manaus. As estradas pioneiras serviram de roteiros de

migração para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividades econômicas na forma dos chamados "corredores de desenvolvimento", cuja construção causou sérios impactos sociais, em detrimento dos povos indígenas, e ambientais (KOHLHEPP, 1987a):

2. *Programa Polamazônia, de 1974 a 1980:* no auge do período do "milagre econômico" brasileiro, a mentalidade predominante do El-Dourado envolveu a exploração econômica setorial e a quase ilimitada distribuição territorial da periferia da Amazônia. O setor operacional, permitido às atividades de *business* privado, aumentou enormemente, tornando-se o novo foco central da estratégia de desenvolvimento. A explicação oficial para esta decisão foi a primeira crise do preço do petróleo, forçando o governo a cancelar investimentos devido às sérias conseqüências financeiras de dispendiosas importações de petróleo.

Nesta segunda fase, as estratégias de planejamento regional na Amazônia foram concentradas no conceito de pólos de crescimento, tema discutido na América Latina desde meados dos anos 60 do século passado. Os pólos de desenvolvimento previstos no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (1975-79) foram baseados em pontos focais setoriais separados, como extração de recursos minerais ou áreas de criação de gado com possível processo industrial.

3. *Programas de Desenvolvimento Rural Integrados, do início dos anos 80:* o fracasso dos projetos de fazendas de gado, que se tornou óbvio no final dos anos 1970, deu grande impulso a novas ideias de colonização agrícola por pequenos agricultores. O Programa Polonoroeste em Rondônia e no noroeste de Mato Grosso, financiado pelo Banco Mundial, criou novo conceito para um desenvolvimento integrado orientado para a pobreza nas áreas rurais de zona pioneira, com base em três premissas:

- classes rurais de nível social mais baixo como grupos alvo;
- desenvolvimento de estratégias para a satisfação de necessidades básicas;
- incentivo para métodos participativos.

Projetos de colonização existentes tinham que ser consolidados e novos projetos integrados dirigidos pelo Estado foram

estabelecidos. Em 1985, mais de 44.000 famílias foram assentadas (KOHLHEPP, 1987a; COY, 1996). O incentivo do "*desenvolvimento de baixo*" foi fortalecido e foram realizadas inúmeras inovações de planejamento, organização de assentamentos e melhorias na produção e *marketing* de bens agrícolas. Uma enorme onda espontânea de migração das áreas rurais, socialmente degradadas, do Sul e do Sudeste, mas também da esfera de conflitos urbanos, foi atraída pela distribuição de terras nos projetos de colonização, rapidamente esgotados.

4. *Megaprogramas dos anos 1980:* ao mesmo tempo em que "participação" foi propagada em desenvolvimento rural integrado como novo modelo em Rondônia, megaprogramas realizados no leste da Amazônia Legal praticavam o velho estilo do "desenvolvimento de cima". Informações para a população regional, atingida por tais projetos, foram insuficientes e tardias. As decisões eram tomadas sem qualquer coordenação com as respectivas autoridades regionais ou locais (VALVERDE, 1989). Nem mesmo a autoridade executiva encarregada do desenvolvimento regional na Amazônia, a SUDAM, participou das negociações do maior programa de desenvolvimento regional – "Programa Grande Carajás (PGC)". Esse programa "*de cima*" cobriu uma área de quase 900.000 km² ao leste da Amazônia, nos estados do Pará e do Maranhão (KOHLHEPP, 1987b). O Programa estava em funcionamento desde 1980 e demonstrou forte dependência das condições do mercado mundial. O objetivo do PGC foi estabelecer uma série de projetos de infraestrutura, mineração e indústria na base da mais importante jazida de minerais na Serra dos Carajás, especialmente o minério de ferro.
5. *Programa Piloto: uma nova iniciativa do desenvolvimento regional sustentável:* como consequência da preocupação nacional e internacional com a destruição das florestas tropicais, o "Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil" (PPG-7) foi criado, por iniciativa alemã, na reunião de cúpula dos países do G-7 de Houston, em julho de 1990 (KOHLHEPP, 1995). A proposta do G-7 de apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia foi aceita pelas autoridades brasileiras. O PPG-7 foi aprovado às vésperas da cúpula da

UNCED, no Rio de Janeiro, em 1992 ("ECO 92"). Os países do G-7 reafirmaram seu compromisso de apoio financeiro, com doações de cerca de US$ 290 milhões e assistência técnica. O Banco Mundial foi encarregado de coordenar, inicialmente, o programa e criou-se um *"Rain Forest Trust Fund*" de US$ 60 milhões, sob a administração do referido Banco.

O PPG-7 é um empreendimento conjunto do governo do Brasil, representado pelo Ministério do Meio Ambiente, da sociedade civil brasileira, do Banco Mundial e dos países do G-7. O programa consiste em um conjunto de projetos que devem contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para uma substancial redução da taxa de desflorestamento. O objetivo geral é "maximizar os benefícios ambientais das florestas de maneira que seja consistente com os objetivos de crescimento do Brasil" (WORLD BANK, 1994).

6. *Megaprograma* "Avança Brasil": desde a implementação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), na primeira metade dos anos 90 do século XX, as atividades estatais na região Amazônica se desenvolveram de modo desigual. De um lado, os objetivos do governo para os anos seguintes se concentraram na melhoria da infraestrutura, no fomento ao crescimento econômico regional e no fortalecimento da integração ao mercado global (KOHLHEPP, 1987a; 1987b). Por outro lado, devido ao PPG-7, há o compromisso de realizar o desenvolvimento sustentável e a proteção do espaço vital da população local e regional, bem como do ambiente, como um objetivo de política regional. A política nacional integrada para a Amazônia Legal visou à consolidação da Amazônia e planejou dar passos decisivos no sentido da sustentabilidade do uso de recursos ajustada aos interesses e ao bem-estar da população amazônica, mediante medidas descentralizadoras e à participação da sociedade civil.

A permanência da elevada concentração fundiária associada ao problema da indefinição quanto à titularidade de parte das terras entre outras, são variáveis fundamentais daquelas mudanças, cujos processos estão a alterar as paisagens físicas e humanas, isto é, a face das cidades e dos espaços rurais. A partir deste pano de fundo e da diversidade de abordagens existentes no âmbito da Geografia

foram definidos os contornos temáticos do projeto que está focado em duas coordenadas estratégicas conferindo coerência à investigação e evitando a fragmentação ou a perda de coesão do estudo: (a) biodiversidade, paisagens, recursos, riscos, sustentabilidade; (b) espaços rurais: políticas públicas, agentes e sujeitos do ordenamento do território. O objetivo das investigações realizadas no âmbito desse projeto é compreender as dinâmicas socioeconômicas e os processos de reestruturação territorial, analisar a importância das políticas públicas e o papel exercido pelos diferentes atores, variáveis que são importantes para os processos de desenvolvimento e para as dinâmicas territoriais.

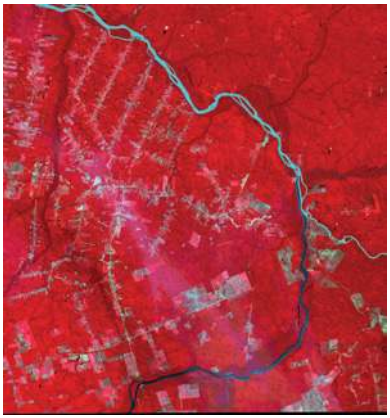
3 A COLONIZAÇÃO AGRÍCOLA E AS TRANSFORMAÇÕES DA PAISAGEM

A partir da divisão do Estado do Mato Grosso, o Governo Federal assume o compromisso de desenvolver políticas públicas e motivar a iniciativa privada – notadamente as empresas colonizadoras – a atuarem no Estado do Mato Grosso, de modo a superar o isolamento geográfico e as desigualdades socioeconômicas e de povoamento, relativamente ao Estado do Mato Grosso do Sul – mais integrado física e economicamente à economia do Sudeste, notadamente a São Paulo. São estas "vantagens do atraso" e, claro, a disponibilidade de vastas extensões de terras que vão inserir o Mato Grosso ao capital industrial e mudar completamente a sua realidade socioeconômica, política e cultural.

No Mato Grosso a colonização agrícola se realiza graças à liberação de "terras devolutas ou da União", isto é, de terras pertencentes ao Governo Federal, segundo três tipos de desenvolvimento ou formas de ocupação do solo:

- *A colonização pública:* com projetos de colonização propostos notadamente pela Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso (Codemat). Os lotes são de pequena dimensão e doados a posseiros ou a agricultores de poucos recursos financeiros reagrupados em grupos de, pelo menos, trinta famílias. Esses assentamentos foram implantados, de forma dispersa, por todo o Mato Grosso. A título de exemplo, temos o caso de Carlinda ***(Figura 1)***.

Figura 1– Evolução do uso do solo em Carlinda/MT.



Fonte: Landsat TM – 1990 – CC 453 (Imagem Landsat – 1999 – tratada no Laboratoire COSTEL – Université Rennes 2 – França por Dubreuil, V.)

- *A colonização privada:* o Estado concedia às empresas colonizadoras lotes de 200.000 hectares, ou mais, e estas assumiam o compromisso de organizar projetos de colonização. Ou 10.000 hectares às pessoas físicas que se *dispusessem* a ocupar a área. Está aqui a raiz da constituição da grande propriedade – 7% dos proprietários detêm 84% das terras cultivados – no Estado de Mato Grosso. A título de exemplo, temos o caso da Itamaraty Norte (***Figura 2***).

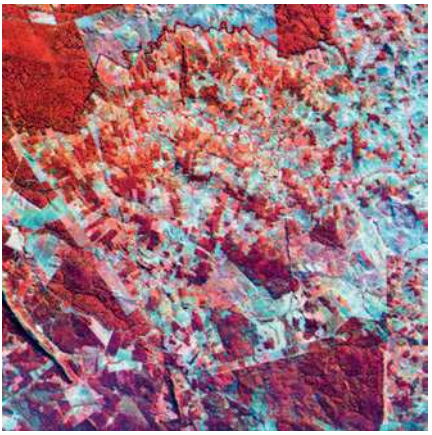
Figura 2 – Fazenda Itamaraty Norte.



Fonte: *Imagem produzida a partir da CC 4-5-3, efetuada na imagem LANDSAT TM 228.070C de 4/7/99.*
Nota: observar o rio do Sangue (vermelho) ao longo do qual estão instalados os pivôs de irrigação da Fazenda Itamaraty, no município de Campos Novos do Parecis/MT.

- *A colonização espontânea:* trata-se de uma ocupação ilegal de terras, regra geral de floresta, por camponeses sem terra que passam a desenvolver uma agricultura de subsistência. *A título de exemplo, temos o caso da Mirassolzinho,* município de Jauru/MT. ***(Figura 3)***.

Figura 3 – Imagem da "Gleba Mirassolzinho".



Fonte: produzida a partir do tratamento digital (CC 4-5-3) da imagem LANDSAT TM 228.070C, no sentido de visualizar o "uso da terra".

Embora a área tenha sido ocupada por agricultores sem-terra, observa-se o avanço de pastagens e o agrupamento dos lotes. Ainda assim, a produção de gêneros de primeira necessidade (arroz, feijão, mandioca, milho, frutos, legumes, etc.) abastece os mercados consumidores de Jauru e de Pontes e Lacerda.

4 SUJEITOS E ATORES

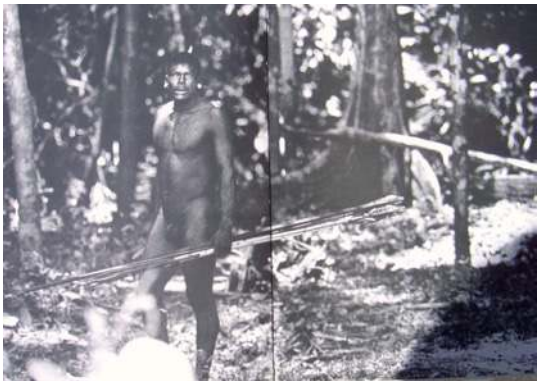
4.1 OS ÍNDIOS

A área de influência da BR-163 é um espaço cuja evolução se articula em dois tempos: o tempo longo de uma história "sem história" ou ocultada – até meados do século XX, os Kayabis resistiram à entrada do branco em seu território – e o tempo curto que aborda o processo de territorialização recente, sinônimo de uma ocupação humana agressiva.

Antes do contato com a expedição Villas Boas, os indígenas Panará (***imagem 1***) ocupavam dez aldeias e tinham uma população estimada entre 300 e 600 indivíduos. Quando foram transferidos para o Parque Indígena do Xingu, em 12 de janeiro de 1975, eram apenas 79.

Do contato até a transferência, viraram uma das maiores vítimas do chamado "milagre brasileiro": são um dos resultados direto da política de desenvolvimento econômico dos governos militares do Brasil.

Imagem 1 – Índio Kranhacârore.



Fonte: Extraída de: *Panará – A volta dos índios gigantes*. ISA - São Paulo, 1986.

4.2 A FRONTEIRA

Há fronteiras onde as relações dos homens com o meio são mais diretas, mais empíricas. Os pioneiros chegam sem muitos recursos financeiros e, então, vão empregar as técnicas que dominam: vão desmatar à base de machado e de caixa de fósforo; vão lavrar a terra com o objetivo de produzir para o sustento da família: arroz, feijão, mandioca, milho; vão criar animais – com a mesma preocupação: porcos, galinhas, algumas vacas leiteiras; vão reproduzir as festas, as mesmas festas do local de origem, regra geral festas religiosas; a casa, a escolha do sítio para o seu assentamento – regra geral a meia vertente, equidistante da água e da estrada, de modo a ter acesso a estes dois elementos essenciais. Em termos de organização do *habitat* rural, prevalecem as corruptelas e/ou o *habitat* isolado. O *ambiente*, malgrado as diferenças ecológicas, é construído à imagem do local de origem: é o local para morar, trabalhar e, notadamente, sonhar. Sonhar com o futuro, mas, também, com o passado. O passado está presente, no desenho das casas, na reprodução das festas, na alimentação, nas cantorias, nas figuras afixadas às paredes, nas lembranças. Esse *ambiente* pode ser duradouro, ou se diluir e desaparecer à medida que outras culturas e outras técnicas aportam a esse mesmo território.

Essa descrição se presta, notadamente, à fase inicial da colonização pública e/ou da ocupação e povoamento espontâneo.

Na elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, sob o impacto da crise do petróleo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) altera os seus objetivos e muda a *colonização social* de opção pelos camponeses mais pobres (1970-1974), para a *colonização comercial,* caracterizada pela venda de terras a grandes fazendeiros (1975-1979).

4.3 OS AGENTES

É nesse contexto que as empresas colonizadoras – Sinop, Colíder, Indeco, Feliz etc. – e as grandes cooperativas nacionais – Cooperlucas, Canarana, Coopervale etc. – puseram em prática um plano de gestão que consistia, basicamente: na fundação de cidades[2], divisão e venda de lotes rurais e urbanos, seleção dos colonos, ou seja, uma reprodução dos padrões sulistas (paranaenses, catarinenses e rio-grandenses). Muitos migrantes chegaram e, logo depois, retornaram.

As *trades,* ligadas ao agronegócio chegam mais tarde e vão ritmar, a partir de um modelo produtivista, todo o processo de ocupação e uso da terra. O caráter de colonização é atenuado e a fundação de cidade já não é prioridade. A prioridade é produzir em grande escala.

Nos anos 1970, eram comuns as expressões "*plante soja que o boi garante"* como referência às propriedades com atividades sustentadas na pecuária bovina e na produção de soja, ou seja, quando o mercado da soja entrava em crise apelava-se para a venda de parte do rebanho para se manter este mercado ativo; e "*é preciso amansar a terra*", uma referência às práticas de se plantar o arroz – após o desmatamento da área – e somente três ou quatro anos mais tarde, com a superfície totalmente limpa e aplainada é que se cultivava a soja.

Essas práticas foram alteradas, conforme podemos observar nas ***imagens 2 e 3***, por exemplo.

No estado do Pará esse processo é mais recente e, notadamente, de caráter mais produtivista que, regra geral, não contempla a fundação de cidades e/ou de atividades próprias do processo de colonização.

---

[2] PASSOS, M. M. Aspects de l´occupation du Territoire matogrossnse: l´urbanisation. In: *Environnement et télédétection au Brésil.* Sous la direction de Vincent Dubreuil.Rennes: Presses Universitaires, 1999.

Imagem 2 – Área de desmatamento no município de Cláudia/MT.



Fonte: PASSOS, 2004.

No início, se plantava arroz nos primeiros três anos – para amansar a terra – e, somente após, a soja. A valorização da soja no mercado internacional, as novas técnicas de plantio e, claro, o apoio das *trades,* motivaram o plantio imediatamente após o desmate.

Imagem 3 – placas, indicando a chegada das grandes *trades* – Cargil/Vera.



Fonte: PASSOS, 2004.
Nota: As placas são suficientes para motivar desmatamentos objetivando o plantio de grãos, notadamente de soja.

A vantagem em custo logístico do Porto de Santarém (***imagem 4***), comparado às demais rotas, é significativa para quase todos os municípios do norte de MT, após a pavimentação da BR-163. Os custos de transporte para a exportação de soja na cidade de Sorriso, no Mato Grosso, para Roterdã, na Holanda, por exemplo, cairia US$ 33,00 por tonelada, comparado ao transporte via Porto de Santos. Mas isso considerando

o prolongamento dos trilhos da Ferronorte até Rondonópolis. O estudo mostra ainda que a pavimentação da Cuiabá-Santarém pode atrair volumes expressivos de carga geral na rota Manaus-São Paulo, hoje transportada pela rodovia Belém-Brasília. (Extraído do jornal O Estado de S. Paulo – Economia, p. B5).

Imagem 4 – Porto da Cargill em Santarém.
Confluência do rio Tapajós com o Amazonas.



Fonte: PASSOS (26/08/2004).

4.4 OS COLONOS

Coube ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o planejamento e a execução do programa de assentamento de colonos ao longo da Transamazônica e da BR-163. Essa transferência "*dos homens sem terra*" para "a terra sem homens" foi efetuada em consonância com o discurso e os objetivos do Plano de Integração Nacional (PIN) e, se viabilizou, notadamente, pela abertura de estradas e pela implantação de agrovilas.

As sucessivas mudanças dos "planos de desenvolvimento", ao sabor das conjunturas política e econômica, contribuíram para a falência da grande maioria dos projetos de colonização – seria mais correto denominá-los de transferência de colonos – conforme se pôde constatar a partir das viagens de estudos realizadas nos últimos quinze anos ao longo da Cuiabá-Santarém e da Transamazônica.

As *agrovilas* implantadas ao longo da BR-163, a intervalos de 10 km, compreendem uma área de 100 hectares, em que estão assentadas

as moradias dos colonos, uma escola primária, uma capela ecumênica, um pequeno armazém, uma farmácia e uma clínica, dirigidas por Assistente Rural. Muitas dessas agrovilas retratam a frustração do Projeto INCRA, e dos próprios colonos, e se encontram em estado de total pobreza e esquecimento dos gestores públicos[3] (***imagem 5***).

Imagem 5 – A igreja, presente em todas as comunidades estabelecidas ao longo da BR-163, no Estado do Pará.



Fonte: PASSOS, 2004.

Cada casa ocupa uma área que varia entre 20m x 80m e 25m x 125m, com espaço para o cultivo de uma horta, instalação de terreiro (de chão batido) para secagem da pimenta-do-reino, de pequena e rudimentar farinheira, de galinheiro, chiqueiro etc. As glebas reservadas a cada família para a lavoura medem 100 hectares e, de acordo com o planejamento, ficam, em média, a 5 km da agrovila. A maioria das glebas é estreita, medindo 500m de frente – à margem da BR-163 – e 2.000m de fundo. A lei que determinava que 50% da cobertura florestal deveriam ser mantidas não foi respeitada.

A cada 50 km, ao longo da rodovia, foi instalada uma "agrópolis" – cidade agrícola, com quatro agrovilas sob a sua jurisdição.

[3] Em agosto de 2004, durante uma das nossas viagens ao longo da Cuiabá-Santarém, paramos em Vila Izol, uma agrópolis assentada no km 1000 da BR-163, para reparar um dos pneus do veículo. A Silvana – que nos acompanhava nessa viagem – solicitou uma *toilette* à "gerente" do promíscuo hotel da vila – e ouviu da prestativa senhora: "*toilette* nós temos, mas estamos há dois dias sem água. Está tudo muito sujo". Dá para acreditar que em plena Amazônia, terra de grandes rios, de clima tropical úmido, falta água para a descarga do vaso sanitário? A "gerente" tinha razão, a "*toilette*" fedia, estava totalmente "emerdada", uma pocilga.

Apesar do Plano de Colonização prever a instalação de uma "rurópolis", a cada 150 km da rodovia, que teria duas agrópolis sob sua jurisdição, constatou-se que apenas uma dessas cidades foi efetivamente implantada ao longo da Cuiabá-Santarém, no entroncamento com a Transamazônica. Trata-se da "Rurópolis Presidente Médici" que, mais tarde, foi rebatizada tão somente de Rurópolis.

A primeira fase da ocupação pelos colonos foi um fracasso: desconhecimento do meio ecológico, colonos despreparados, falta de políticas públicas eficientes e duradouras.

No início, o INCRA fornecia transporte gratuito ao futuro colono e à sua família, desde o lugar de origem até a agrovila. O colono adquiria o lote rural, cujo pagamento deveria acontecer ao longo de 23 anos, a juros baixos, ou a juro nenhum. Segundo o Plano, seria construída, para cada colono, uma casa simples dotada de utensílios, sendo desmatados dois hectares do terreno pelo governo, que se comprometia a financiar novos desmatamentos mais tarde. O Ministério da Agricultura, por meio do INCRA, se comprometia a "instalar água encanada e eletricidade em todas as moradias, e a pagar um salário mínimo, ao colono, nos primeiros seis meses": uma sedução irresistível para qualquer pessoa! O discurso do INCRA foi esquecido e o que se constatou foi um quadro de pobreza e de frustração daqueles que foram atraídos para a beira das grandes rodovias transamazônicas que, de forma mais pertinente e coerente, deveriam ser chamadas de "transmiseriana" (***imagem 6***).

Imagem 6 – Casa de Caboclo: pobreza e isolamento. Proximidades de Rurópolis/PA.



Fonte: PASSOS, 2004.

A primeira fase da "colonização agrícola" oficial se comprometia em assentar 100.000 famílias, calculadas em 500.000 pessoas, das quais 75% deveriam ser nordestinos. No entanto, o número de colonos que, de forma espontânea e, portanto, sem o devido controle do INCRA, se deslocaram das regiões em crise, tanto do Nordeste como do Sul-Sudeste do Brasil, para a Amazônia, certamente ultrapassou as cifras oficiais.

A instalação das serrarias e madeireiras em Novo Progresso e arredores criou a necessidade de atrair mais mão de obra. A propaganda/divulgação da oportunidade de empregos, vinculada pelas rádios, principalmente em Itaituba[4], resultou na chegada de muitos nordestinos, mas, mesmo assim, até as mulheres trabalhavam nas serrarias, no que se considera como a "época de ouro" para a região do Alto Tapajós.

O maior problema dessa região está na chamada "questão fundiária", pois o Governo Federal, o INCRA e o IBAMA não conseguiram acompanhar toda essa rápida dinâmica socioambiental e, portanto, foram ineficientes no cumprimento dos papéis que lhes cabiam.

Regra geral, nas frentes pioneiras, o Estado se constrói a partir da ação, ou seja, ele (o Estado) está a jusante dos fatos e, portanto, tem pouca eficácia na implantação das políticas públicas e, consequentemente, administra mal (ou não administra) os conflitos gerados pelos agentes e sujeitos no processo de ordenamento territorial.

A maioria das dinâmicas territoriais, observadas na área de influência da BR-163, tem como origem uma série de planos de ordenamento territorial implementados pela União desde a época do regime militar, por meio da criação de órgãos oficiais e de instrumentos jurídico-administrativos de fomento e assistência técnica às atividades econômicas, bem como de uso e prospecção dos recursos naturais.

[4] Itaituba é um importante centro urbano (e porto) regional, assentado à margem esquerda do rio Tapajós. Como se sabe, o rio Tapajós deságua no rio Amazonas, em Santarém. As pessoas e as mercadorias provenientes de Belém e de Manaus e que chegam a Santarém, com destino ao Alto Tapajós e sudoeste do estado do Pará, são, posteriormente, transportadas em embarcações menores até os "portos" do rio Tapajós: Alenquer, Aveiros, Fordlândia, Itaituba. Os produtos e as pessoas que chegam a Itaituba e tem destino ao sudoeste do Pará (Novo Progresso, por exemplo), se deslocam de balsa até Miritituba, do outro lado do rio, ou seja, na margem direita, e daí, a partir de transporte terrestre, chegam aos mais diversos destinos.

O Programa de Integração Nacional contribuiu para o crescimento em volume e para a diversificação da origem regional dos fluxos migratórios que tinham como destino a região Norte. Iniciou-se, desse modo, um processo duradouro de concorrência pela terra e pelos recursos naturais entre diversos atores, o que resultou em conflitos diversos à medida que se assentavam e se tornavam complexas as bases.

4.5 ESTRUTURA FUNDIÁRIA E CONFLITOS

O INCRA recebeu a jurisdição sobre as áreas desapropriadas pelo Governo Federal no Pará, por meio do Decreto-Lei nº 1.164, de 1/04/1971, que transferia à União todas as terras devolutas situadas numa faixa de 100 km de cada lado das rodovias federais construídas, em construção ou projetadas, cortadas pelas rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163).

Foi então estabelecido um programa de quotas para a instalação dos colonos: 75% de migrantes nordestinos e 25% de migrantes provenientes dos estados do Sul do país, onde a fragmentação extrema das propriedades contribuía para o acirramento dos problemas fundiários.

Em 1970, a área de influência da BR-163 recebeu 16.059 imigrantes, dos quais 3.571 foram oriundos de estados da Amazônia Legal. Os principais fluxos originaram-se dos estados do Sul e do Nordeste do país. O município de Santarém recebeu o maior fluxo inter-regional, com 61,29% do total de imigrantes, destacando-se os amazonenses (48,92%), os maranhenses (28,18%) e os acreanos (12,69%) . Os maranhenses também tiveram destacada imigração para os municípios de Altamira (73%), Itaituba (62%) e Senador José Porfírio (93,02%). (IAG 2004a):

Dos seis municípios (Juruti, Santarém, Prainha, Porto Moz, Altamira e Itaituba) que compunham, em 1960, o que hoje se chama "área de influência da BR-163", Santarém foi o que mais recebeu migrantes, principalmente oriundos do Ceará.

Na área de influência da BR-163, já existiam, em 1980, oito municípios, com uma população residente de 375.915 habitantes. Uma década depois, durante o censo de 1991, já eram 11 municípios com 643.744 habitantes; no censo de 2000 a população residente atingiu 767.994 habitantes distribuídos em 19 municípios. Em 2005 845.320 habitantes. Nesse período, os municípios que mais cresceram populacionalmente foram Santarém, Itaituba e Altamira. (IAG, 2004a)

O período que antecede o censo de 1980 foi marcado pela construção da BR-230 (Rodovia Transamazônica) e pelo Programa Integrado de Colonização (PIC) do INCRA, fato que promoveu, em larga escala, a migração para essa região.

No início, a colonização esteve longe de atender às expectativas do ambicioso projeto do governo militar. Em 1974, os custos de construção da rodovia já haviam excedido em três vezes o orçamento inicial, e as vicinais não eram abertas; as sementes de arroz fornecidas aos colonos em 1972-1973 não eram adaptadas ao clima local, o que provocava a perda de colheitas inteiras e uma queda da produtividade, agravada pelo declínio dos preços. A região, dadas as suas características ecológicas e às técnicas agrícolas então disponíveis, jamais se tornaria o "celeiro do mundo" a curto prazo, como se esperava. Desde 1974, o governo volta então a privilegiar exclusivamente a empresa privada para a ocupação da região, agora também sob uma nova forma – a da "empresa rural familiar".

O que estava em jogo no favorecimento da empresa privada no desenvolvimento da Amazônia por diversas instâncias governamentais era uma progressiva, porém definitiva, mudança nas formas de acesso à terra. Essa mudança afetou tanto a pequena agricultura itinerante praticada por vagas de migrantes nordestinos, quanto o povoamento oriundo do período da borracha, concentrado principalmente em áreas ribeirinhas tanto dos grandes rios como o Xingu e o Tapajós, quanto também de afluentes menores explorados na época da borracha, como o Iriri.

A criação de unidades de conservação (UC), estreitamente vinculada a projetos oficiais de prospecção madeireira e mineral (durante a execução do PIN), fazia-se em detrimento, via de regra, daqueles que ali vivessem.

5 AS FRENTES DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA

Nós vamos apresentar algumas das frentes de exploração econômica que estão presentes ao longo do eixo da BR-163:

1. *O extrativismo:* remete à extração de produtos florestais não madeireiros, tal como praticado pelas populações remanescentes do período da borracha, concentradas no entorno dos rios e nos espaços urbanos pré-rodoviários (***imagem 7***).

Imagem 7 – A Castanha do Pará, importante fonte de renda para as populações mais carentes.



Fonte: Foto obtida na BR-163, proximidades de Itaúba/MT. (PASSOS: 26/03/04).

2. *A produção familiar agropecuária:* faz referência aos sistemas baseados numa agricultura de 'corte-e-queima' e pequena pecuária, acompanhada – em certas áreas – da cultura de produtos perenes e semiperenes, como pimenta, cacau, e outras árvores frutíferas. Esses sistemas vinculam-se à imigração mais recente, que acompanha a estrada, compreendendo os "colonos" – em assentamentos públicos ou privados – e da mesma forma uma migração espontânea que se estabelece inicialmente fora das áreas de assentamento demarcadas, via de regra, regularizadas a *posteriori* pelo INCRA. (***imagem 8***).

Imagem 8 – modelo produtivista, que exclui as economias tradicionais.



Fonte: PASSOS: 28/08/2004.
Nota: Família de colonos nordestinos assentados pelo INCRA, próximo a Rurópolis, à espera de alguém que tenha interesse em comprar o seu "sítio".

3. *O garimpo:* precedendo a abertura das estradas, constitui para as categorias anteriores uma alternativa mais ou menos temporária, e seus benefícios – quando ocorrem de forma significativa – podem permitir a reconversão do garimpeiro, dando-lhe capacidade para investir – com frequência – na pecuária (ampliação da área e do rebanho) (***imagem 9***).

A colonização privada alcançou, via Cuiabá-Santarém, as frentes garimpeiras, que desde o final dos anos 1950 já vinham ocupando pontualmente áreas densamente irrigadas e ricas em ouro de aluvião no vale do Tapajós, ao sul do planalto santareno, em torno de rios como o Jamanxim, o Crepori e Creporizinho, e que se encontram na origem de cidades como Castelo de Sonhos e Novo Progresso.

Imagem 9 – Área de garimpo no município de Peixoto de Azevedo/MT.



Fonte: PASSOS, 2004.
Nota: a terra indígena dos Kranhacârore, a partir da abertura da BR-163, foi usurpada por garimpeiros e fazendeiros.

4. *A exploração madeireira* instala-se como uma realidade incontornável da ocupação. Ela representa, para as populações residentes numa determinada área, uma fonte de renda (venda do tronco em pé) ou melhoria, a possibilidade de abertura de caminhos vicinais e, finalmente, a possibilidade de empregos nas serrarias e nas equipes de localização, derrubada e tração das árvores. A extração madeireira também fornece oportunidades de acumulação (e de mobilidade social) para vários atores intermediários, no início da ocupação de

uma área (serragem de madeira para o mercado local, na época da construção das cidades, fornecimento de madeira para compradores de fora etc.). Em seguida, os pequenos ateliês com serras tico-tico do começo vão sendo progressivamente substituídos por grandes pátios de serragem. (***imagem 10***).

Imagem 10 – Pátio de serraria, no município de Itauba do Norte/MT.



Fonte: PASSOS: 22/08/2004.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No debate acadêmico e político, a preservação das florestas na Amazônia tem alta relevância para a proteção do clima e da biodiversidade. Em níveis nacional e local a expectativa está no desenvolvimento econômico. O interesse sobre esses recursos coloca em relação, certamente, agentes globais e locais, mas o que se observa na Amazônia de hoje é o aumento da tensão e da concorrência capitalista por mercados e, consequentemente, pela apropriação e uso dos recursos naturais, influenciando o acirramento do desmatamento e de conflitos socioambientais.

O movimento de expansão de fronteira, fortalecido nos anos 1970 com os programas governamentais que consolidaram a colonização nas margens dos grandes eixos rodoviários, abriu espaços à reprodução da pequena produção familiar e de sua constituição como ator social que irá definir em larga escala a dinâmica política na atualidade de certas áreas como a BR-163. A sucessão na terra por novos atores capitalizados, grandes empreendimentos de infraestrutura portuária, minerais, de

energia, de madeira e agronegócios, se contrapõem pela racionalidade instrumental e práticas de gestão com as lógicas e modelos de funcionamento ainda dominantes em certos espaços dos municípios que estão sob influência do asfaltamento da BR-163.

O asfaltamento de trechos da BR-163 tem mobilizado novos atores e atividades em direção do Mato Grosso para Novo Progresso, Castelo de Sonhos e Moraes de Almeida, pontos de encontro de antigas e novas atividades econômicas. Espaço também de aumento de tensões e conflitos, locais e globais, em torno de projetos econômicos e políticos, mas com domínio de mercado.

Certamente que a área de influência da BR-163, do lado paraense, tem sua importância destacada por se constituir uma área de expansão da fronteira da soja, no movimento do Mato Grosso em direção à Calha Norte do rio Amazonas. Esse é um movimento importante. A expansão sojeira, porém, chega ao Pará também através do Maranhão, ganhando as terras de Paragominas e do Tocantins, em direção ao Sudeste do estado, na linha sucessória da pecuária e da atividade madeireira. O crescimento da área ocupada pela soja na última década foi mais expressivo no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e em Goiás, fortalecidos pela alta produtividade das plantações de soja nos anos 1990. Ainda que a produção do Pará seja inexpressiva, comparativamente, o avanço da produção de grãos constitui uma expectativa para grandes empresas que apostam com grossos investimentos de infraestruturas para logística portuária e de transporte, na expectativa do desenvolvimento futuro do agronegócio.

A redução de custos de transporte para escoamento de grãos produzidos no Mato Grosso pelo Porto da Cargill, localizado na cidade de Santarém, articulado com o Porto de Itacoatiara, com economia de transporte na ordem de 1.000 km a menos que pelo Porto de Paranaguá (PR) e dessa cidade para diversos locais do mundo, via fluvial, constitui um dos principais interesses da viabilização do asfaltamento da BR-163 à grande circulação. Isso aumentaria a competitividade das cadeias produtivas nos mercados nacional e internacional. Dentre os *lobbies* fortes estão os setores do empresariado da soja, da pecuária e da madeira.

Os grandes grupos industriais e de logística de transporte instalados no Mato Grosso deslocaram-se para o norte, localizando-se estrategicamente na calha do rio Amazonas, como estrutura de domínio no grande curso, a exemplo dos grupos Bunge, ADM, Maggi e Cargill.

A valorização das terras, causada pela entrada dos sojicultores na região do planalto santareno e imediações, gerou dois processos diretos: a concentração de terras por meio da compra e da grilagem e a transformação de terrenos antes considerados inviáveis para a atividade extrativa e agrícola no rol de opções de investimentos.

A migração de camponeses expropriados pelas terras mais baratas gerou novas frentes de desmatamento em regiões de fronteira revitalizada. Os camponeses vendem ou perdem suas terras e, em troca, buscam novas áreas onde possam desenvolver a agricultura familiar em áreas maiores ou de igual tamanho.

A ocupação territorial desordenada e a exploração predatória dos recursos estão igualmente vinculadas a uma economia urbana marcada pela alta concentração da renda, pela precariedade do emprego e pela ausência de acesso da maioria da população aos serviços básicos.

As recentes medidas tomadas pelo governo federal para coibir a exploração predatória e ilícita de recursos naturais nas áreas sob a influência da BR-163, como condição para a realização de um ordenamento territorial eficaz, acarretaram impactos perceptíveis em vários setores de atividade que têm grande importância na geração de empregos na área, caso da exploração madeireira.

Por outro lado, muitas das propostas que hoje em dia orientam o esforço de ordenamento territorial na área de influência da BR-163 – como o mosaico de Unidade de Conservação – foram formuladas graças ao relativo sucesso obtido pelo paradigma socioambiental e pelas ideias de desenvolvimento sustentável na esfera estatal.

Dada a estrutura atual do mercado de trabalho, a persistência de conflitos fundiários generalizados e as imensas desigualdades, que prevalecem no acesso aos bens, aos serviços e às garantias de cidadania, estamos longe de alcançar uma situação ideal, em que as políticas públicas concebidas para a região, mesmo as mais bem intencionadas, levem automaticamente a uma distribuição de renda mais justa.

A título de conclusão mais pragmática, afirmamos que as sucessivas mudanças dos "planos de desenvolvimento", ao sabor das conjunturas políticas e econômicas, contribuíram para a falência da grande maioria dos projetos de colonização. A nossa conclusão está voltada para algumas variáveis que apontam para a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento regional:

- *Um modelo excludente*: no esforço de escolher uma imagem que seja reveladora do *ambiente* da fronteira atual, conclui-se que esta é o da exclusão. A fronteira se organiza em função dos mercados e das conjunturas momentâneas; ela alterna fases de prosperidade com fases de depressões, de regressões. O sucesso no aumento da produtividade, não é revertido em benefício do produtor e nem mesmo do meio ambiente. A fronteira continua avançando, mesmo que esta mobilidade não tenha respaldo numa possível necessidade de produzir mais. Há muito mais áreas desmatadas do que as áreas efetivamente ocupadas economicamente.
- *Um modelo produtivista:* após vinte anos é o agronegócio que, notadamente no Mato Grosso, conhece o mais forte desenvolvimento, sustentado pela necessidade do Brasil obter divisas a partir de produtos exportáveis como a soja. A superfície plantada aumentou 43% no Brasil, entre 1980 e 1990, e em mais de 150% no Mato Grosso.
- *Desflorestamento e fragmentação contínua das florestas amazônicas:* os estudos recentes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, no âmbito dos quais o desmatamento é qualificado a partir da interpretação de imagens de satélites, mostram que a área total da floresta tropical derrubada na Região Amazônica aumentou em 631 mil km^2, em 2003. Estimativas oficiais do governo divulgam que 26,1 mil km^2 teriam sido desmatados entre agosto de 2003 e julho de 2004.

REFERÊNCIAS

COY M.. «Différenciation et transformation de l'espace au Nord du Mato Grosso. Contribution à un modèle dynamique des fronts pionniers en Amazonie brésilienne». in ***Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne.*** L'Harmattan, coll. Recherche et documents Amériques latines, Paris, p.103-127, 1996.

IAG: ***O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia.*** - Relatório da XXI Reunião. Brasília: p. 18, 2004a.

KOHLHEPP, G.: ***Amazonien. Regionalentwicklung im Spannungsfeld ökonomischer Interessen sowie sozialer und ökologischer Notwendigkeiten***. Problemräume der Welt 8. Aulis & Deubner, Köln: p. 68, 1987a.

_____.: Problemas do planejamento regional e do desenvolvimento regional na área do Programa Grande Carajás no Leste da Amazônia. - *In*: KOHLHEPP, G. & A. SCHRADER (eds.): ***Homem e natureza na Amazônia***. Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerikaforschung 3. Tübingen: p. 313-345, 1987b.

_____.: The International Pilot Programme for Amazonia: An approach to sustainable regional development. – ***International Geographical Union, Bulletin*** 45: p. 17-30, 1995.

MONTEIRO, C. A. ***A Questão Ambiental no Brasil - 1960-1980***. São Paulo: IGEOG/USP, 1981.

O ESTADO DE SÃO PAULO. ***Caderno de Economia***, B5 - 2004.

PASSOS, M. M. Aspects de l´occupation du Territoire matogrossnse: l´urbanisation. In: ***Environnement et télédétection au Brésil***. Sous la direction de Vincent Dubreuil.Rennes: Presses Universitaires, 1999.

WORLD BANK. ***Pilot Program to conserve the Brazilian rain forest. Background and issues***. Washington, D.C. (mimeografado), 1994.