

**Sociedade civil e política ambiental na  
Amazônia**

Os casos da barragem de Belo Monte e da  
rodovia federal BR-163

Imme Scholz  
Daniel Dräger  
Isabelle Floer  
Constanze Neher  
Julia Unger

Em colaboração com  
NAEA  
IPAM  
Ministério Público do Pará

INSTITUTO ALEMÃO DE DESENVOLVIMENTO

**Sociedade civil e política ambiental na Amazônia**

Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal  
BR-163

Imme Scholz  
Daniel Dräger  
Isabelle Floer  
Constanze Neher  
Julia Unger

traduzido por  
Heribert Schmitz

**Relatórios e Estudos 11/2004**

Bonn 2004

©

Instituto Alemão  
de Desenvolvimento

Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn

Fone +49 (0)228 94927-0 · Fax +49 (0)228 94927-130

E-Mail: [die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)

<http://www.die-gdi.de>

ISBN 3-88985-271-8

## Sumário

### Lista de abreviações

### Agradecimentos

<b>Resumo</b>	<b>I</b>
<b>1 Introdução</b>	<b>1</b>
1.1 Objeto e perguntas de pesquisa	1
1.2 Abordagem teórico-metodológica	3
1.3 Estrutura do estudo	4
<b>2 Quadro conceitual</b>	<b>4</b>
2.1 A abordagem do desenvolvimento de capacidades no meio ambiente	4
2.2 Determinantes para análise de processos político-ambientais centrados nos atores	7
2.2.1 Estrutura do problema	8
2.2.2 Contexto situacional	8
2.2.3 Contexto sistêmico	9
2.2.4 Atores	11
2.2.5 Estratégias	12
2.3 Mapeamento de capacidades como método de levantamento de dados	12
<b>3 A política ambiental brasileira em relação à Amazônia</b>	<b>14</b>
3.1 Meio ambiente e desenvolvimento na Amazônia	14
3.2 Conseqüências da política de integração e desafios para a política ambiental no Pará	17
3.2.1 Uso da terra e desmatamento	18
3.2.2 Situação fundiária	20
3.2.3 Violência no campo	21
3.2.4 A expansão do cultivo da soja	22
3.2.5 Demarcação de unidades de conservação	22
3.3 Política ambiental no Pará	23
3.3.1 A legislação ambiental	23
3.3.2 Grau de institucionalização da política ambiental na Amazônia	27
3.3.3 Administração ambiental – o sistema nacional ambiental SISNAMA	27
3.3.4 Capacidade de ação da administração ambiental	29
3.3.5 Capacidade de cooperação da administração ambiental	32
3.3.6 Grau de descentralização da administração ambiental	33
3.4 Direitos formais de participação	34
3.4.1 Proteção jurídica geral	34
3.4.2 O Ministério Público	35
3.4.3 Direitos participativos de ação civil	36
3.4.4 Condições de êxito do uso de direitos participativos de ação civil	37
3.4.5 Direitos de audiência e informação	37

3.4.6	Direitos participativos na área da proteção da natureza	38
3.4.7	COEMA e CONAMA	38
3.5	Considerações finais sobre a política ambiental na Amazônia	39
<b>4</b>	<b>Análise dos atores envolvidos</b>	<b>40</b>
4.1	A barragem de Belo Monte	42
4.1.1	Estrutura do problema no caso de Belo Monte	42
4.1.2	Situação jurídica do processo contra o licenciamento ambiental de Belo Monte	45
4.1.3	Os atores em torno de Belo Monte: visão do problema, posicionamento frente ao projeto, propostas alternativas e alianças	46
4.1.3.1	Defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento no caso de Belo Monte	47
4.1.3.2	Defensores de um modelo tradicional de desenvolvimento no caso de Belo Monte	49
4.1.3.3	Defensores de um modelo e de uma estratégia sustentáveis para a construção de grandes projetos de infra-estrutura no caso de Belo Monte	50
4.1.3.4	Resultados preliminares no caso de Belo Monte	51
4.1.4	Estratégias dos grupos de atores mais importantes em torno de Belo Monte	52
4.1.4.1	Primeira fase: até as eleições presidenciais em 2002	52
4.1.4.2	Segunda fase: depois da mudança do governo	53
4.2	O asfaltamento da rodovia BR-163	57
4.2.1	Estrutura do problema no caso da BR-163	57
4.2.2	Situação jurídica do processo no caso da BR-163	59
4.2.3	Os atores em torno da rodovia BR-163: visão do problema, posicionamento frente ao projeto, propostas alternativas e alianças	60
4.2.3.1	Defensores de um modelo tradicional de desenvolvimento no caso da BR-163	61
4.2.3.2	Defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento no caso da BR-163	63
4.2.3.3	Resultados preliminares no caso da BR-163	65
4.2.4	Estratégias dos grupos de atores mais importantes em torno da BR-163	66
4.2.4.1	Aumento da presença do estado	66
4.2.4.2	Política de ordenamento territorial / zoneamento	68
4.2.4.3	Demarcação de unidades de conservação	70
4.2.4.4	Aumento do grau de organização e formação de redes da sociedade civil	71
<b>5</b>	<b>Resultados, conclusões e recomendações</b>	<b>71</b>
5.1	Resultados e conclusões	72
5.1.1	Formação de redes locais	73
5.1.2	Capacidade de cooperação entre os diferentes atores e grupos de atores	74
5.1.3	Aumento da possibilidade de implementação de política ambiental	76
5.1.4	Apoio dos atores externos da cooperação internacional	78
5.1.5	Mapeamento de capacidades como instrumento de análise centrado no ator	79
5.2	Recomendações para o fortalecimento das capacidades político-ambientais	80
5.2.1	No Pará	80
5.2.2	Em geral	81
	<b>Referências bibliográficas</b>	<b>83</b>

## Lista de tabelas

Tabela 1:	Mapeamento das capacidades	13
Tabela 2:	Potência elétrica e área inundada de diferentes hidrelétricas	43
Tabela 3:	Tipologia de atores relevantes de Belo Monte	48
Tabela 4:	Tipologia de atores relevantes da BR-163	62

## Lista de quadros

Quadro 1:	Impactos dos dois projetos de infraestrutura	3
Quadro 2:	As implicações políticas do referencial da sustentabilidade e do debate sobre a nova gestão pública na política ambiental	6
Quadro 3:	Dados econômicos básicos do Pará	15
Quadro 4:	O programa piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras PPG7	17
Quadro 5:	A barragem de Tucuruí	19
Quadro 6:	O papel do INCRA	20
Quadro 7:	Passos da ocupação ilegal (grilagem)	21
Quadro 8:	Terra do Meio	22
Quadro 9:	A administração ambiental na Alemanha	28
Quadro 10:	O CONAMA	28
Quadro 11:	Amazônia Legal	29
Quadro 12:	Exploração legal de madeira	30
Quadro 13:	O município brasileiro	32
Quadro 14:	Direitos de acionar juridicamente para a proteção do meio ambiente na Alemanha	34
Quadro 15:	Algumas recomendações da Comissão Mundial de Barragens (WCD) para boas práticas na concepção de barragens	54
Quadro 16:	O Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos sociais no Estado do Pará	55
Quadro 17:	Reivindicações relativas à presença do estado na BR-163	67
Quadro 18:	Instrumentos do zoneamento	69

## Lista de figuras

Figura 1:	Determinantes da exequibilidade de política ambiental	9
Figura 2:	Região de estudo	16

## Lista de abreviações

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACIAPA	Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira
AES	Associação Empresarial de Santarém
AMUT	Associação dos Municípios da Transamazônica, Oeste do Xingu e Santarém-Cuiabá
BASA	Banco da Amazônia S. A.
BGB	Bundesgesetzbuch (Código Federal de Leis, da Alemanha)
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento (Interamerican Development Bank - IDB)
BR-163	Rodovia federal BR 163
CBD	Convention on Biodiversity (acordo sobre a biodiversidade)
CDE	Capacity Development in the Environment (desenvolvimento de capacidades no meio ambiente)
CEAPAC	Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária
CEFT-BAM	Centro de Estudo, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas
CELAF	Centro de Licenciamento Ambiental Federal, do IBAMA
CF	Constituição Federal
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (acordo de Washington sobre a proteção de espécies)
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPT	Conselho Nacional dos Povos Tradicionais
CNRH	Conselho Nacional dos Recursos Hídricos
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente (Estado do Pará)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAMAZ	Conselho Nacional para Amazônia Legal
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CP	Constituição do Pará
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional
CPRM	Companhia de Pesquisas em Recursos Minerais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores

DAC	Development Assistance Committee (Comitê de Assistência para o Desenvolvimento, da OCDE)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social)
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (UFPA)
FAEPA	Federação da Agricultura do Estado do Pará
FAOR	Fórum Ambientalista da Amazônia Oriental
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
FECAM	Fundo Estadual do Controle Ambiental (Estado do Rio de Janeiro)
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente (Pará)
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e do Amapá
Flona	Floresta Nacional
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNORH	Fundo dos Recursos Hídricos (Estado do Ceará)
FUNTEC	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Estado do Pará)
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar
GDA	Grupo de Defesa da Amazônia
GEREX	Gerência Executiva
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica)
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IRN	International Rivers Network
ISA	Instituto Socioambiental



IUCN	International Union for the Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banco para a reconstrução, Alemanha)
LAET	Laboratório Agro-Ecológico da Transamazônica
MAB	Movimento dos Atingidos pelas Barragens
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDTX	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (anteriormente: MPST)
MME	Ministério de Minas e Energia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MPST	Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica (hoje: MDTX)
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	Ministério dos Transportes
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (UFPA)
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente (Departamento do Meio Ambiente do MPE no Pará)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico ( <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i> - OECD)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OIT	Organização Internacional do Trabalho (International Labour Organisation - ILO)
ONG	Organização Não-Governamental
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIR	Plano de Inserção Regional
PPA	Plano Plurianual
PPG7	Programa Piloto do G7 para a proteção das florestas tropicais do Brasil
PROMANEJO	Projeto Manejo Integrado de Floresta Primária (do PPG7)
PROVÁRZEA	Projeto Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (do PPG7)
PT	Partido dos Trabalhadores
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental

SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia (do MMA)
SDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Estado do Pará)
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SISPROF	Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPRN	Subprograma de política de recursos naturais (do PPG7)
STF	Supremo Tribunal Federal
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendencia do Desenvolvimento da Borracha
UFPA	Universidade Federal do Pará
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento)
UNDP	United Nations Development Program (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD)
WCD	World Commission on Dams (Comissão Mundial de Barragens)
WWF	Worldwide Fund for Nature (Fundo Mundial da Natureza)
ZAE	Zoneamento Agro-Ecológico
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico



## Agradecimentos

O estudo apresentado é uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento sustentável na Amazônia. O que mudou nestes 17 anos depois da construção da barragem de Tucuruí, 15 anos depois do assassinato do seringueiro Chico Mendes e 11 anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (Eco '92)? No mês de janeiro de 2003, na pessoa de Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu pela primeira vez a presidência do Brasil um representante dos novos movimentos sociais que se formaram na resistência contra a ditadura militar. Com isso, deu-se um passo importante para a consolidação da democracia. Muitas esperanças estão relacionadas a esta mudança de governo, principalmente, em mais garantias de direitos e estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento que tenha como foco as necessidades sociais e econômicas da maioria da população. Em relação à Amazônia é novo o fato de que os movimentos sociais que representam esta maioria da população e uma multiplicidade de ONGs adotaram também objetivos político-ambientais. Para muitos, a proteção dos recursos naturais, das florestas e dos rios, da flora e da fauna não é mais considerada um luxo apenas dos países desenvolvidos, senão a condição prévia para a melhoria de suas condições de vida.

Como esta visão modificada do meio ambiente e do desenvolvimento se manifesta e se torna politicamente eficaz na disputa em torno de grandes projetos de infra-estrutura na Amazônia, é o objeto deste estudo. Este não teria sido possível sem o apoio, o engajamento e a paciência de nossas contrapartidas no Brasil, nossos parceiros nas entrevistas e os colegas da cooperação alemã. Por todo isso, gostaríamos de agradecer muito cordialmente, especialmente a Raimundo Moraes do Ministério Público do Estado do Pará, Ane Alencar e Socorro Pena do IPAM, Edna Castro do NAEA, Harald Lossack da GTZ e a todas as pessoas que nos receberam em Altamira, Santarém, Belterra, Belém, Brasília e São Paulo. Um agradecimento especial vale a Frank Krämer e Dörte Segebart pelo apoio em Santarém e Belém.

Gostaríamos também de expressar nossos reconhecimentos aos colegas do Instituto Alemão de Desenvolvimento, especialmente, a Klaus Liebig, Christian von Haldenwang e Jürgen Wiemann pelos comentários valiosos na elaboração deste estudo.

Bonn, 01 de Outubro de 2003      Imme Scholz



## Resumo

### 1 Introdução

A proteção das bases ecológicas da vida na terra é, além do combate à pobreza, uma tarefa central da política internacional. A criação de instituições eficientes e o desenvolvimento de capacidades (*capacity development*) no nível internacional e nacional é indispensável para isso e, conseqüentemente, faz parte do núcleo central da cooperação internacional. Na área da proteção ambiental e dos recursos naturais a cooperação alemã para o desenvolvimento reuniu, durante décadas, experiências que podem contribuir para melhorar as medidas no âmbito do desenvolvimento de capacidades. O engajamento da cooperação alemã e de muitas Organizações Não-Governamentais (ONGs) durante anos visando a proteção das florestas tropicais do Brasil fornece experiências, particularmente, reveladoras.

O objeto de estudo apresentado é a análise das capacidades político-ambientais na Amazônia com base nos conflitos políticos a partir de dois grandes projetos de infra-estrutura: a construção da barragem e da hidrelétrica de Belo Monte e o asfaltamento da rodovia federal 163 (BR-163), um eixo Norte-Sul entre os Estados do Mato Grosso e do Pará. Ambos os projetos são discutidos de maneira controversa pelos movimentos sociais, ONGs, políticos e as administrações no nível local, estadual e nacional e têm chamado a atenção internacional. Existe a preocupação de que os projetos causem fortes impactos sociais, ecológicos e econômicos tanto para a população, como para os ecossistemas da bacia do Rio Xingu, um dos mais importantes afluentes do Rio Amazonas. Nesta bacia estão situadas várias áreas indígenas e a maior área contínua de floresta da Amazônia Oriental.

A cooperação alemã está envolvida indiretamente de várias maneiras nestes conflitos na Amazônia, principalmente, no âmbito do maior programa multilateral do mundo para a proteção da floresta tropical, o PPG7, no qual ela investe recursos consideráveis para o fortalecimento dos órgãos ambientais no Brasil, dos governos estaduais da

Amazônia e dos municípios há cerca de dez anos. Na Amazônia, o trabalho dos movimentos sociais e das ONGs que lutam pelos direitos dos pequenos produtores rurais e dos povos indígenas e pela proteção do meio ambiente recebe, desde os anos 80, apoio de ONGs alemãs, especialmente do âmbito das igrejas. O PPG7 também inclui medidas de apoio às organizações da sociedade civil.

As florestas amazônicas são de importância global para a proteção tanto do clima, quanto da biodiversidade. Ao mesmo tempo, a sua integridade é ameaçada por interesses econômicos locais e nacionais. Do ponto de vista da promoção de capacidades político-ambientais se questiona: A eficiência das instituições ambientais na Amazônia já é tão significativa que consegue combinar de maneira efetiva exigências locais e globais?

A abordagem metodológica do estudo orienta-se pelo conceito do desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (*Capacity Development in the Environment - CDE*) que foi elaborado no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Committee - DAC*) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) dos países industrializados. Esse conceito foi fortemente influenciado pela pesquisa comparativa sobre política ambiental que levantou os fatores de sucesso da mesma em países industrializados e em vias de desenvolvimento, objetivando aumentar a capacidade de solução de problemas do conjunto das organizações e dos atores ambientais relevantes. Isso significa que CDE não se refere somente ao fortalecimento institucional da administração pública. Ao contrário, o ponto de partida é que êxitos político-ambientais dependem da capacidade de ação e cooperação ampliada de atores governamentais e não-governamentais, afim de eliminar os impedimentos que ocorrem em função de interesses políticos e econômicos a curto prazo. Quanto melhor funciona a cooperação entre o estado, o setor privado e a sociedade civil, tanto maior serão os recursos políticos e sociais através dos quais podem ser resolvidos ou amenizados problemas ambientais e ampliada a sustentabilidade das políticas públicas.

Neste sentido, uma maior capacidade dos atores para negociar e a existência de alianças e relações de cooperação entre política, iniciativa econômica privada e sociedade civil podem contribuir consideravelmente para formular políticas de desenvolvimento sustentável sendo a sustentabilidade entendida como uma dimensão transversal que envolve todas as áreas políticas. Ações em favor de uma maior sustentabilidade ecológica provocam normalmente custos a curto prazo, enquanto seu benefício surge somente a longo prazo. Por isso, muitas vezes causam mais resistência do que apoio. Além disso, o combate a uma multiplicidade de problemas ambientais exige mudanças de comportamento e iniciativa própria das pessoas, as quais têm que ser convencidas da necessidade destas mudanças. Negociações e alianças com a sociedade civil e o setor econômico privado podem aumentar o raio de ação da política e da administração pública naqueles casos em que o simples uso de instrumentos políticos convencionais (leis, sanções) não promete ser eficaz.

O estudo apresentado discute duas perspectivas, sendo uma jurídica, que se refere ao uso dos instrumentos legais de participação pelas organizações da sociedade civil e a outra, política. Ponto de partida da análise política é a capacidade destas organizações em se posicionar frente aos projetos do governo federal, assim como, informar e mobilizar a população para manifestar a posição adotada e formular reivindicações. Com isso, as organizações da sociedade civil assumem funções importantes no processo de formação de opinião política e contribuem para o fortalecimento de capacidades ambientais no nível local, o que é importante, principalmente, em regiões onde as elites locais controlam as instituições do estado.

## 2 O complexo hidrelétrico de Belo Monte

A Eletronorte, empresa pública de fornecimento de energia, é responsável pela construção e a operação da barragem e da hidrelétrica de Belo Monte. Belo Monte é o projeto sucessor do complexo de barragens de Kararaô e Babaquara, cuja

construção foi impedida em 1989 depois de protestos maciços de povos indígenas (sobretudo Kayapós) em Altamira. Estes projetos previam inicialmente a inundação de, pelo menos, 6000 km<sup>2</sup>, o que foi reduzido, através de mudanças consideráveis na engenharia do projeto, agora, para 400 km<sup>2</sup>. Porém, a maioria dos atores locais duvida destas informações, pelas seguintes razões:

- em função das fortes flutuações anuais do volume de água do Rio Xingu, a hidrelétrica pode usar sua capacidade máxima de 11000 MW apenas durante a época chuvosa (seis meses). Isso afeta a viabilidade econômica do projeto. Para aumentar a potência seria necessário construir outras barragens rio acima, o que levaria ao aumento da área inundada e do número de atingidos, sobretudo, nas áreas indígenas da bacia do Rio Xingu;
- a demanda nacional de energia crescerá nos próximos anos e a construção de outras hidrelétricas na Amazônia é um elemento central da estratégia do governo federal para atendê-la.

Os impactos do complexo de Belo Monte poderão ser graves. O ecossistema da Volta Grande, uma área inundada com muitas correntezas e cachoeiras, dessecaria e colocaria em risco a reprodução de muitas espécies endêmicas. Vários povos indígenas seriam atingidos. A construção provocaria a migração espontânea para a região, como também, levaria muitos pequenos produtores rurais a vender suas terras e procurar trabalho na cidade. No final das obras, esta população urbana seria forçada a voltar para a agricultura de subsistência aumentando assim os conflitos de terra na região.

No mês de setembro de 2000, a Eletronorte contratou a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP) da Universidade Federal do Pará (UFPA) pela elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) e solicitou a licença ambiental na Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) do Estado do Pará. O objetivo da Eletronorte era conseguir a licença ambiental, o mais rápido possível, para começar a construção ainda antes das eleições presidenciais de 2002. Como tinha o

pleno apoio político do Governo Estadual do Pará, partiu do pressuposto de que na SECTAM o processo tramitaria rapidamente.

Quando a sociedade civil de Altamira, a maior cidade às margens do Rio Xingu, situada na Transamazônica e perto de Belo Monte, foi informada sobre este processo começou a desconfiar por causa de suas experiências com o projeto anterior de Kararaô e Babaquara. Os povos indígenas deram o primeiro passo e informaram ao Ministério Público Federal (MPF) sobre este EIA/RIMA e solicitaram sua intervenção.

No mês de abril de 2001, foi realizada em Altamira a primeira audiência pública no âmbito do processo do EIA/RIMA. No mês de maio, o MPF solicitou uma ação civil pública contra o EIA/RIMA para conseguir uma liminar. A ação jurídica baseou-se em dois argumentos principais:

- Como a barragem atinge áreas indígenas, o Congresso Nacional deveria ter emitido uma autorização antes que a Eletronorte gastasse dinheiro público no EIA/RIMA (art 231 da Constituição Federal brasileira).
- A licença ambiental pode ser emitida apenas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pois se trata de um projeto do governo federal com consideráveis impactos ambientais ao nível nacional (art. 4 da resolução 237/97 do CONAMA).

Estes argumentos foram aceitos pelo juiz responsável e decretada a liminar no mês de junho de 2001. Desde então, o processo do EIA/RIMA está parado. O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou esta liminar na terceira instância no mês de outubro de 2002, mês das eleições presidenciais. No mês de novembro, a Eletronorte entrou com um recurso contra esta decisão na suprema câmara do STF e está aguardando a decisão da mesma.

Se a Eletronorte perder outra vez, ela tem que iniciar novamente o processo do EIA/RIMA e

solicitar a licença ambiental no IBAMA. A Eletronorte reconheceu isso implicitamente quando retirou a solicitação na SECTAM no final de 2001. De qualquer modo precisa da aprovação prévia do Congresso. Se a Eletronorte ganhar, pode apresentar a solicitação e a sociedade civil não tem mais outros recursos para impedir o processo através dos argumentos anteriormente mencionados.

### **3 O asfaltamento da rodovia federal BR-163 (Cuiabá-Santarém)**

A rodovia federal BR-163 foi construída nos anos 70, porém, não houve uma manutenção regular. Entretanto, o trecho parcial ao Sul, no Estado do Mato Grosso, foi asfaltado, contudo, dos cerca de 800 km no Pará, foi terminado apenas uma parte pequena ao Norte entre Santarém e Rurópolis. A importância econômica da rodovia é decorrente da enorme redução dos custos de transporte dos produtores de soja do Mato Grosso, o que aumenta consideravelmente a sua competitividade: O caminho para o porto de Santarém no Pará é muito mais curto do que para o porto de Paranaguá (PR) no Sul do Brasil. Por causa disso, o governo de Fernando Henrique Cardoso prometera várias vezes o asfaltamento da estrada. O governo de Luis Inácio Lula da Silva cortara o asfaltamento da lista de prioridades dos investimentos 2003/2004, sobretudo, para atingir o superávit primário acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Porém, no plano plurianual (PPA) 2004-2007 aparece novamente. O financiamento deve ser realizado através de recursos públicos e privados.

As organizações entrevistadas da sociedade civil não criticaram o asfaltamento em si, pois toda a população aproveitaria de uma conexão rodoviária melhor. Ao contrário, o que desaprovam, é a expansão da produção empresarial da soja, da pecuária e da extração de madeira estimulada, entre outras razões, pela promessa do asfaltamento. No decorrer da expansão destas atividades econômicas, dominadas por latifundiários, au-



mentaram consideravelmente os violentos conflitos de terra e o desmatamento. As lideranças dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) são intimidadas e, dentro de poucos meses em 2003, duas foram assassinadas.

No ano de 2002, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte (DNIT) solicitou ao IBAMA a licença ambiental para o asfaltamento do trecho no Pará. O processo de EIA/RIMA ainda não terminou, mas o relatório já pode ser acessado no *site* do IBAMA. As entrevistas mostraram que a maioria dos atores em Santarém e Belterra, as cidades mais populosas na BR-163, não conhecem o processo. Além disso, a maioria pensa que os direitos de participação no processo de EIA/RIMA não são eficazes e que as audiências públicas, normalmente, são mal preparadas e coordenadas, sendo objeto de fortes manipulações. Acredita, que seja positivo apenas o fato de que podem ser utilizadas pela sociedade civil para criar uma pressão pública em favor de causas político-ambientais e aproveitadas como fonte de informação, tanto pelo público em geral, quanto pelos atores participantes como o Ministério Público.

Nem os atores públicos, nem os atores não-governamentais definiram uma estratégia para usar os seus instrumentos jurídico-ambientais de participação o que está relacionado ao fato de que todos os atores esperam que o asfaltamento possibilite uma melhoria nas suas condições de vida e querem evitar ações que possam atrasar esta medida. Isso explica, porque em outros casos (construção da hidrovía do Tapajós, do porto da empresa Cargill ou do viaduto em Santarém) os mesmos atores utilizaram de maneira seletiva os seus direitos de participação, pois nestes casos os impactos negativos puderam ser atribuídos mais claramente.

Nos dois casos de Belo Monte e da BR-163, se mostrou que:

- os cidadãos usam os direitos de participação para defender os seus interesses ambientais;
- uma aliança com o Ministério Público Federal é caracterizada pelos atores locais como

muito importante, enquanto o Ministério Público Estadual é classificado como menos importante;

- o instrumento da ação civil pública é avaliado como especialmente útil; e
- outros instrumentos como a audiência pública no âmbito do EIA/RIMA são criticados como pouco efetivos e fácil de manipular.

O uso ativo dos direitos de participação no âmbito da proteção ambiental possibilitou experiências positivas com o estado de direito, enquanto o mesmo na vida cotidiana, muitas vezes, não tem nenhuma relevância prática. Muitos dos representantes de organizações da sociedade civil entrevistados já foram ameaçados pessoalmente por poderosos atores locais. Na Amazônia, a política ambiental é confrontada com fortes interesses econômicos que, no nível local, não sempre respeitam o direito à vida e permanecem impunes. Por conseguinte, os atores da sociedade civil vivenciam experiências contraditórias em relação ao estado de direito, por um lado, poder utilizar os seus direitos de participação de maneira efetiva e percebê-los, assim, como uma conquista positiva e, por outro lado, serem expostos à arbitrariedade privada sem gozar da proteção de instâncias do estado de direito no nível local.

#### 4 Posicionamento e alianças no caso de Belo Monte

Como o projeto em Belo Monte é avaliado pelos diferentes atores locais? Em Altamira pode-se distinguir dois grupos: O primeiro grupo tem um conhecimento relativamente completo dos impactos sociais, econômicos e ecológicos da hidrelétrica de Belo Monte e conclui disso que a sua contribuição para o desenvolvimento local será muito pequena ou até negativa. O segundo grupo acredita que os impactos econômicos e sociais negativos, como o êxodo rural e a sobrecarga de serviços sociais básicos, possam ser evitados através de investimentos anteriores da Eletronorte na infra-estrutura social e econômica da região e que

os impactos ecológicos possam ser negligenciados.

Todos os atores no nível local e estadual concordam que o projeto não tem um benefício local direto, mas que o mesmo depende de medidas adicionais que deverão ser financiadas através dos planos de desenvolvimento regional da Eletronorte, quer dizer, que o benefício depende do poder de negociação no nível local frente à Eletronorte. Esta avaliação está compartilhada com as ONGs de outros municípios que cooperam com os movimentos sociais de Altamira.

Políticos no nível municipal e estadual acreditam que um grande projeto como Belo Monte tem um efeito positivo para o desenvolvimento econômico da região porque canaliza fluxos de investimento para a mesma. Porém, esta tradicional visão de desenvolvimento não é compartilhada pelos representantes dos movimentos sociais e de outras organizações que acreditam que os impactos sociais e ecológicos, especialmente, nas condições de vida dos povos indígenas, sejam tão grandes que a construção da barragem não se justifique.

Vários grupos da sociedade civil pertencem ao primeiro grupo e são organizados no âmbito do Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX). O MDTX pode ser considerada uma aliança composta por mais de 100 organizações de base de todos os municípios ao longo da Transamazônica que mantem contatos com o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) no nível nacional e com ONGs como o *International Rivers Network* (IRN - Rede Internacional de Rios) no nível internacional. O eixo central do MDTX é formado pelos STRs e as associações dos agricultores familiares. O projeto de Belo Monte é entendido como o desafio central para as possibilidades e riscos de desenvolvimento da região. Inicialmente reuniu-se em torno de um objetivo tático: parar a construção da barragem até as eleições em outubro de 2002. Paralelamente, foi elaborado um modelo alternativo de desenvolvimento para a região baseado nos seguintes elementos: o asfaltamento da Transamazônica, o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de sistemas de produção sustentáveis (sem uso de

fogo e com o uso de culturas perenes) e a criação de um mosaico de unidades de conservação na "Terra do Meio" na bacia do Rio Xingu para parar a expansão da pecuária e do cultivo da soja. Na perspectiva deste modelo de desenvolvimento, a construção de uma barragem que questione o ecossistema do Xingu e provoca a migração para a região não podia ser aprovada. Para alcançar o seu objetivo tático o MDTX formou uma aliança com o MPF que teve como ponto de partida a parada do EIA/RIMA. Depois da mudança do governo federal, o MDTX procurou também o diálogo com o Ministério de Minas e Energia (MME) com o objetivo de convencê-lo a mudar fundamentalmente a política e a matriz energética para poder desistir de outras barragens na Amazônia.

No momento da realização do estudo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o MME assumiram uma posição de indiferença, mas mesmo assim enfrentaram o diálogo com os críticos. Ambos os ministérios criaram um grupo de trabalho conjunto para analisar os impactos das grandes hidrelétricas na Amazônia e definir políticas coerentes. Na metade do ano de 2003, o MME tomou posição declarando prioridade à construção de Belo Monte e mais duas hidrelétricas no Rio Madeira (também na Amazônia). O MMA reagiu a isso exigindo evitar os impactos negativos destes projetos através de análises minuciosas, a inclusão da população e ações preventivas. Assim, poderia ser garantida a aceitação dos grandes projetos no nível local e no âmbito das instituições multilaterais de financiamento e evitado o uso de instrumentos legais de obstrução.

Os defensores de Belo Monte, que assim alcançaram uma vitória parcial, inclui o Consórcio Belo Monte, a Eletronorte, a Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira (ACIAPA) e o governo estadual. A aliança dos defensores de Belo Monte não tem de nenhuma maneira de longe a mesma legitimidade frente à população e a mesma capacidade de mobilização do MDTX. O núcleo deste grupo é formado pelo Consórcio Belo Monte, cuja criação foi incentivada pela Eletronorte como meio de dispor de um parceiro local. O Consórcio Belo Monte é composto pela maioria dos municípios atingidos pela barragem

que querem aproveitar dos investimentos sociais e econômicos da Eletronorte. O consórcio tem boas relações com o Governo Estadual do Pará. A ACIAPA colabora com o Consórcio, mas é aberta também a cooperações pontuais com o MDTX.

## 5 Posicionamento e alianças dos atores em Santarém

Todos os atores relevantes apoiam o asfaltamento da rodovia federal BR-163, independentemente da avaliação divergente dos seus impactos sociais, econômicos e ecológicos indiretos. Estas divergências estão relacionadas às diferentes estratégias de desenvolvimento defendidas pelos distintos grupos e que influenciam nas medidas paralelas que estão sendo consideradas necessárias. Um grupo apoia uma estratégia que favorece a agricultura empresarial de grandes estabelecimentos de monoculturas e que, por conseguinte, quer promover a pecuária e o cultivo da soja. Este grupo inclui a maioria dos atores públicos e da iniciativa econômica privada. O outro grupo defende uma estratégia alternativa orientada à agricultura familiar e a sistemas de produção de policulturas. Fazem parte deste grupo os movimentos sociais, as ONGs relacionadas aos mesmos e uma parte do setor público.

No primeiro grupo podem ser distinguidas duas frações. Uma, tem uma visão relativamente pouco diferenciada dos impactos indiretos do asfaltamento e, a princípio, julga que medidas paralelas são desnecessárias. A este grupo pertence uma parte dos políticos municipais e estaduais, assim como, dos empresários, especialmente, estes que vieram de outras regiões. Estes atores destacam os efeitos positivos que o crescimento econômico trará depois do asfaltamento e do novo porto de Santarém. A segunda fração inclui atores que consideram necessário uma política de ordenamento territorial na BR-163 para reduzir os impactos sociais e econômicos negativos. Fazem parte deste grupo, a administração municipal, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Federação da Agricultura do Estado

do Pará (FAEPA) e uma parte dos empresários oriundos da região. O Ministério dos Transportes (MT) também argumenta neste sentido, porém, sublinha que a competência para medidas paralelas não é a sua atribuição, mas do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e do MMA. Os empresários e os fazendeiros formaram uma aliança em favor do asfaltamento e fundaram a "Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163". A associação recebe apoio dos municípios na BR-163 e do governo estadual. Nesta aliança estão reunidos tanto defensores incondicionais do asfaltamento, quanto pessoas com uma visão diferenciada do problema.

A característica marcante do segundo grupo, as organizações da sociedade civil de Santarém, é a sua grande heterogeneidade em comparação com Altamira. Cada ONG está interessada em manter a sua autonomia. Por isso, não existe uma rede permanente, como o MDTX em Altamira, senão apenas iniciativas conjuntas pontuais em torno de causas concretas. Assim, os movimentos sociais e as ONGs de Santarém querem restringir a expansão da soja, mas não dispõem de uma estratégia alternativa elaborada. O MDTX de Altamira, portanto, pode ampliar a sua estratégia alternativa aos problemas na BR-163, porque a proposta da demarcação de unidades de conservação inclui a área de influência da BR. Esta iniciativa do MDTX é apoiada por algumas ONGs de Belém e Brasília, pelo MPF, pelo MMA e pelo IBAMA, assim como, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O IPAM, uma grande ONG de Belém com atividades tanto em Santarém, quanto em Altamira, está tentando promover a cooperação entre os grupos da sociedade civil dos dois municípios.

## 6 Estratégias no caso da barragem de Belo Monte

Como já descrito na análise jurídica, houve dois acontecimentos importantes no caso de Belo Monte: a liminar através da qual o EIA/RIMA foi interrompido e a mudança do governo federal,

pela qual as chances de diálogo e negociação aumentaram consideravelmente. Isso amplia as possibilidades de ação dos críticos da construção da barragem, especialmente, perante a decisão do governo federal em favor da mesma. Uma parte dos críticos defendera uma decisão rápida em favor da construção para aproveitar a constelação político-partidária, na sua visão, favorável, e obter vantagens para o desenvolvimento econômico local. A população local visa melhorias locais como o asfaltamento da Transamazônica e a promoção da agricultura familiar e não o impedimento da construção da barragem. De qualquer maneira, será importante para o MDTX definir estratégias e metas táticas que não coloquem em risco a unidade e credibilidade do movimento.

A princípio, os críticos podem defender duas estratégias que se complementam:

- o diálogo com o MME sobre uma política energética alternativa (promoção de alternativas as grandes hidrelétricas); e
- o diálogo com o MMA para influenciar nos termos de referência para o EIA/RIMA e nas exigências ambientais para a licença ambiental de Belo Monte (estas exigências incluem normalmente objetivos sociais), assim como, participar da decisão da fundamental do ministério em relação aos grandes projetos na Amazônia.

## 7 Opções estratégicas na BR-163

No caso da BR-163, o denominador comum de todos os atores é o apoio ao asfaltamento. Na maioria reivindicam também um processo paralelo de ordenamento territorial para reduzir os impactos sociais, econômicos e ecológicos indiretos.

Quatro opções estratégicas foram identificadas nas entrevistas:

- Fortalecimento dos órgãos governamentais no nível local, através de controle ambiental e resolução das questões fundiárias;

- Implementação de um ordenamento territorial que pode ser realizado com diferentes instrumentos e objetivos;
- Demarcação de unidades de conservação; e
- Aumento do grau de organização da sociedade civil e formação de alianças ao longo da rodovia federal para aumentar as possibilidades de implementação das primeiras três opções.

## 8 Resultados

O cerne da pesquisa foi o levantamento das capacidades ambientais dos atores públicos, da sociedade civil e da iniciativa econômica privada em Altamira e Santarém. Os atores no nível estadual e federal foram entrevistados de forma complementar. Foram identificados pontos em comum, mas também enormes diferenças nos dois contextos:

- **Formação de rede:** Nos dois municípios existem fortes redes que influenciam consideravelmente na política local. Estas redes locais agrupam ou atores da sociedade civil (MDTX) ou atores privados e públicos (BR-163; Consórcio Belo Monte), mas nunca atores da sociedade civil e públicos ou todos os três grupos juntos. Em Altamira, se trata da aliança dos grupos da sociedade civil, o MDTX, que inclui os movimentos sociais (produtores familiares rurais, mulheres) e ONGs em toda a área de influência da Transamazônica e que dispõe, desde a mudança do governo, também de bons contatos com a esfera federal. Embora existam muitas ONGs em Santarém e uma forte presença de movimentos sociais (produtores familiares rurais, seringueiros, mulheres), estes não estão organizados numa aliança estratégica, senão cooperam apenas pontualmente. Em Santarém, a aliança de atores da iniciativa econômica privada, principalmente, da agricultura empresarial, do prefeito e de sua administração é politicamente predominante. Porém, esta aliança não está caracterizada por atores locais,

como o MDTX em Altamira, mas é parte de uma aliança regional maior de produtores de soja do Mato Grosso, de seus parceiros de São Paulo e dos Governos do Mato Grosso e do Pará que lhes apoiam. O "lado oposto" do MDTX em Altamira, o Consórcio Belo Monte, foi criado por iniciativa da Eletronorte e depende do apoio da mesma e do governo estadual.

- **Capacidade de cooperação:** Aqueles atores que formaram redes locais duradouras ou alianças no nível local se mostraram também mais capazes de criar relações de cooperação com outros atores (externos). O MDTX, por exemplo, dispõe de um amplo espectro de parceiros com os quais estabelece relações diferenciadas em termos de intensidade cooperando, pontualmente, com a ACIAPA e com políticos locais na Transamazônica. Existem relações estáveis com o MMA, assim como, com grandes ONGs de Belém e São Paulo. As relações de cooperação das ONGs e dos movimentos sociais de Santarém são menos desenvolvidas. Os atores privados e públicos em Santarém, portanto, são partes ativas da aliança para o asfaltamento da BR-163.
- **Visão do problema:** Entre os dois lugares, podem ser identificadas diferenças relacionadas aos atores, entre a sociedade civil, por um lado, e os atores públicos e da iniciativa econômica privada, por outro lado, como também, relacionadas ao problema. Os atores da sociedade civil têm, em geral, uma visão de problema mais diferenciada do que os outros dois grupos, e incluem mais os riscos ecológicos nas suas considerações ou avaliam os riscos mais altos. Contudo, pelo menos uma parte dos atores públicos e da iniciativa econômica privada em Altamira tem uma visão ecológica e social mais desenvolvida do que em Santarém. Isso pode ser atribuído, provavelmente, às campanhas de informação do MDTX e seus parceiros. Em geral, a visão do problema de todos os atores em Santarém é marcada mais ideologicamente do que em Altamira. O clima de desconfiança e de confronto, causado por isso, reduz consideravel-

mente a capacidade de cooperação neste lugar.

Estas diferenças na formação de rede, na capacidade de cooperação e na visão do problema fornecem indicadores porque a capacidade de elaboração de estratégia dos diversos grupos de atores é desenvolvida de forma diferente nos dois lugares. Porém, não explicam de quem são os interesses que conseguiram se fazer prevalecer. Nos dois casos, não foram decisivos os atores e as alianças locais, senão conjuntos de interesses que tinham sua representação no nível local. Nos dois casos prevaleceu o modelo de desenvolvimento tradicional que se baseia nos estímulos externos (grandes estabelecimentos agrícolas, exportadores de matéria-prima, transferências de empresas estatais). O MMA e seus aliados tiveram que aceitar uma derrota. A quais fatores deve-se atribuir esta derrota? Sob o ângulo dos resultados empíricos isso pode ser explicado através da fraca coordenação política horizontal. O MMA não foi capaz de aproveitar as diferentes instâncias de coordenação entre os setores afim de transformar sua visão do problema em políticas e de modificar a estratégia do planejamento nacional de desenvolvimento referente à Amazônia. Ao contrário, prevaleceram as visões de problema do MME (aumento do uso da força hidráulica na Amazônia para garantir o fornecimento nacional de energia) e do Ministério da Fazenda (ampliação da infra-estrutura para aumentar a competitividade das exportações agrícolas do Brasil e a geração de divisas).

O MMA fica agora com a tarefa de fortalecer seus aliados no nível local para aproveitar as possibilidades restantes para investimentos político-ambientais. Por causa da sua força política local, o MDTX se encontra numa posição de negociação extremamente favorável. Pode ainda ameaçar com protesto e resistência caso as exigências político-ambientais não sejam cumpridas. Além disso, os investimentos da Eletronorte têm que ser negociados, também, com o MDTX. Em Santarém, os objetivos e as estratégias dos atores da sociedade civil ainda têm que ser elaborados. Para isso é indispensável um apoio externo, por exemplo através do MMA.

## 9 Recomendações para a cooperação internacional no Brasil

As seguintes recomendações se referem a aqueles elementos e dimensões que são centrais para a promoção de capacidades ambientais, assim como, a elaboração e implementação de políticas públicas sustentáveis na Amazônia.

**Fortalecimento da capacidade de diálogo e cooperação dos atores públicos:** As conclusões dos estudos de caso mostram que existem pontos de partida positivos para o fortalecimento das capacidades político-ambientais nos níveis local e estadual, no Pará. Porém, se mostrou também, claramente, que o fortalecimento de capacidades político-ambientais dos atores públicos e da sociedade civil, até agora, pouco contribuiu para um aumento da capacidade de ação sistêmica dos atores relevantes, a exemplo, do governo estadual, no sentido do conceito de desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (CDE).

**Promoção de organizações e de redes da sociedade civil:** Além disso, os estudos de caso mostraram a importância da pressão político-ambiental exercida pelas organizações da sociedade civil em relação aos órgãos públicos e a política, muitas vezes, junto ao MPF. No caso de que se encontram, frente a estas organizações, atores públicos fracos e incompetentes, o potencial de mudança ambiental existente na sociedade não pode ser transformado em soluções práticas. Isso mostra como é importante apoiar a capacitação tanto dos atores públicos quanto da sociedade civil. No passado, houve várias iniciativas no setor público apoiadas pela cooperação alemã. A criação de capacidades no MMA e a melhora da infra-estrutura e do conhecimento técnico da SECTAM, do Ministério Público Estadual e das Polícias Civil e Militar do Pará, assim como, de alguns municípios, receberam o apoio da GTZ e da KfW. Várias ONGs e movimentos sociais que têm um papel forte em Altamira e Santarém (como a FVPP e a CPT) receberam apoio do DED (Deutscher Entwicklungsdienst - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social). Algumas ONGs alemãs apoiaram projetos pontuais destas organizações e as fundações políticas alemãs também

estão presentes. Desta maneira, houve apoio tanto para atores governamentais como não-governamentais; mas as possibilidades de sinergia entre os dois ainda não foram suficientemente exploradas. Para usar e aperfeiçoar os potenciais de cooperação tanto entre ONGs e movimentos sociais como entre eles e atores públicos e do setor privado, a cooperação internacional deveria apoiar redes já existentes no lugar de criar novas redes ou grupos de trabalho relacionados a projetos ou programas.

**Promoção da descentralização e desconcentração:** Pontos de partida importantes para o fortalecimento das capacidades ambientais permanecem tanto a descentralização da administração ambiental quanto a desconcentração. Ambas as abordagens são justificadas e não devem ser vistas como opções exclusivas uma da outra. A descentralização pressupõe conhecimentos técnicos e recursos humanos e financeiros suficientes o que nem sempre existe, especialmente, nos municípios. Também a SECTAM não tem capacidades suficientes para poder estar presente em todos os focos ou fortalecer todas as secretarias municipais de meio ambiente. Por isso é útil que o IBAMA continue presente nos focos centrais de conflitos ambientais. No entanto, deve ser dada mais autonomia financeira às representações locais do IBAMA no âmbito de uma estratégia de desconcentração para poder atuar de forma mais flexível e efetiva.

**Promoção da implementação de exigências ambientais legais:** O monitoramento e o controle ambientais continuam sendo instrumentos importantes para conseguir que os atores da iniciativa econômica privada respeitem as exigências ambientais legais e orientem seus métodos de exploração de recursos naturais a perspectivas de sustentabilidade. Paralelamente a isso, os atores da iniciativa econômica privada devem estar mais integrados em processos de negociação para mobilizar seus potenciais de solução de problema. Um pressuposto para isso é, provavelmente, a flexibilização de alguns instrumentos legais para facilitar a legalização de suas atividades (agropecuária, exploração de madeira).

**Promoção da aplicação efetiva da lei ambiental:** Isso pode ser realizado através do fortalecimento das capacidades ambientais do MPE e da capacitação da justiça e da polícia nesta área. Igualmente, é importante disponibilizar ofertas de capacitação e aconselhamento em direito ambiental para as organizações da sociedade civil, pois elas são, normalmente, as mais afetadas em caso de conflitos por terra e acesso a recursos naturais e, por isso, aliados importantes, na busca de fazer prevalecer as exigências ambientais.

## 10 Recomendações gerais para a cooperação internacional

Os resultados da pesquisa empírica levam às seguintes considerações gerais para o fortalecimento das capacidades político-ambientais em países em desenvolvimento:

- Investimentos na formação político-ambiental de organizações da sociedade civil mostram efeitos, porém, necessitam de tempo e, por causa disso, de parcerias duradouras. Por isso, o apoio através da cooperação internacional ou de ONGs tem que ter uma perspectiva de longo prazo;
  - A criação de capacidades político-ambientais na administração pública permanece uma área importante da cooperação internacional. Os atores da sociedade civil precisam de uma contrapartida pública competente, afim de que possam avaliar e implementar suas propostas de reforma;
  - O estado de direito é uma condição central para o engajamento da sociedade civil, visto que os movimentos sociais e as ONGs na área ambiental entram, freqüentemente, em confronto com fortes interesses econômicos e dependem, assim, da proteção de seus direitos humanos e de cidadão;
  - O estado de direito é, também, uma condição central para o desenvolvimento de capacidades político-ambientais públicas, já que a política ambiental exige um público funcionando (liberdade de opinião e de informação) e transparência e eficácia da ação administrativa. A execução de exigências ambientais depende, também, de procedimentos relativos ao estado de direito.
- Resultado disso é que a contribuição da cooperação internacional no aperfeiçoamento de capacidades político-ambientais pode desdobrar-se para ter um efeito de alavanca nos seguintes pontos:
- No apoio contínuo de atividades político-ambientais relevantes de organizações da sociedade civil;
  - Na promoção de redes existentes formadas por ONGs e movimentos sociais que têm um enfoque geográfico ou temático;
  - Na concepção de programas setoriais com alta relevância ambiental que exigem uma aliança entre atores públicos e não-estatais sendo necessário considerar as relações de cooperação existentes. Grupos de trabalho ou redes apenas criados em função de um projeto (induzido pelo doador) têm pouca perspectiva de trabalhar efetivamente e de forma duradoura;
  - Na promoção de reformas administrativas e do judiciário com o objetivo de promover as instituições do estado de direito, sendo necessário um mínimo de legalidade como condição para a cooperação internacional na área ambiental. A formação de capacidades ambientais específicas na justiça e na polícia é, também, muito eficaz.

## 1 Introdução

### 1.1 Objeto e perguntas de pesquisa

A proteção das bases naturais da vida é, além do combate à pobreza, uma tarefa central da política internacional. Para isso, a criação de instituições eficientes e o desenvolvimento de capacidades (*capacity development*) no nível internacional e nacional é indispensável e, por conseguinte, faz parte do núcleo central da cooperação internacional. Na área de proteção ambiental e dos recursos naturais a cooperação alemã para o desenvolvimento reuniu, durante décadas, experiências que podem contribuir para melhorar as medidas do desenvolvimento de capacidades. O engajamento da cooperação alemã e de muitas Organizações Não-Governamentais (ONGs) durante anos visando a proteção das florestas tropicais do Brasil fornece experiências particularmente reveladoras.

O objeto de estudo apresentado é a análise das capacidades político-ambientais na Amazônia e precisamente no exemplo dos conflitos políticos a partir de dois grandes projetos de infra-estrutura: a construção da barragem e da hidrelétrica de Belo Monte e o asfaltamento da rodovia federal 163 (BR-163), um eixo Norte-Sul entre os Estados do Mato Grosso e do Pará. Ambos os projetos são discutidos de maneira controversa pelos movimentos sociais, ONGs, políticos e as administrações no nível local, estadual e nacional e têm chamado a atenção internacional. Existe a preocupação que os projetos causem fortes impactos sociais, ecológicos e econômicos na população e nos ecossistemas da bacia do Rio Xingu, um dos mais importantes afluentes do Rio Amazonas. Na sua bacia estão situadas várias áreas indígenas e a maior área contínua de floresta da Amazônia Oriental.

A cooperação alemã está envolvida de várias maneiras nestes conflitos na Amazônia, especialmente no âmbito do maior programa multilateral do mundo para a proteção da floresta tropical, o PPG7, no qual ela investe recursos consideráveis no fortalecimento dos órgãos ambientais do Brasil, dos governos estaduais da Amazônia e dos

municípios há cerca de dez anos. O trabalho dos movimentos sociais e das ONGs da Amazônia, que lutam pelos direitos dos pequenos agricultores e dos povos indígenas e pela proteção do meio ambiente, recebe desde os anos 80 apoio de ONGs alemãs, especialmente do âmbito das igrejas. O PPG7 também inclui medidas de apoio às organizações da sociedade civil.

As florestas amazônicas são de importância global para a proteção tanto do clima, quanto da biodiversidade. Ao mesmo tempo, a sua integridade é ameaçada por interesses econômicos locais e nacionais. Do ponto de vista da promoção de capacidades político-ambientais se questiona: A eficiência das instituições ambientais na Amazônia já é tão forte que consegue combinar de maneira efetiva exigências locais e globais?

Esta análise destaca as capacidades ambientais dos movimentos sociais e das ONGs. Organizações governamentais e da iniciativa econômica privada foram também consideradas, porém não ficam no centro da pesquisa. Por quê este enfoque?

Os estudos de caso apresentados tratam de grandes projetos de infra-estrutura com impactos graves no meio ambiente e nas condições de vida da população local. Os movimentos sociais e as ONGs formularam reivindicações, para que seus interesses sejam considerados no planejamento e na implementação dos projetos. Além dos interesses sociais e econômicos, é mencionado explicitamente o objetivo de evitar, na medida do possível, danos ambientais. Os atores da iniciativa econômica privada e do setor público se organizam também para defender os seus interesses através destes projetos. Entretanto, em geral, eles dão menos importância aos riscos ambientais nestes casos do que os movimentos sociais. Assim, pode-se supor que as capacidades ambientais das organizações da sociedade civil sejam mais desenvolvidas que as dos atores do setor público e da iniciativa econômica privada.

Nos últimos 20 anos, a política ambiental no Brasil tem passado por um aumento de importância. Isso se mostra numa legislação ambiental relati-



vamente extensa e exigente, na existência de órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal, como também, de ONGs ambientais e institutos de pesquisa ambiental independentes. O movimento ambiental brasileiro transformou a proteção ambiental na Amazônia em sua causa e conseguiu influenciar fortemente a opinião pública no país neste sentido. Movimentos sociais como os dos pequenos produtores rurais (agricultores familiares) se tornam cada vez mais sensíveis para causas ambientais e integram-os nas suas estratégias. Isso leva ao fato de que na Amazônia os objetivos da política ambiental estão ligados estreitamente a programas alternativos de desenvolvimento regional. A partir de 1999, o Ministério de Meio Ambiente do Brasil conta cada vez mais com os atores da sociedade civil como aliados para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Simultaneamente, tenta promover a participação no nível estadual e municipal. Porém, ao nível local, a cooperação entre os órgãos ambientais e a sociedade civil se mostra frequentemente muito difícil.

A hipótese central que orientou a pesquisa é: *Cooperação entre atores públicos e da sociedade civil aumenta a capacidade de exequibilidade de política ambiental*. Em relação ao tema da pesquisa "política ambiental na Amazônia", esta hipótese foi especificada da seguinte maneira:

1. A capacidade de implementar políticas ambientais aumenta quando o Ministério de Meio Ambiente cria relações de cooperação com movimentos sociais locais e outros atores da sociedade civil.
2. Alianças locais fortes entre grupos da sociedade civil com alta capacidade de mobilização favorecem a construção de relações de cooperação entre atores locais e externos.

Para verificar estas hipóteses, foi analisado qual a visão do problema dos atores da sociedade civil, do setor público e privado, como eles se posicionam em relação aos projetos de infra-estrutura, quais os interesses e estratégias desenvolvidos, quais os instrumentos formais e informais utiliza-

dos pelos diferentes grupos de atores para influenciar os projetos de infra-estrutura e quais as alianças existentes entre grupos de atores locais, por um lado, e atores externos, por outro lado.

No âmbito deste estudo a sociedade civil é definida como distinta do estado e do setor econômico privado. Por isso, são compreendidos como atores da sociedade civil as ONGs, os movimentos sociais e as igrejas. Eles não representam um conjunto de interesses homogêneos considerando que podem ter objetivos opostos.

### **Justificativa para a seleção dos estudos de caso**

Os estudos de caso permitem pesquisar e analisar, de forma exemplar, as oportunidades e ameaças para o estabelecimento de relações de cooperação intra e entre os diferentes grupos de atores, como também, entre os níveis da administração (município, estado, união). Ambos os casos são atuais, pois encontram-se na fase de planejamento e existe a vontade política de implementar estes projetos nos próximos anos. Isso não mudou após a posse do novo governo de centro-esquerda liderado pelo Partido de Trabalhadores (PT) em Brasília, dado o alto potencial do benefício nacional a ser gerado através dos projetos. Ambos os projetos foram incluídos no Plano Plurianual (PPA) do governo federal para o período de 2004 a 2007. A eletricidade gerada pela hidrelétrica de Belo Monte será transmitida para as regiões que sofrem com a escassez da energia elétrica e, assim, promoverá o crescimento econômico nacional. O asfaltamento da rodovia federal objetiva principalmente o transporte da soja do Mato Grosso que poderá assim ser exportada a custos muito mais baixos através do porto de Santarém para os Estados Unidos e a Europa favorecendo a geração de divisas. Os dois casos afetam a mesma região geográfica, limitada a Norte pela Transamazônica e a Oeste pela BR-163. As conseqüências da implantação dos projetos de investimento atingem principalmente a população local (ver Quadro 1).

A mobilização de Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) locais, ONGs e, minotariamente,

**Quadro 1: Impactos dos dois projetos de infraestrutura****A construção da hidrelétrica de Belo Monte**

- Intervenção maciça na bacia do Rio Xingu;
- Inundação de uma área de 400 km<sup>2</sup>, em caso de construção de outras barragens, de 6000 km<sup>2</sup>;
- Dessecagem do ecossistema único da Volta Grande;
- Transtorno na área de sobrevivência e reassentamento, respectivamente, de vários povos indígenas;
- Aumento do êxodo rural e da migração para Altamira de famílias em busca de trabalho na região causando uma sobrecarga à infra-estrutura social urbana;
- Demissão de um número grande de trabalhadores após o término da obra causando ainda mais pressão à situação fundiária e à floresta e provocando conflitos fundiários.

**O asfaltamento da BR-163**

- Expansão do cultivo da soja, da pecuária e da exploração ilegal de madeira na última área de floresta contínua do Pará;
- Desmatamento;
- Expulsão de pequenos produtores;
- Aumento da grilagem e de conflitos com pequenos produtores agrícolas.

também políticos locais, que desencadeou em ambos os casos um amplo debate público sobre os custos e benefícios dos projetos, prova claramente a capacidade de articulação dos movimentos sociais e grupos ambientais. Esta mobilização é influenciada, entre outros, por casos precedentes já concluídos que conscientizaram a população local. Durante a construção da barragem de Tucuruí, no início dos anos 80, ocorreram muitos problemas no reassentamento e na indenização dos pequenos produtores atingidos pela inundação. Com a conclusão das obras, os trabalhadores desempregados ficaram sem alternativa de emprego e mudaram para a agricultura, o que criou novos municípios e acelerou o desmatamento. O asfaltamento da rodovia entre Belém e Brasília, nos anos 60, e da rodovia para Marabá, nos anos 90, acelerou a especulação fundiária e, conseqüentemente, o desmatamento. O desmatamento relativamente baixo ao longo da Transamazônica, portanto, não é apenas conseqüência da falta do asfaltamento, mas principalmente da emissão dos

títulos da terra definitivos que a maioria dos colonos receberam no momento da construção da rodovia.

**1.2 Abordagem teórico-metodológica**

A abordagem metodológica do estudo orienta-se na matriz analítica desenvolvida pelos cientistas ambientais de Berlim, Martin Jänicke e Helmut Weidner, para a pesquisa comparativa internacional sobre política ambiental.<sup>1</sup> Esta matriz analítica segue o conceito do desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (*Capacity Development in the Environment*) que foi elaborado no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (*Development Assistance Committee - DAC*) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) operacionalizou este conceito afim de poder levantar as capacidades existentes de atores relevantes na política ambiental no âmbito da preparação, execução e avaliação de projetos da cooperação para o desenvolvimento (mapeamento de capacidades).<sup>2</sup> O objetivo deste instrumento de análise é disponibilizar uma matriz com informações, que permita realizar uma análise centrada nos atores de processos político-ambientais e identificar pontos de partida para o desenvolvimento de capacidades. As informações necessárias incluem tanto as condições político-institucionais, econômicas e cognitivas da atuação dos atores, quanto os recursos específicos de cada ator, suas estratégias e sua capacidade de construir alianças. Para a pesquisa foram levantados e analisados dados secundários e realizadas entrevistas semi-estruturadas com organizações e com pessoas-chave relevantes.

Conforme o enfoque principal desta abordagem metodológica, que pode ser aplicada também em outros campos de política, esta pesquisa não objetivou a análise de estratégias políticas ou alternativas técnicas aos projetos de investimento numa

1 Ver Weidner & Jänicke (2002).

2 Ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001).

perspectiva econômica (análise de custos-benefícios). Ao contrário, foi analisado quais os potenciais existentes, no âmbito dos atores, para soluções negociadas em favor de objetivos ambientais.

Parceiros desta pesquisa foram o Núcleo de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Pará, o instituto de pesquisa ambiental independente, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

### 1.3 Estrutura do estudo

No segundo capítulo é apresentado o quadro metodológico-conceitual da análise centrada nos atores de processos político-ambientais. No terceiro capítulo são resumidos os desafios para a política ambiental na Amazônia, que resultam das tendências do desenvolvimento econômico, e o quadro de ação político-institucional no qual se situa a política ambiental. Um acento especial é colocado sobre os instrumentos de participação previstos no direito ambiental. No quarto capítulo são apresentados os resultados dos dois estudos de caso: a estrutura do problema e a situação atual do projeto de investimento, os atores, sua visão do problema e seus interesses, sua posição em relação aos projetos e seus impactos, suas alianças, objetivos e estratégias. As conclusões decorrentes dos dois estudos de caso e as recomendações para os atores locais e para a cooperação visando o desenvolvimento são apresentadas no quinto capítulo.

## 2 Quadro conceitual

### 2.1 A abordagem do desenvolvimento de capacidades no meio ambiente

O Grupo de Trabalho "Cooperação para o Desenvolvimento e Meio Ambiente" do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento

Econômico (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD) elaborou, na metade dos anos 90, o conceito do *Capacity Development in the Environment* (CDE) como abordagem de assessoria para o desenvolvimento de capacidades no meio ambiente em países em desenvolvimento. Capacidade político-ambiental é entendida, neste contexto, como "a capacidade de indivíduos, grupos, organizações e instituições numa sociedade de projetar e implementar soluções para temas ambientais como parte de um esforço maior para alcançar o desenvolvimento sustentável".<sup>3</sup> Por conseguinte, no CDE se trata da questão como países em desenvolvimento podem ser apoiados para melhorar as capacidades político-ambientais existentes.

Duas experiências importantes com a cooperação para o desenvolvimento na forma como praticada até este momento marcaram o desenvolvimento do CDE. Primeiro, se mostrou que a promoção tradicional de organizações, concentrada na criação, dotação de equipamento, como também, na formação e capacitação da administração pública nas suas áreas políticas, após terminar o apoio externo, deixou poucas estruturas duradouras. Segundo, ficou claro que estruturas permanentes não podem ser alcançadas apenas através de soluções institucionais ideais, sem considerar o contexto específico de atuação dos atores em questão.<sup>4</sup> CDE não é fixado apenas à área política do meio ambiente, pode também ser transferido com as devidas modificações para outras áreas políticas.<sup>5</sup>

O estabelecimento da política ambiental e o aumento da sua eficiência, segundo este conceito, ocorre dentro do contexto específico de um país. Se trata tanto da capacidade dos órgãos governa-

---

3 "The ability of individuals, groups, organisations and institutions in a society to devise and implement solutions to environmental issues as part of a wider effort to achieve sustainable development" (OECD, 1995, p. 12).

4 OECD (1995, p. 13).

5 Sobre a situação do *Capacity Development* na cooperação para o desenvolvimento, em geral, ver UNDP (1997).

mentais na área da política ambiental, quanto dos atores não-governamentais de desenvolver e implementar, dentro de um contexto específico, soluções conjuntas. Se refere tanto dos recursos específicos de ação, dos quais os próprios atores dispõem, quanto das possibilidades objetivas de ação, que eles encontram no âmbito do sistema.<sup>6</sup> Atores atuam dentro de um sistema complexo, que exige de todos a capacidade do pensamento sistêmico se o objetivo é alcançar soluções para problemas complexos como são característicos na área da política ambiental.<sup>7</sup>

Em países em desenvolvimento, aspectos unidimensionais de danos ambientais, como a poluição do ar ou da água, freqüentemente são sobrepostos por efeitos prejudiciais, que colocam os problemas ambientais numa relação estreita com desafios sociais e econômicos. As poluições contribuem para o aumento do uso excessivo e a escassez de recursos e os conflitos sociais decorrentes. Em função da extensão dos danos, do seu alcance e das suas relações causais pouco claras, estes problemas ambientais dificilmente podem ser solucionados com padrões de ação tradicionais.<sup>8</sup> A complexidade dos aspectos de danos e das estruturas causais é uma das razões para que os atores governamentais, especialmente quando se orientam em padrões de ação de intervenção governamental, enfrentem problemas de coordenação.

Paralelo a isso, podem ser observados, na política ambiental, processos de auto-organização e diferenciação das estruturas dos atores.<sup>9</sup> Em relação ao eixo vertical, a responsabilidade com a política ambiental não se limita mais prioritariamente ao nível do estado nacional, mas, através de estruturas descentralizadas, integra cada vez mais todos

os níveis da administração. Em termos horizontais, pode ser observado um aumento da integração de outras áreas de política e da vontade de resolver os problemas entre atores da iniciativa econômica privada e da sociedade civil. Associações industriais e empresas tomam medidas, a partir de acordos voluntários, para diminuir os danos ambientais. ONGs e grupos ambientais apresentam-se, cada vez mais, como porta-voz dos atingidos e como advogados da política ambiental.

### A relação com a sustentabilidade

A necessidade de desenvolver métodos para a coordenação política além dos limites setoriais, encontra-se também no referencial normativo do desenvolvimento sustentável elaborado em 1992, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Environment and Development - UNCED*). A abordagem do CDE se enquadra na tradição deste referencial definindo-o como o objetivo do desenvolvimento de capacidades político-ambientais.<sup>10</sup> A procura de caminhos para um desenvolvimento econômico eficiente, socialmente justo e ecologicamente sustentável, que garanta as condições de vida também para as futuras gerações, deve ser um processo aberto de construção conjunta que integre uma multiplicidade de atores e interesses. Isso significa, se basear mais na cooperação, na negociação e no desenvolvimento conjunto de estratégias a longo prazo no nível operacional de política.<sup>11</sup> No nível global, se mostra, pelo menos nos discursos, uma tendência à orientação no referencial da sustentabilidade. Muitos países já elaboraram suas próprias estratégias nacionais de sustentabilidade.<sup>12</sup>

---

6 Ver Jänicke (2002, p. 12 ss). O "ss" significa "páginas seguintes" (a partir da página 12, neste caso) sem especificar, uma maneira de citação oficialmente usada na Alemanha (na ABNT seria, p.ex., p. 5–8).

7 Ver OECD (1995, S. 16).

8 Ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 18).

9 Ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 18). Ver também os resultados da pesquisa comparativa sobre política ambiental (Weidner & Jänicke, 2002).

---

10 Ver OECD (1995, p. 12).

11 Ver as exposições mais detalhadas sobre os elementos-chave duma estratégia de sustentabilidade em: OECD / UNDP (2002, p. 33 ss.).

12 Ver Weidner & Jänicke (2002b, p. 415).

**Quadro 2: As implicações políticas do referencial da sustentabilidade e do debate sobre a nova gestão pública na política ambiental**

<p>Proteção e política ambientais, respectivamente, parte ou se transforma</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de uma tarefa do estado para uma tarefa comum de toda a sociedade visando o desenvolvimento sustentável;</li> <li>- da decisão governamental para cooperação, sistemas de negociação transparentes e gestão de conflito;</li> <li>- do planejamento tecnocrático para um processo de aprendizagem e construção social;</li> <li>- de maneiras de cooperação formal para a colaboração construtiva de diferentes atores visando a solução de problemas complexos;</li> <li>- da diferenciação setorial para a integração de interesses de proteção ambiental em outras áreas políticas;</li> <li>- para um espaço de participação de uma multiplicidade de atores, situados também fora do setor clássico da política ambiental, afim de aumentar a aceitação do objetivo e da execução das medidas político-ambientais.</li> </ul>
--

Fontes: Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 23); OECD / UNDP (2002, p. 29)

**Nova gestão pública (*New Public Management*)**

A orientação para a procura de estratégias e soluções comuns para situações complexas de problemas é também uma das recomendações da discussão sobre o aumento da eficiência e da qualidade da administração pública: nova gestão pública (*New Public Management*). Esta gestão pública é uma expressão geral para uma série de abordagens de reforma da coordenação e reorganização da administração pública. O foco destas abordagens é menos o insumo (*input*) do que o resultado (*outcome*) em termos de qualidade e orientação ao cliente do sistema administrativo. O objetivo das abordagens da nova gestão pública é "capacitar as organizações para a auto-otimização".<sup>13</sup> No centro se encontram o processo da prestação do serviço e o entorno da unidade administrativa. A orientação em objetivos concretos é um ponto central, enquanto os instrumentos para

alcançar estes objetivos são flexíveis.<sup>14</sup> As implicações detalhadas para a política ambiental que resultam do referencial da sustentabilidade e do debate sobre a nova gestão pública estão esboçadas no Quadro 2.

**Sobre o conceito de cooperação**

No estudo ora apresentado, a cooperação é entendida como o processo e a capacidade dos atores de diferentes setores e unidades administrativas, incluindo os envolvidos, de elaborar estratégias comuns e soluções de problemas adequadas e contribuir com isso para o equilíbrio entre interesses divergentes.<sup>15</sup> A cooperação entendida desta maneira pressupõe a capacidade dos atores para dialogar e negociar.

Compreende-se com isso não somente maneiras de cooperação formais, quer dizer, definidas através da lei, mas também maneiras informais. Não se pretende substituir as formas de cooperação regulamentadas através da lei pelas últimas, mas sim, complementá-las. Para uma atuação comum precisa-se pelo menos dois atores ou grupos de atores. Segundo a perspectiva da sociologia da ação, um pressuposto para uma atuação comum é a possibilidade de um ganho conjunto (*win-win-option*), que supere a vantagem de uma atuação individual. A cooperação se realiza também quando existe um interesse comum dos atores ou se eles se complementarem.<sup>16</sup>

O interesse principal do estudo apresentado é a participação de grupos da sociedade civil na política ambiental na Amazônia brasileira. Por isso, interessam as potenciais cooperações entre representantes governamentais defendendo interesses

13 Moore (1995, p. 94, citado por: Lingnau, 1996, p. 64).

14 Ver o resumo dos elementos-chave de uma estratégia de sustentabilidade em: Lingnau (1996, p. 63–64).

15 Na cooperação para o desenvolvimento, a integração de todos os atores relevantes no processo da solução de problemas é entendida com o conceito da abordagem de multi-envolvidos (*Multi-Stakeholder*); ver também UNDP / OECD (2002, p. 213–217).

16 Ver a definição de cooperação nas ciências políticas em: Nohlen, Schultze & Schüttenmeyer (1998, p. 332).

ambientais e de grupos da sociedade civil incluindo os interesses dos atingidos. Por causa das experiências empíricas existentes, tais cooperações informais poderiam contribuir para aumentar a capacidade de exequibilidade de política ambiental e se estabelecer.<sup>17</sup>

Nesta constelação é natural, que existam paralelamente relações de cooperação e de confronto numa mesma situação de problemas. Isso pode significar também, que se forma uma aliança em torno de uma política com os mesmos objetivos para formar a sua posição para uma negociação posterior com o oponente de forma a amenizar o conflito. Pode-se imaginar também, que exista uma concorrência em relação a parceiros quando se agrupam diferentes estratégias de cooperação em torno de conjuntos de interesses comuns. É importante quem coopera com quem, em que momento, em que contexto e com quais recursos de ação.<sup>18</sup>

## 2.2 Determinantes para análise de processos político-ambientais centrados nos atores

A pesquisa comparativa internacional sobre política ambiental elaborou uma matriz analítica que permite através de cinco determinantes, tanto explicar os resultados de processos político-ambientais, quanto descrever as capacidades político-ambientais existentes. Com esta matriz foi analisada e comparada a política ambiental de um total de 30 países.<sup>19</sup> O interessante nisso é que a

abordagem do desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (CDE), inicialmente concebida pela OECD para países em desenvolvimento, foi aplicada também à política ambiental de países industrializados.<sup>20</sup>

Segundo esta abordagem, os processos e capacidades político-ambientais são analisados através dos seguintes fatores: estrutura do problema, contexto situacional, contexto sistêmico, atores e suas estratégias, sendo as próprias condições de ação e as estratégias também resultantes da ação.<sup>21</sup> A matriz analítica elaborada junto a estas categorias serve, principalmente, para mostrar, que a capacidade de exequibilidade de política ambiental não depende de um fator, instrumento padrão, ator ou tipo de instituição dominante, senão da interação dinâmica de uma multiplicidade de fatores.<sup>22</sup> Com isso, a visão se concentra não tanto na ação e tomada de decisão "corretas", mas nas condições de ação e no seu melhoramento. A exequibilidade de política ambiental é definida "pela força e a habilidade estratégica dos mediadores de interesses ambientais, pelas oportunidades de ação sistêmico-estáveis e situacional-modificáveis e pelo 'grau de dificuldade' político do problema a ser resolvido."<sup>23</sup>

Para a assessoria política, isso significa que ela deve tomar mais por base estes fatores determinantes, que podem ser construídos e usados, respectivamente, por atores que representam inte-

---

17 No Brasil se estabeleceu uma aliança entre ONGs ambientais e o Ministério de Meio Ambiente, por exemplo, em relação à defesa do Código Florestal (ver Scholz, 2002, p. 5).

18 Ver Weidner & Jänicke (2002b, p. 435-436). No mesmo sentido dos resultados empíricos da pesquisa ambiental comparativa de Jänicke e Weidner, Sabatier (1993, p. 121 ss.) argumentou já anteriormente propondo um modelo analítico de coligações de advocacia (*advocacy-coalitions*).

19 Num primeiro momento, os dois cientistas políticos, Martin Jänicke e Helmut Weidner, analisaram a política ambiental de 13 países, dando origem ao que resultou na

---

matriz analítica. Numa segunda fase, os cientistas analisaram mais 17 países, representando um espectro amplo de tipos de países de todos os continentes, entre eles também países em desenvolvimento e países emergentes, inclusive o Brasil. A matriz analítica, elaborada na primeira fase da pesquisa, foi comprovada. Sobre as análises dos países, ver: Jänicke, Jörgens & Weidner (1997); Weidner & Jänicke (2002).

20 Ver Jänicke (2002, p. V).

21 A sistematização dos fatores determinantes foi realizada para poder explicar a eficiência da política ambiental comparativamente maior ou menor, mas não para concluir sobre o êxito real de política ambiental, quer dizer, sobre os resultados (*outcome*). Ver Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 79-80).

22 Ver Jänicke (2002, p. 5).

23 Ver Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 79).

resses ambientais. Isso são, principalmente, o aumento da capacidade dos próprios atores, a elaboração de estratégias utilizando os acontecimentos situacionais e o aumento do conhecimento e da consciência ambientais como parte do contexto sistêmico. A interação dos diferentes determinantes e a possibilidade de sua construção e modificação mostra a figura seguinte.

A matriz analítica<sup>24</sup> com os determinantes mencionados anteriormente possibilita identificar os pressupostos para a solução de problemas ambientais específicos.<sup>25</sup> Neste estudo serve para concluir, sob quais condições específicas existem oportunidades para uma cooperação que possa ser capaz de contribuir para o aumento da exequibilidade político-ambiental.

### 2.2.1 Estrutura do problema

A estrutura do problema a ser resolvido influencia na capacidade de implementação das políticas ambientais. A estrutura do problema contribui significativamente para que um problema ambiental seja percebido como tal e discutido, em público, e que o mesmo entre na agenda política. Um problema ambiental sempre tem causas e efeitos como também causadores e atingidos. Para a política ambiental, não são relevantes apenas os impactos sobre a natureza e os recursos naturais, senão, especialmente, os impactos políticos e sócio-econômicos. Estes últimos, determinam se um problema ambiental é politizável e quais as opções técnicas mais adequadas para elaborar soluções. Problemas ambientais são facilmente politizáveis, especialmente, quando atingem um número grande de pessoas com uma boa capacidade de articulação, quando as estruturas de causadores e atingidos puderem ser facilmente inter-relacionadas e se existirem alternativas técnicas que

permitem integrar a posição de causadores que bloqueiam uma solução (*win-win-situation*). A possibilidade de politização pode ser determinada mais detalhadamente através das três dimensões seguintes:

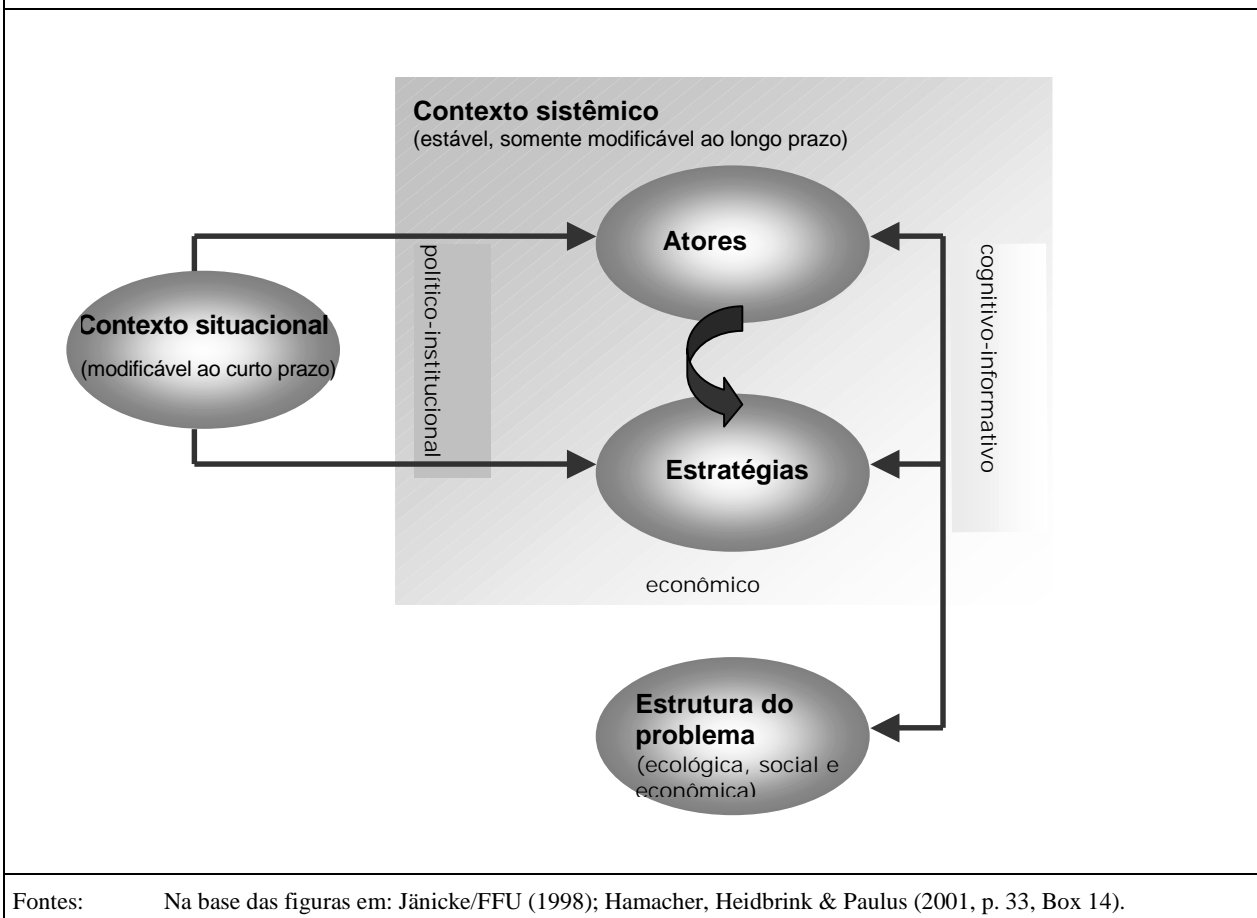
- **Perceptibilidade:** A possibilidade de politizar um problema depende principalmente da sua perceptibilidade. Esta é especialmente forte, se um problema é diretamente visível e pode ser experimentado individualmente pela **maior e/ou mais influente** parte da população **possível**. Além disso, um problema é mais facilmente politizável, se causas e efeitos podem ser claramente relacionados.
- **Poder:** O poder dos causadores determina a possibilidade de politizar um problema ambiental. Através de articulação forte (*lobbying*) e interdependência horizontais e verticais com outros setores da economia, eles podem formar alianças que acentuem os problemas impedindo soluções.
- **Opções:** A influência obstrutiva de causadores pode ser limitada, se tiverem disponíveis alternativas de solução, que significam tanto para a política ambiental, quanto para os causadores uma situação vantajosa para ambos os lados (*win-win-situation*). Esta deveria, sob o ângulo da sustentabilidade, ser ampliada pela dimensão social dos atingidos a uma situação vantajosa para os três lados (*win-win-win-situation*). Com isso, o balanço ganhador-perdedor se torna um dos fatores determinantes para a possibilidade de politizar de um problema ambiental.

### 2.2.2 Contexto situacional

O contexto situacional se refere à acontecimentos que ocorrem num determinado momento e que modificam o ambiente político a curto prazo. Acontecimentos situacionais, freqüentemente, são pontos de partida de uma mudança de *política*

24 As explicações sobre isso no próximo sub-capítulo se referem, principalmente, a Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 77–96) e, se baseando nisso, a Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 32–40) e Jänicke (2002, p. 1–18).

25 Ver Jänicke (2002, p. 3).

**Figura 1: Determinantes da exequibilidade de política ambiental**

como, neste caso, da política ambiental.<sup>26</sup> Os acontecimentos situacionais podem significar, em função da sua característica, oportunidades ou ameaças para a política ambiental. Um acontecimento político, como uma mudança de governo com a participação de um partido aberto para os interesses ambientais, pode levar, por exemplo, a um aumento da exequibilidade de política ambiental, enquanto uma fase de recessão econômica e de escassez de recursos financeiros pode colocar os temas ambientais no segundo plano, no mesmo governo. Além de acontecimentos políticos e econômicos fazem parte dos acontecimentos situacionais também conferências internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro em 1992, as notícias de uma catástrofe como o aci-

dente nuclear de Chernobil ou a descoberta do buraco do ozônio.

Do ponto de vista da análise o que interessa é se os atores conseguem aproveitar estes acontecimentos situacionais para fazer prevalecer os seus interesses ambientais, para obter reformas e para criar capacidades adicionais para processos de aprendizagem político-ambiental e para a elaboração de estratégias a longo prazo.

### 2.2.3 Contexto sistêmico

Ao contrário do contexto situacional modificável a curto prazo o contexto sistêmico é relativamente estável e modificável apenas a longo prazo. Ele determina o encaminhamento da ação econômica, político-institucional e cognitivo-informacional dos atores. Pode significar, para alguns atores tanto oportunidades quanto restrições.

26 A abordagem é derivada da teoria da mudança política; ver de forma resumida em: Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 54-55); Sabatier (1993, p. 123-124).



- **Contexto econômico:** O contexto econômico em forma de nível de bem-estar, do caminho de crescimento e do desempenho da economia é uma determinante ambivalente. Ele determina tanto a estrutura do problema quanto os recursos para uma ação de proteção ambiental. Enquanto um nível de bem-estar crescente, em geral, é acompanhado pelo aumento de danos ambientais, isto não significa que apenas com o crescimento do nível de bem-estar a disposição à proteção ambiental cresça. A existência de alternativas técnico-econômicas pode aumentar a disposição à proteção ambiental, também numa situação de nível de bem-estar baixo. A parte pobre da população, também, reconhece danos ambientais como empecilho a sua condição de sobrevivência. Medidas de proteção ambiental podem melhorar as condições de vida, especialmente de grupos da população mais pobre, porque a ausência de entraves ambientais aumenta a segurança e a disposição de investimento da população local.
- **Contexto político-institucional:** O contexto político-institucional é formado, na situação ideal, por regras de jogo confiáveis, respeitadas por todos os atores na sua atuação. As seguintes categorias caracterizam o contexto político-institucional:
  - Estudos comparativos sobre a política ambiental mostraram, que embora o desenvolvimento de instituições político-ambientais reflita o **nível de institucionalização** duma política ambiental nacional, não existem "soluções institucionais padrão"<sup>27</sup> para obter uma política ambiental eficiente. No contexto da sustentabilidade e da nova gestão pública (*New Public Management*), a capacidade de integração do sistema político é uma questão central. Em relação ao desenvolvimento de interesses orientados ao bem-estar comum a longo prazo, o sistema político tem que ser capaz de coordenar e processar interesses parciais diferentes. Isso porque organizações governamentais com uma capacidade baixa de integração são mais susceptíveis a cair na mão de interesses particulares isolados.
  - **Estruturas administrativas descentralizadas** podem aumentar a implementação de políticas ambientais abrindo espaço para inovações político-ambientais e participação. Atores da sociedade civil podem atuar de forma mais eficiente no nível local onde os problemas ambientais podem ser percebidos diretamente. Para isso, precisa-se unidades de administração no nível mais baixo, dotados com as devidas competências e capacidades de execução necessárias. Isso vale também para a presença e a efetividade do estado de direito no nível inferior. Além disso, é necessário que as unidades administrativas descentralizadas se baseiem numa distribuição clara de competências entre os diferentes níveis governamentais e que os níveis inferiores sejam integrados de maneira suficiente no processo nacional de tomada de decisão.
  - **A existência de possibilidades de participação** num sistema político influencia nas estruturas da formação de opinião política. Neste sentido é importante, a existência de possibilidades de participação, tanto formais, quer dizer, estabelecidas através da lei, quanto informais, para os atingidos e suas organizações representativas. Afim que a participação possa fomentar a implementação de políticas ambientais, o sistema político tem que ser capaz, também, de dirigir os processos participativos de forma orientada por objetivos e de maneira profissional.
  - Por um lado, a **confiabilidade do sistema de direito** e sua **abertura para interesses de proteção ambiental** aumentam a confiança dos atores em questão. Por outro lado, instrumentos jurídicos representam o aparato mínimo da política ambiental. Um sistema de direito confiável pode proteger tanto os interesses na proteção ambiental, quanto os interesses dos consumidores.
  - **Contexto cognitivo-informacional:** A dimensão cognitivo-informacional do contexto sistêmico significa a existência, a difusão e a disponibilidade de **conhecimento e con-**

---

27 Ver Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 80).

**ciência ambientais.** Sem uma consciência ambiental pública problemas ambientais não podem ser percebidos como tais. Além disso, conhecimento e consciência ambientais são recursos de ação imediatos para atores que representam interesses ambientais.<sup>28</sup> A avaliação contínua das experiências na elaboração e implementação das políticas ambientais também contribui para um processo de aprendizagem que facilita a tomada de decisão.<sup>29</sup> Para promover a exequibilidade da política ambiental é particularmente útil um levantamento sistemático e confiável de dados ambientais em todos os níveis administrativos como também a sua disponibilização ao público. Institutos de pesquisa ou de ensino, a mídia, ONGs, organizações governamentais e políticos são portadores importantes para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento ambiental. Em países em desenvolvimento, a construção e o desenvolvimento contínuo de uma ampla consciência ambiental significa um desafio especial. A problemática ambiental tem que ser incluída no contexto do desenvolvimento, quer dizer, ser relacionada a possíveis efeitos em relação à pobreza e saúde.<sup>30</sup>

#### 2.2.4 Atores

Dentro do corredor de ação delimitado pelo contexto sistêmico os atores participam tanto como pessoa física quanto como organizações no processo político-ambiental. Os atores percebem os problemas ambientais com sua estrutura de problema específico, colocam-os na sua agenda política e procuram soluções. Defesas de interesses ambientais são exequíveis, especialmente, quando dispõem de recursos suficientes, quando se destacam dentro da constelação relevante dos atores

através da capacidade estratégica de formar alianças e manter o diálogo e quando têm a determinação subjetiva necessária para a sua implementação. As três dimensões podem ser especificadas da seguinte forma:

- **Recursos específicos do ator:** A força organizacional, os recursos materiais, financeiros e humanos, a competência tecnológico-informacional e os possíveis aliados determinam como recursos específicos do ator a ação do mesmo.<sup>31</sup>
- **Constelação de atores:** A dimensão da constelação de atores considera as relações dos atores relevantes entre si. Categorias decisivas para a análise da constelação de atores são a **situação específica de interesses** e a **capacidade de formar alianças e manter o diálogo**. São relevantes, especialmente sob o aspecto da sustentabilidade, não somente os atores governamentais, mas também os atores não-governamentais. Ambos podem ser identificados em relação a seus interesses em defensores de interesses ambientais e representantes de outros interesses, inclusive dos interesses dos causadores. Neste sentido é relevante qual a importância dada por cada ator aos interesses ambientais, por exemplo, se subordinam os objetivos ambientais a outros objetivos. Nem os atores governamentais, nem os atores não-governamentais têm necessariamente interesses homogêneos. Uma distinção dos atores governamentais em atores setoriais e administrativo-hierárquicos parece útil. O último vale especialmente para estados federativos com uma administração municipal autônoma, como no Brasil. Os atores não-governamentais se dividem entre atores da sociedade civil e da economia privada.
- **Determinação e capacidade subjetivas:** Depende muitas vezes da determinação e capacidade subjetivas dos atores, se os recursos situacionais e sistêmicos de ação realmente são utilizados para resolver problemas am-

28 Weidner & Jänicke (2002, p. 5).

29 Sobre o conceito da aprendizagem orientada à tomada de decisão ver Sabatier (1993, p. 122).

30 Ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 39).

31 Para uma operacionalização mais detalhada dos recursos específicos ao ator ver OECD (1995, p. 28).

bientais.<sup>32</sup> Isso significa que também personalidades individuais têm um papel importante para a implementação de políticas ambientais.<sup>33</sup> Muitas vezes, a política ambiental séria exige reformas radicais, e para sua realização indivíduos corajosos com um engajamento excepcional e alta competência comunicacional são indispensáveis.<sup>34</sup>

### 2.2.5 Estratégias

Estratégias político-ambientais são determinantes decisivas para a implementação de políticas ambientais, porque informam sobre como os atores constroem suas ações dentro do corredor de ação delimitado pelas outras determinantes através dos seus recursos específicos, quer dizer, "o que eles fazem de maneira subjetiva a partir de oportunidades de ação objetivas".<sup>35</sup> Incluídos no conceito de estratégia são os **planos de ação** dos atores, seus **objetivos** e **métodos**: "Estratégias são ações segundo um plano no sentido de uma orientação por objetivos e métodos a longo prazo, incluindo modificações em consequência de processos de aprendizagem. Esta categoria destaca a importância da definição dos objetivos, da orientação pelo plano, do fator tempo e da flexibilidade da ação político-ambiental."<sup>36</sup>

Para aumentar a capacidade de implementação, as estratégias têm que estar abertas de maneira que permitam uma reação flexível e tática no contexto situacional. Especialmente os atores que pretendem realizar objetivos ambientais não podem prescindir desta "habilidade estratégica",<sup>37</sup> porque em geral não estão incluídos em redes influentes de decisões políticas. Isso significa, por sua vez, que os representantes de interesses ambientais têm

que melhorar suas próprias condições de ação e suas competências de forma contínua.<sup>38</sup>

### 2.3 Mapeamento de capacidades como método de levantamento de dados

O mapeamento de capacidades (*Capacity Mapping*) foi desenvolvido a partir da operacionalização do conceito de desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (CDE) como método de levantamento de dados na cooperação para o desenvolvimento.<sup>39</sup> Significa o mapeamento de capacidades existentes na política ambiental de um determinado país através da resposta de uma série de perguntas entre doadores e parceiros. Esclarece assim, o contexto, no qual um conceito específico de assessoria em CDE pode ser desenvolvido, quais os mecanismos que podem ser acionados através de consultoria (externa) e quais não precisam ser alterados.<sup>40</sup>

Para este estudo o mapeamento de capacidades serviu para levantar as oportunidades e os entraves da construção da cooperação entre os diversos grupos de atores envolvidos e da sua forma. Num próximo passo servirá para identificar as oportunidades relacionadas à cooperação para aumentar a implementação da política ambiental.<sup>41</sup> Além disso, pode ser disponibilizada através do mapeamento de capacidades uma base de informação para os atores relevantes da Amazônia, que permita formar uma estratégia político-ambiental e um conceito para o aumento da capacidade pró-

32 Ver Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 84).

33 Ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 37).

34 Ver Rodrik (1994).

35 Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 95).

36 Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 95).

37 Jänicke, Kunig & Stitzel (1999, p. 95).

38 Ver Jänicke (2002, p. 5).

39 Embora este método de levantamento seja desenvolvido no contexto político-ambiental, ele pode ser aplicado também em outras áreas políticas desde que sejam feitas as devidas modificações específicas à política. Sobre o estado da arte do desenvolvimento de capacidades ver UNDP (1997).

40 Sobre a aplicação do mapeamento de capacidades (*Capacity Mapping*) no planejamento de um conceito de CDE ver Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 60).

41 Modificado a partir de Hamacher, Heidbrink & Paulus (2001, p. 60, Box 38).

<b>Tabela 1: Mapeamento das capacidades</b>	
<b>Determinante</b>	<b>Perguntas do roteiro</b>
<b>Estrutura do problema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Quais os problemas ecológicos constatados nos estudos de caso e como eles são percebidos?</li> <li>— Quais os riscos a longo prazo relacionados aos impactos ambientais dos projetos nos dois estudos de caso e quais os grupos da população mais afetados?</li> <li>— Quem será beneficiado pelos projetos?</li> <li>— Quais as alternativas técnicas existentes que possam diminuir ou evitar os impactos ambientais?</li> <li>— Qual a probabilidade de soluções cooperativas em prol dos interesses ambientais tendo em vista a estrutura do problema?</li> </ul>
<b>Contexto situacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Quais os acontecimentos específicos que influenciam na ação dos atores na Amazônia e especialmente o contexto dos dois estudos de caso?</li> </ul>
<b>Contexto sistêmico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Político-institucional:</li> <li>— Até que ponto são considerados objetivos ambientais na legislação brasileira e, especificamente, amazônica?</li> <li>— Como as competências ambientais estão distribuídas institucionalmente?</li> <li>— Existem possibilidades de participação da sociedade civil?</li> <li>— Cognitivo-informacional:</li> <li>— Existem dados ambientais e são acessíveis para o público?</li> <li>— Como é a consciência ambiental em relação a problemas ambientais na população em geral e, especificamente, dentro do contexto dos estudos de caso? Quais são estes problemas ambientais?</li> <li>— Qual a intensidade da consciência ambiental dos atores relevantes para os estudos de caso?</li> </ul>
<b>Atores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Quais os atores e grupos de atores, respectivamente, relevantes para a estrutura do problema?</li> <li>— Quais os interesses defendidos pelos atores identificados e como eles podem ser classificados segundo seus interesses defendidos em representantes de interesses ambientais e em representantes de outros interesses?</li> <li>— Quais os recursos específicos dos quais os atores dispõem?</li> <li>— Entre quais atores existem possibilidades de cooperação (tanto em favor quanto em detrimento de interesses ambientais)?</li> </ul>
<b>Estratégias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Quais as estratégias desenvolvidas para cada ator impôr os seus interesses?</li> <li>— Aconteceu ou está acontecendo uma elaboração de estratégias político-ambientais e quais os atores e grupos de atores, respectivamente, que pretendem realizá-las?</li> <li>— Existem estratégias cooperativas para aumentar a exequibilidade da política ambiental?</li> <li>— Quais os fatores que contrariam estas estratégias?</li> <li>— Os atores aproveitam um contexto situacional favorável para a cooperação?</li> <li>— Quais os processos de aprendizagem que servem de exemplo para a escolha de estratégias?</li> <li>— Quais as futuras opções estratégicas?</li> </ul>

pria. A tabela 1 apresenta as perguntas mais importantes do roteiro para um mapeamento de capacidades.

Durante o trabalho de campo foram realizadas 65 entrevistas qualitativas com representantes de movimentos sociais, ONGs, órgãos federais, estaduais e municipais, do setor privado e deputados em Altamira, Santarém, Belterra, Belém, Brasília e São Paulo. Em geral, os relatórios pormenorizados das entrevistas foram elaborados no mesmo dia. Durante a fase das entrevistas o grupo de pesquisadores realizou discussões periódicas das hipóteses da pesquisa para analisar as informações levantadas e, se necessário, revisar as hipóteses. Após o término das entrevistas, os relatórios foram analisados segundo uma matriz de indicadores pré-elaborada, para obter explicações sobre as seguintes dimensões: percepção do problema e conhecimento ambiental, uso dos instrumentos formais de participação, eficiência do estado de direito, capacidade de formar alianças e estratégias. Os resultados e conclusões obtidos nesta base foram apresentados e discutidos em Belém e Brasília, o que serviu tanto da restituição dos resultados da pesquisa aos atores quanto da verificação da plausibilidade dos resultados. Finalmente, os resultados foram apresentados na Alemanha, contando com a presença de representantes de várias entidades de cooperação alemã do desenvolvimento.

### **3 A política ambiental brasileira em relação à Amazônia**

No capítulo seguinte são apresentadas as informações mais importantes em relação ao contexto sistêmico da política ambiental brasileira na Amazônia. Para tornar compreensíveis os desafios que esta área de política enfrenta, primeiro, é apresentado um resumo sobre as estratégias de integração econômica para a região (capítulo 3.1). Em seguida, são apresentadas as consequências destas estratégias e as tarefas mais importantes para implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável (capítulo 3.2). Depois são apresenta-

dos o quadro jurídico da política ambiental, suas organizações e instrumentos mais importantes (capítulo 3.3), como também, os direitos existentes de participação (capítulo 3.4).

#### **3.1 Meio ambiente e desenvolvimento na Amazônia**

A integração e o desenvolvimento da Amazônia e do Pará foi levado adiante através de planos ambiciosos no nível federal (sobre os dados econômicos básicos ver Quadro 3) desde os anos 60. Uma característica de toda a política de integração durante a ditadura militar foi que o governo federal podia atuar sem precisar procurar uma articulação com interesses locais ou estaduais.

A partir dos anos 60, podem ser identificados cinco etapas do desenvolvimento regional na Amazônia, que resultaram nos desequilíbrios socio-econômicos atuais.

1. Depois do golpe militar, em 1964, foram intensificados os esforços da integração da Amazônia no âmbito do planejamento nacional de desenvolvimento e lançada a Operação Amazônia. Foi fundada a agência de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM) e criados instrumentos de financiamento através do banco de desenvolvimento Banco da Amazônia S. A (BASA). Incentivos fiscais e a construção de rodovias promoveram investimentos na grande pecuária empresarial. Esta estratégia de intervenção visava "o desenvolvimento auto-suficiente da economia e o bem-estar social da Amazônia de maneira harmônica e em consonância com a economia nacional".<sup>42</sup>

---

42 Mahar (1978, p. 21).

2. No âmbito do Programa de Integração Nacional de 1971 a 1974, a promoção da agroindústria e do assentamento de agricultores se tornou o referencial para o desenvolvimento da região Norte. Com a construção da Transamazônica e da rodovia Santarém-Cuiabá (BR-163) objetivava-se a abertura do interior para o assentamento planejado da população rural atormentada pelas secas, oriundo do Nordeste do Brasil. A implantação da agropecuária, da indústria madeireira e da mineração visavam não apenas objetivos nacionais, senão promover o desenvolvimento econômico regional.
3. O plano de desenvolvimento seguinte, POLAMAZÔNIA (de 1975 a 1979), destacou mais claramente a função da Amazônia como fornecedora de matéria-prima. Foi planejada uma série de pólos de desenvolvimento, sendo o maior o Programa Grande Carajás, através do qual foi criada em pouco tempo a maior área de extração de minério de ferro do Brasil. A matéria-prima serviria à geração de divisas. Em relação com este objetivo, as medidas para o desenvolvimento regional ficaram no segundo plano. Os programas de colonização foram reduzidos e a SUDAM e o BASA dirigiram novamente seus instrumentos de fomento para a pecuária empresarial e para os grandes projetos de extração de minério de ferro e bauxita, como também, para a produção de alumínio e celulose.<sup>46</sup>
4. Nos anos 80, a SUDAM elaborou vários planos quinquenais para a Amazônia, porém, por causa da crise do endividamento, os recursos para sua implantação foram escassos. Por isso, os efeitos negativos

### Quadro 3: Dados econômicos básicos do Pará

O Pará tem uma área de 1,2 milhões km<sup>2</sup> e é aproximadamente quatro vezes maior que Alemanha. A população do Pará foi no ano 2000 cerca de 6,1 milhões (cerca de 4 pessoas por quilômetro quadrado). 66,5% da população vivem em áreas urbanas, mas apenas um quarto da população vive na região metropolitana de Belém. A densidade populacional nas regiões afetadas pelos projetos de infra-estrutura é extremamente baixa.<sup>43</sup>

Os estados da Amazônia brasileira, no final dos anos 90, contribuíram apenas com 5% e o Pará com 2,3% para o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil. Dentro da Amazônia, o Pará mantém com 47% do PIB regional uma posição economicamente forte. Este estado contribui com 58% da produção agropecuária regional e com 47% da produção industrial da região Norte.<sup>44</sup>

No ano 2000, o Pará exportou bens no valor de US\$2,4 bi, sendo quase US\$1 bi produtos não-manufaturados e semi-manufaturados. Produtos manufaturados representaram a parte menor dos bens exportados, com apenas US\$480.000.<sup>45</sup> O setor econômico mais importante do Pará é a mineração, seguida pelos setores agropecuário e madeireiro. Todos os três setores econômicos influenciam diretamente no desmatamento.

das medidas de integração da política de desenvolvimento não podiam mais ser amenizados. As fazendas de gado no Leste e no Sul do Pará se expandiram, especialmente como investimento seguro na época da hiperinflação. Nos anos 90, a pecuária se tornou um investimento lucrativo, pois conseguiu-se garantir, com o suporte da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o uso produtivo das pastagens de forma duradoura e produtiva através de rotação.<sup>47</sup>

5. Em virtude do Plano Real de 1994, que conseguiu diminuir de forma drástica a inflação e melhorar as condições macroeconômicas para o investimento privado e público e – pelo menos inicialmente – o crescimento econômico, os velhos planos da integração da Amazônia foram reativados e integrados nos planos nacionais de

43 Ver Gazeta Mercantil (2001, p. 15).

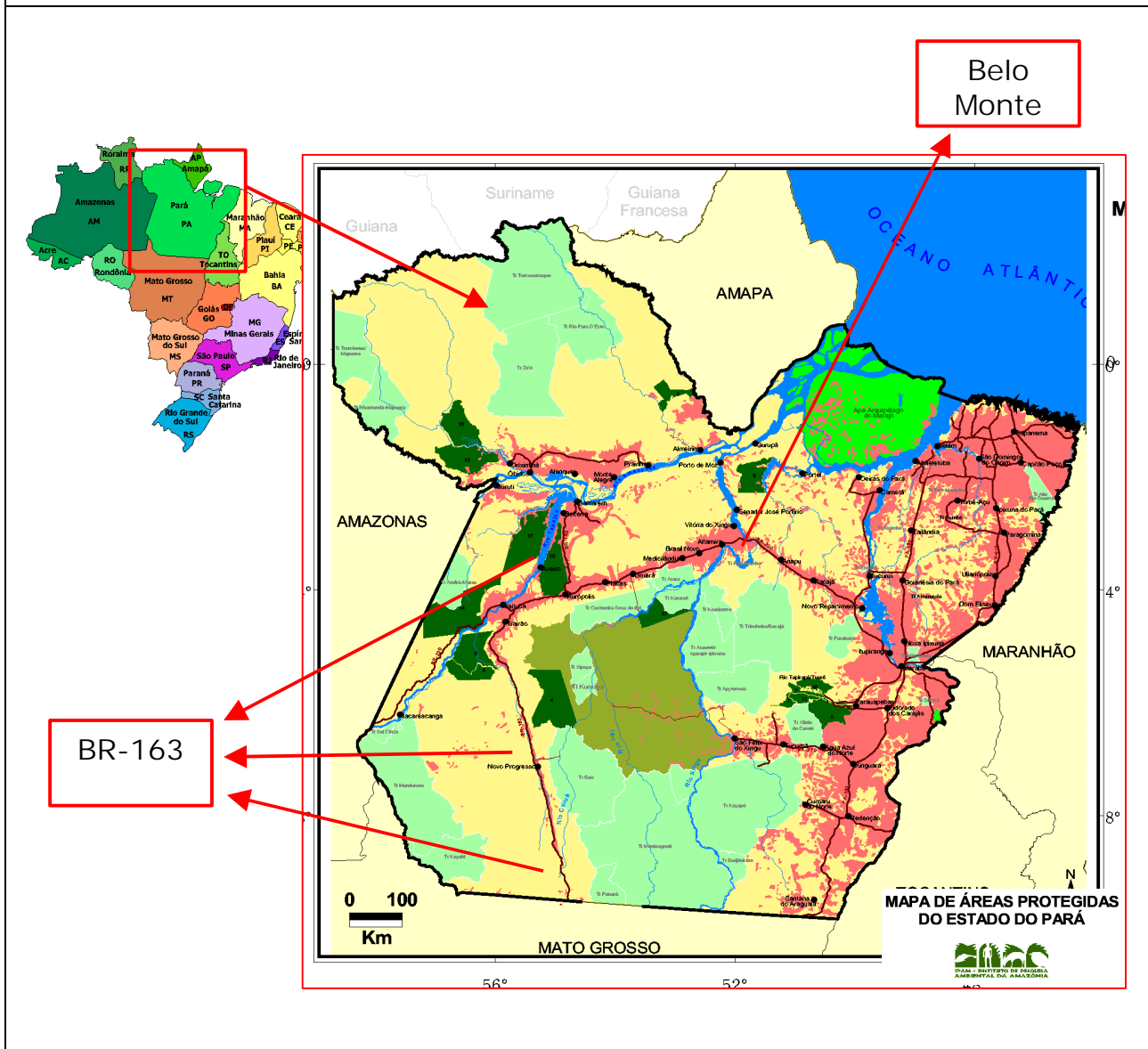
44 Ver Scholz (2001, p. 201–205).

45 Ver Gazeta Mercantil (2001, p. 15).

46 Ver Scholz (2001, p. 271–279).

47 Ver Margulis (2003).

**Figura 2: Região de estudo**



desenvolvimento (*Brasil em Ação*, de 1994 a 1998, e *Avança Brasil*, de 1998 a 2002).

Nos anos 90, começou um repensar da política para a Amazônia, pois os efeitos negativos da política de integração não podiam mais ser ignorados. Porém, este repensar não aconteceu de forma uniforme nos diferentes níveis administrativos. No nível federal, questões ambientais têm um papel maior que nos governos estaduais e municipais, para o qual contribuiu fortemente o programa internacional para a proteção das flo-

restas tropicais brasileiras PPG7, de 1992 (ver Quadro 4).

O aumento da importância da política ambiental no nível federal e no público geral do Brasil resultou, em 2001, num grande debate sobre as consequências negativas esperadas como resultado do programa *Avança Brasil* para a Amazônia. Tanto a construção da barragem em Belo Monte, quanto o asfaltamento da BR-163 fazem parte do pacote de grandes projetos deste plano de desenvolvimento. Em função disso, o governo federal reagiu no último período legislativo e encomendou uma avaliação ambiental estratégica (AAE) deste plano

**Quadro 4: O programa piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras PPG7**

A destruição ambiental crescente na Amazônia alertou, na metade dos anos 80, o público mundial. Desde 1992 existe o programa piloto para a proteção das florestas tropicais brasileiras PPG7 iniciado e implementado por sugestão da Alemanha pelo G7 junto ao governo brasileiro. Desde então, cerca de US\$330 milhões foram dedicados a este programa. O maior doador é a Alemanha com um volume de aproximadamente US\$255 milhões.

O objetivo do PPG7 é aumentar as oportunidades para o uso sustentável dos recursos naturais e reduzir as taxas de desmatamento. "Através deste programa, visa-se diminuir a destruição das florestas pluviais brasileiras e fortalecer o uso ecologicamente sustentável destas áreas de floresta. Outros objetivos são a redução das emissões de CO<sub>2</sub> da Amazônia, a proteção da biodiversidade e a introdução de um novo modelo para a cooperação internacional a favor da solução de um problema ambiental global urgente." Com isso, o PPG7 contribui para a implementação da convenção para a proteção do clima e da biodiversidade.

Através de uma série de sub-programas, como por exemplo, para a identificação e demarcação de áreas de povos indígenas ou para o fortalecimento das instituições ambientais locais, tenta-se alcançar estes objetivos. Para isso, procura-se uma cooperação estreita com as secretarias estaduais de meio ambiente, a procuradoria pública e parceiros do setor não-governamental. Os parceiros do setor não-governamental são organizações ambientais ou movimentos sociais no meio rural, que se tornaram nos últimos anos, atores influentes, apesar dos recursos escassos.

Fonte: GTZ (2002, p. 23)

e dos projetos de infra-estrutura nele contidos. Os resultados existem desde o início de 2003, porém não foram publicados.

No mês de setembro de 2003, o governo Luis Inácio Lula da Silva apresentou o novo plano de desenvolvimento para os anos 2004 a 2007, denominado *Brasil para todos*. Este plano representa uma clara continuidade dos planos anteriores e focaliza nitidamente os grandes projetos de infra-estrutura. Pontos principais na Amazônia são a construção de linhas de transmissão e hidrelétricas para assegurar o fornecimento de energia no

nível nacional e a amplificação da infra-estrutura para o cultivo da soja para gerar divisas.<sup>48</sup>

### 3.2 Conseqüências da política de integração e desafios para a política ambiental no Pará

O resultado principal da política de integração foi um aumento dramático da população amazônica, de 5 milhões em 1960, para 21 milhões em 2000.<sup>49</sup> Até o final dos anos 80, o desmatamento - na época cerca de 10% da área original da floresta primária - foi causado principalmente por intervenções estatais (incentivos fiscais para fazendas de gado, programas públicos de colonização e amplificação da infra-estrutura). A partir dos anos 90, o desmatamento se concentra num arco que se estende do Sudeste do Pará pelo Norte de Mato Grosso, passando pelo Amazonas até Rondônia. Aqui entretanto, a dinâmica do desmatamento se tornou independente e não depende mais de investimentos ou incentivos públicos como antes. O impulso nesta zona geoclimaticamente favorável é a pecuária, que hoje, em função de inovações tecnológicas e organizacionais, pode chegar a taxas de lucro anuais de até 18%.<sup>50</sup> O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) estima que na metade do ano de 2002 já foram desmatadas 15,4% da área original da floresta primária.

Em conseqüência desta mudança estrutural nos últimos 40 anos, a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais deve ser concebida como parte integral de uma estratégia de desenvolvimento para a região, que teria como objetivo a

48 Ver Amigos da Terra (2003a). O Ministério de Minas e Energia (MME) anunciara a construção da hidrelétrica de Belo Monte e de mais duas hidrelétricas no Rio Madeira no Estado de Rondônia como prioridades; porém no Plano Plurianual (PPA) são previstos apenas R\$ 10 milhões para o estudo de viabilidade de Belo Monte e ainda nenhum recurso para o investimento.

49 As maiores taxas de crescimento ocorreram entre 1960 e 1970. A parte da população rural foi em 1960 de 2 milhões e 2000 de 6,7 milhões. Ver Hurtienne (2001, p. 260-262).

50 Ver Margulis (2003, p. 57 ss.).



consolidação da mudança alcançada em favor de melhores condições de vida, estruturas de estado de direito e uso sustentável dos recursos naturais. Isso pode ser alcançado concentrando os investimentos em regiões já integradas, onde se encontram a maioria da população e da infra-estrutura econômica, evitando a integração de áreas consideravelmente intatas ou com densidade populacional baixas. Ali teriam que ser definidas zonas de proteção para manter a cobertura florestal e oferecer à população perspectivas econômicas alternativas.<sup>51</sup>

No capítulo seguinte, primeiramente são resumidas as causas de desmatamento. Em seguida, são apresentados alguns dos desafios centrais que uma política de desenvolvimento sustentável enfrenta: a situação fundiária problemática, a violência no campo e a expansão do cultivo da soja. No final, são tratadas as oportunidades existentes para a demarcação de áreas de proteção.

### 3.2.1 Uso da terra e desmatamento

Enquanto a área total desmatada na Amazônia Legal no mês de janeiro de 1978 foi apenas de 152.200 km<sup>2</sup> (3,7% da área total de floresta da Amazônia), em 2001 foi de 607.957 km<sup>2</sup> (14,7% da área total de floresta). No ano de 2001, a área desmatada no Pará foi de 207.041 km<sup>2</sup> (17,6% da área original de floresta primária), seguida do Mato Grosso com 150.609 km<sup>2</sup> (28,5%) e Maranhão com 105.581 km<sup>2</sup> (52,6%).<sup>52</sup>

Diferentes formas de uso da terra e dos recursos florestais produzem efeitos negativos sobre a estabilidade da floresta que podem ser descritas em forma de três ciclos de feed back.<sup>53</sup> O primeiro

ciclo de feed back se estabelece entre fogos acidentais de floresta e o uso da terra. Para o sistema corte e queima (agricultura itinerante) altamente utilizado na Amazônia, como também, para a pastagem são queimadas áreas de floresta. Em ambos os casos se trata de formas de uso extensivo. Porém muitas vezes, o fogo se estende a outras áreas de floresta, o que leva, em função da incerteza material existente, ao pouco interesse dos produtores em investir em culturas perenes intensivas. Estas formas extensivas de uso se estenderam em consequência da construção de rodovias e de grandes projetos, que liberaram após o término das obras um número elevado de trabalhadores da construção civil para integrar a agricultura.

No segundo ciclo de feed back se trata da relação entre exploração seletiva de madeira, estiagem e fogos na floresta. A exploração de madeira aumentará por causa do asfaltamento das estradas, pois os custos de transporte diminuirão e a indústria madeireira se torna mais lucrativa. A exploração seletiva de madeira abre a cobertura de folhas da floresta pluvial, permite a entrada de mais luz tornando a floresta mais susceptível ao fogo. Além disso, remanesce mais material inflamável no solo da floresta o que aumenta ainda mais a susceptibilidade ao fogo. Em consequência do risco de incêndios, o interesse em manejo florestal a longo prazo diminui.

O terceiro ciclo de feed back é relacionado à redução da pluviosidade por causa dos incêndios florestais, por conseguinte, a uma mudança climática na Amazônia. Estima-se que o volume das chuvas diminui em função da pecuária, do sistema corte e queima e dos incêndios florestais, pois as áreas de pasto ou de lavoura deixam evaporar menos água que a floresta primária e a floresta secundária recuperada, o que impede a formação de nuvens do tipo cúmulo. A fumaça que se forma durante os incêndios florestais contribui ainda mais para a redução das chuvas, pois evita a formação de gotas de chuva na atmosfera.

51 Assim é apresentado, por exemplo, o objetivo estratégico da proposta para o zoneamento ecológico-econômico do Pará. Ver os documentos no site do Ministério de Meio Ambiente, <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/gerais/pa.html> do 04.09.2003.

52 Ver <http://www.obt.inpe.br/prodes> e Scholz (2002).

53 As explicações sobre os ciclos de feed back se referem a: IPAM / ISA (2002, p. 9–15).

**Quadro 5: A barragem de Tucuruí**

Depois da identificação de um potencial hidrelétrico estimado em aproximadamente 25.300 MW nas bacias do Araguaia-Tocantins e do Xingu, começou em 1975 por encomenda da Eletronorte a construção da hidrelétrica de Tucuruí. Ela se localiza no Rio Tocantins, cerca de 300 km ao sudoeste de Belém. A hidrelétrica foi planejada, como também os outros grandes projetos, sem a participação do governo do estado ou da população local. Além disso, é duvidoso se a barragem obedece à legislação do Código de Águas (Decreto Federal No. 24.643), do Código Florestal e da legislação nacional da política ambiental (Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA), o último por que não foram consultados devidamente todos os órgãos ambientais.

A hidrelétrica foi inaugurada em 1984 como fornecedora de energia para a indústria de alumínio. A primeira fase de construção tem uma potência de 3960 MW. A segunda fase de construção está em obras desde 2002.

O Rio Tocantins foi represado numa área de 2.430 km<sup>2</sup>. No decorrer da inundação se tornou necessário realizar medidas de reassentamento forçado. A Eletronorte informa o número de 17.300 atingidos, outras fontes indicam até 35.000 pessoas. Houve manifestações de protesto e até confrontos violentos. As conseqüências para os índios Parakanã, que tinham que ser reassentados forçosamente foram particularmente graves. Eles foram reassentados apenas poucos anos antes por causa da construção da Transamazônica; para um grupo dos mesmos foi o quarto processo de reassentamento em seis anos.

Até 1986 existiam 5.000 processos de indenização. Foram registrados conflitos sobre títulos de terra, indenizações insuficientes ou não corrigidas pela inflação, distribuição atrasada de áreas de compensação e favorecimentos injustos de latifundiários.<sup>54</sup>

Estes efeitos ocorrem mais no caso do uso de grandes áreas contínuas (pasto, agricultura mecanizada) do que no sistema corte e queima em pequenas parcelas. O último depende do manejo sistemático da floresta secundária (capoeira) que pode recuperar a fertilidade do solo. Pesquisas recentes mostraram que capoeiras de sete a vinte anos podem estabilizar os ciclos locais de água.<sup>55</sup>

As conseqüências a longo prazo destes ciclos de feed back são, além do desmatamento, o aumento da poluição do ar e os incêndios florestais (acidentais). Isso reduz o incentivo para investir de forma duradoura na agropecuária e no manejo florestal. A manutenção dos sistemas de produção extensivos significa, que a densidade populacional baixa se mantém. Em conseqüência disso os custos do fornecimento dos serviços sociais e econômicos básicos para a população rural ficam altos, quer dizer, a situação do abastecimento fica precária. Isso significa que as perspectivas futuras para uma melhoria das condições de vida na Amazônia rural permanecem desfavoráveis; o aumento do êxodo para as cidades poderia ser a conseqüência. Tanto a construção da barragem de Belo Monte, quanto o asfaltamento da BR-163 levarão a dinâmica do desmatamento descrita nos ciclos de feed back acima mencionados para as regiões que até hoje contam ainda com uma densidade populacional e um crescimento econômico baixos.

Além destas dinâmicas do desmatamento causadas pelas formas de uso da terra, é importante mencionar o impacto negativo dos chamados grandes projetos. Fazem parte a construção de barragens e a mineração (especialmente a extração à superfície). Por razão das áreas de escoamento com pouco declive se formaram, em geral, enormes áreas inundadas. Enquanto no caso de Tucuruí a relação entre a potência instalada e a área inundada ainda é relativamente boa, no caso da barragem de Balbina, perto de Manaus, esta relação é muito pior. Ali, uma barragem que pode ser comparada em termos de superfície a Tucuruí produz apenas uma pequena fração da energia (250 MW), o que resulta numa relação de somente 0,11 MW por km<sup>2</sup>.<sup>56</sup> A mineração, também, contribui para o desmatamento de grandes áreas; mas as companhias são obrigadas a realizar medidas de reflorestamento. Em torno das jazidas exploradas sempre ocorrem, em função de migração espontânea de pessoas na busca de emprego, processos de desmatamento para fins agropecuá-

54 Ver Misselbeck (1999, p. 21).

55 Ver Hölscher (1995).

56 Ver <http://www.mabnacional.org> (22.5.2003) e tabela 2 no capítulo 4.

rios. As empresas não podem ser responsabilizadas por estes processos.

### 3.2.2 Situação fundiária

Um fator importante que facilita a exploração de madeira ilegal e a extensão posterior da pecuária é a situação fundiária. Propriedade privada legal não existe em muitas partes do Pará, especialmente ao longo da rodovia federal BR-163 e no Município de Altamira, onde é planejada a construção da represa. A terra é propriedade do Estado do Pará ou da união. A terra da união é administrada em função da sua categoria por diferentes órgãos federais. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é responsável pelas áreas indígenas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pelas reservas naturais e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pelas áreas restantes (ver Quadro 6).

O fato de que a união é proprietária de amplos territórios no Pará se baseia em dois decretos<sup>58</sup> da ditadura militar que transferiram em toda a Amazônia as faixas de 100 km à direita e à esquerda ao longo das estradas construídas ou apenas planejadas à união. Há algum tempo a devolução destas áreas é negociada entre os governos federal e estadual, porém uma decisão final e comprometida sobre o assunto ainda não foi tomada. No último período legislativo do governo Fernando Henrique Cardoso a devolução foi prometida, entretanto o novo governo parou por enquanto este processo.

Uma razão importante da situação fundiária problemática é o fato de não ter, no Brasil, uma instituição comparável com o cadastro da terra, por exemplo, da Alemanha. A situação fundiária real semi-legalizada é decisiva. Como não existe, especialmente ao longo da BR-163, uma política de colonização, nem do governo federal, nem do

#### Quadro 6: O papel do INCRA

O Incra é responsável pela reforma agrária e o assentamento de agricultores familiares. É subordinado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e administra as áreas da união, entre outros, no Estado do Pará. O INCRA foi criado nos anos 70 para colonizar as áreas "vazias" do Brasil, especialmente na Amazônia.<sup>57</sup> O INCRA dispõe de 29 Superintendências, duas delas no Pará (Belém e Marabá), aos quais são subordinadas várias unidades locais (unidades avançadas).

A tarefa do INCRA é distribuir títulos de terra e realizar projetos de assentamento. No Pará existem 110 projetos de assentamento. O INCRA vende a terra aos assentados e em contrapartida garante a realização de medidas de infra-estrutura básica como a construção de estradas e o fornecimento de eletricidade e água. Além disso, os assentados têm o direito a créditos favoráveis para a construção de casas e como capital inicial.

No Pará, a maioria dos assentamentos é implantada onde já ocorreram ocupações de terra pelos movimentos sociais. Existem duas formas de ocupação de terra pelos movimentos sociais: a do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e do Amapá (FETAGRI). O MST invade, em geral, áreas de latifundiários, ocupa-as e cria com isso fatos consumados. Para desocupar as áreas, o INCRA lhes oferece áreas alternativas. A FETAGRI, portanto, ocupa terras devolutas. As pessoas se estabelecem ali e esperam a emissão de títulos de terra. O INCRA legaliza estas ocupações muitas vezes através da implantação posterior de um projeto de assentamento.

Um dos problemas dos projetos de assentamento na Amazônia é o fato de que as especificidades da região muitas vezes não são consideradas pelo planejamento central em Brasília. Por exemplo, os preços de terra, em geral, são mais baixos, mas em contraste com isso os materiais para a criação da infra-estrutura são muito mais caros que no Sul. Os cálculos errados baseados nisso tinham no passado muitas vezes como consequência que os serviços de infra-estrutura não podiam ser realizados e os agricultores familiares assentados frequentemente sofreram pelas condições precárias de vida. Assim, os agricultores assentados muitas vezes se sentiam obrigados de vender, por exemplo, o direito de exploração de madeira à indústria madeireira como fonte de renda alternativa.

governo estadual, quase não existem títulos de terras regulares. Apesar disso, a maioria das áreas é ocupada e uma boa parte dos colonos têm um título parecido ao título de terra. A razão é a combinação entre diferentes circunstâncias jurídicas e

57 Ver INCRA (2000, p. 5).

58 Decretos No. 1.106/70 e No. 1.164/71.

políticas. Um dos pontos mais fracos são os cartórios que são responsáveis pela documentação e o depósito dos títulos de terra e que não têm, em geral, nenhuma condição de verificar a autenticidade dos títulos apresentados. A lei brasileira garante - da mesma forma como a ordem legal alemã - a aquisição de terra de boa fé. Os latifundiários aproveitam este fato e escondem, através de cadeias de compra e venda longas, as pistas de maneira que, para o estado, fica quase impossível de contestar os contratos de compra e venda de terra, apesar da prova da sua ilegalidade, e de anular títulos realmente existentes, porém falsificados (ver Quadro 7).

No passado, o estado procedeu de maneira pouco eficaz contra estes abusos, especialmente porque frequentemente se trata de grupos de interesse ou indivíduos influentes, que conseguiram impedir estas medidas tanto no nível estadual quanto no nível federal. Recentemente aumentam as pretensões de proceder contra a grilagem.

### 3.2.3 Violência no campo

Um dos principais problemas, que resulta da grilagem, além do desmatamento, é o uso da violência contra trabalhadores rurais e agricultores afim de intimidá-los e expulsá-los da sua terra. Característico da violência no campo é o fato de que os crimes cometidos, em geral, não são investigados e os autores dos crimes frequentemente não são punidos. As vítimas de assassinados mais proeminentes do período recente no Pará foram de Altamira: Ademir Alfeu Federicci, o "Dema", coordenador do fórum Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX) e liderança da resistência contra a barragem de Belo Monte, e Bartolomeu Morais da Silva, o "Brasília", líder do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castelo dos Sonhos, no extremo Sul de Altamira. Ambos denunciaram publicamente antes do assassinato várias vezes políticos corruptos, ameaças de latifundiários e exploração ilegal de madeira. Também o sucessor do Brasília foi assassinado poucos meses atrás. Supõe-se que

#### Quadro 7: Passos da ocupação ilegal (grilagem)

1. Interessados se juntam e fundam "cooperativas", para "adquirir" terras na Amazônia. Eles selecionam uma determinada área.
2. Depois solicitam do INCRA uma informação sobre a situação fundiária desta área selecionada. O INCRA tem que emitir estas certidões dentro de um prazo de 30 dias.
3. Se a certidão confirma que a área não é propriedade particular e não inclui áreas indígenas ou projetos de assentamento, é elaborado um plano de uso econômico.
4. Este plano junto à informação por escrito é apresentado ao IBAMA solicitando o desmatamento. O IBAMA dá a autorização de desmatamento muitas vezes de forma ilegal, porque só poderia autorizar o desmatamento se os títulos de terra fossem apresentados.
5. A seguir, o desmatamento é realizado o que se torna a "prova" que a terra é realmente usada de forma econômica.
6. O próximo passo é o cartório, onde acontece, com base na certidão do INCRA, na autorização do IBAMA e na prova sobre o uso real, a emissão da escritura ilegal de um título de terra.
7. Após o recebimento do título de terra os latifundiários vendem o terreno para outros compradores que o adquirem de boa fé.

estes assassinatos ocorreram ao mando de madeireiros poderosos da região.<sup>59</sup>

Empresários madeireiros assumem também as prefeituras em vários municípios, o que leva a uma associação estreita entre o poder econômico e político. Muitas das ameaças contra representantes dos movimentos sociais vêm do lado da indústria madeireira. Os acontecimentos em Porto de Moz são sintomáticos da maneira como às vezes o poder é usado para intimidar o movimento social. Neste município, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais exigiu a implantação de uma Reserva Extrativista (RESEX) para proteger os direitos tradicionais de uso da terra e da floresta contra o

59 Ver o relatório do encarregado do governo federal para a informação sobre os direitos humanos a um meio ambiente intato, Leroy (2003, p. 14).

avanço da indústria madeireira e do latifúndio. Isso levou a repetidas agressões verbais e físicas pelo lado do prefeito, de seus parentes e seus partidários políticos contra as lideranças sindicais e representantes da mídia. Estas situações se agravaram tanto que o Ministério Público Federal formou uma unidade especial para proceder contra estes inconvenientes e proteger a população local e os representantes dos movimentos sociais.

### 3.2.4 A expansão do cultivo da soja

As exportações de soja do Brasil superaram, em 2003, pela primeira vez as dos Estados Unidos. O estado mais importante para a produção da soja é Mato Grosso, adjacente imediatamente ao Sul ao Pará. Uma das estratégias de desenvolvimento agrícola do Brasil é a extensão contínua das áreas de cultivo e o melhoramento da infra-estrutura para diminuir os custos de transporte. Especialmente em Brasília muitas pessoas estão vindo o centro do Pará, que será acessível pelo asfaltamento da BR-163, como futuro "celeiro do país". Além disso, o asfaltamento da rodovia federal cria um caminho mais curto e transitável durante o ano inteiro para o porto de Santarém. Este porto é acessível para os grandes navios de transporte que podem partir de lá diretamente para Europa e América do Norte.

O cultivo da soja é uma ameaça para a agricultura familiar na parte Sul da BR-163 e no Norte, perto de Santarém. O cultivo da soja é possível apenas em grandes áreas contínuas e exige muito capital. Em geral, os pequenos agricultores não dispõem nem de um, nem do outro. A demanda aumenta os preços da terra e muitos pequenos produtores já vendem suas terras por causa do estímulo financeiro para terminar depois como mão-de-obra não-qualificada nas favelas urbanas. Muitos dos que não pretendem vender são obrigados através de outras medidas a abandonar a sua maneira de viver.

### 3.2.5 Demarcação de unidades de conservação

Existem várias iniciativas para a demarcação de unidades de conservação com o objetivo de parar a exploração ilegal de madeira, o avanço do latifúndio com seus impactos ecológicos perceptíveis e a destruição da maneira de viver tradicional e resolver os conflitos fundiários. Isso é, também no nível internacional, uma das melhores medidas (*best practices*) para evitar ou reduzir a degradação dos recursos naturais. No Brasil, existem diferentes categorias de unidades de conservação que permitem intensidades variadas de uso.

#### Quadro 8: Terra do Meio

Com o nome Terra do Meio designa-se a região que se estende a cerca de 400.000 km<sup>2</sup> entre os Rios Araguaia-Tocantins e o Rio Tapajós.<sup>60</sup> Ela contém numa área limitada a Leste pelo Rio Xingu, a Oeste pela BR-163, a Norte pelo Rio Iriri e a Sul pela fronteira com Mato Grosso uma das últimas áreas de floresta contínua com a existência de mogno. A região tem uma densidade populacional muito baixa sendo sempre de novo lugar de conflitos violentos, especialmente entre índios, garimpeiros, posseiros e madeireiros, que exploram madeira de forma ilegal em grande escala, especialmente o mogno. Quase todos os interesses econômicos se concentram nesta região: a produção de soja, a indústria madeireira e a pecuária. A terra pertence na sua maioria à união.

O mais importante projeto no Pará é atualmente a proposta dos movimentos sociais de Altamira, de demarcar na chamada Terra do Meio um mosaico de diferentes unidades de conservação. O Ministério de Meio Ambiente encomendou, em função desta iniciativa, um amplo estudo para pesquisar as possibilidades para um tal mosaico.

Uma destas categorias de unidades de conservação é a Floresta Nacional (Flona). Flonas incluem, em geral, floresta primária e foram demarcadas com o objetivo de proteger áreas florestais e estabelecer concessões para seu uso sustentável.<sup>61</sup> Na

60 Ver Castro (2002, p. 114).

61 O Programa Nacional de Florestas prevê o estabelecimento de concessões, porém ainda nem existe uma base legal, nem um consenso político.

Terra do Meio e ao longo da rodovia federal BR-163 já existem várias Flonas, quase todas demarcadas no início de 1998 (Itaituba I, Itaituba II, Altamira, Xingu).<sup>62</sup>

Na Amazônia, uma solução escolhida por produtores familiares rurais para garantir o acesso à terra é propor a implantação de uma forma especial de unidades de conservação, as chamadas Reservas Extrativistas (RESEX).<sup>63</sup> A atratividade destas reservas para os moradores reside no fato de que a população local recebe um título de terra coletivo para a área da RESEX e que a agricultura familiar e o uso da floresta tradicionais são permitidos. Existe já uma RESEX no Norte do Município de Santarém (RESEX Tapajós-Arapiuns), cujo plano de uso foi elaborado pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) com o apoio da cooperação finlandesa para o desenvolvimento. Segundo informações do Ministério Público, ali não ocorrem mais delitos ambientais, especialmente porque a população local assumiu o controle territorial. Espera-se que esta estratégia seja levada adiante pelo novo chefe da unidade regional do IBAMA em Santarém, porque ele mesmo trabalhou nos últimos anos por encomenda do CNS nesta RESEX. Em Porto de Moz, também, a sociedade civil desenvolveu uma proposta concreta com o apoio de várias ONGs para a criação de uma RESEX com o objetivo explícito de parar o desmatamento. Porém, esta iniciativa levou a um aumento considerável das tensões e uma multiplicidade de confrontos violentos no nível local. O Ministério Público Federal implementou uma unidade especial com cinco procuradores para estabilizar a situação local e impedir as repressões contra os pequenos produtores por lado da indústria madeireira.

### 3.3 Política ambiental no Pará

No capítulo seguinte serão apresentados a legislação ambiental e as instituições mais importantes

da administração ambiental no Pará, assim como, a sua capacidade de ação e cooperação e o nível de descentralização. Quando necessário, faremos menção também das leis e das instituições ambientais da união. A partir do início dos anos 80, observa-se uma modernização da política ambiental brasileira que pode ser datada pela promulgação do decreto da Lei No. 6938 do ano de 1981. Desde então, o legislação ambiental foi amplamente complementada e a administração ambiental extensamente institucionalizada. Existe uma série de direitos de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão na área ambiental. Com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) foi estabelecido no Brasil, de forma conceitual, o desenvolvimento de estratégias e o planejamento a longo prazo supra-departamentais que foi complementado, depois de 1988, por direitos de participação da sociedade civil. Portanto, existe um marco apropriado para formas de política favoráveis à cooperação, mas existem problemas em relação à implementação das estratégias desenvolvidas e à continuidade política.

#### 3.3.1 A legislação ambiental

A legislação ambiental no Brasil foi determinada pela Constituição Federal (CF) do ano de 1988. Como lei suprema, a CF estabelece os padrões da interpretação para todas as leis ambientais e, além disso, regulamenta as responsabilidades legislativas e técnico-administrativas decisivas. Muitas das leis ambientais mais importantes foram decretadas já no início dos anos 80 e ficaram em vigor também depois do processo constituinte.

A constituição federal estabelece um sistema complexo para a proteção dos recursos naturais. Conforme isso, a proteção ambiental é objetivo do estado e tarefa de todos (art. 125 CF) e cada cidadão tem o direito básico a um meio ambiente saudável (art. 225 CF).<sup>64</sup> Associado a estes direitos existe um amplo sistema de proteção legal regulamentado na sua essência, também através da

62 Ver <http://www.socioambiental.org/website/noticias/conserva/19981202.htm> [20.05.2003].

63 Art. 18, Lei 9.985/2000.

64 Ver Valente (1991, p. 179–180).

Constituição. Segundo isto, o indivíduo tem o direito de acionar em assuntos ambientais, como também, de forma complementar, o Ministério Público. Além disso, a Constituição regulamenta as responsabilidades legislativas e jurídico-administrativas (art. 23, 24, CF) e estabelece a realização de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

A união faz amplo uso da sua competência legislativa na área ambiental. A lei fundamental que institucionaliza a política ambiental é a Lei No. 6983/81<sup>65</sup> que estabelece os detalhes do SISNAMA. Outras leis importantes são a Resolução 001/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) sobre a realização de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e a Lei No. 9.985/2000 sobre a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Como a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Pará (CP) contém alguns regulamentos relativos à proteção ambiental. Qualquer legislação de direito constitucional e a ação dos sujeitos econômicos devem ser orientadas "pelo objetivo da proteção e da melhoria do meio ambiente".<sup>66</sup>

A exigência de uma licença ambiental para a operação de uma determinada instalação é, também no Brasil, o instrumento legal mais importante do ordenamento ambiental da administração pública do meio ambiente. Em função da responsabilidade conjunta para assuntos ambientais, conforme o direito constitucional, todas as três esferas administrativas (união, estado e município) têm o direito de decretar licenças ambientais. Porém, a união é exclusivamente responsável por projetos de "importância regional e nacional". Este critério, por causa da sua indefinição, causa problemas na sua utilização, o que se confirma no caso da barragem e hidrelétrica de Belo Monte cuja responsabilidade administrativa atualmente está sendo verificada pela justiça. A avaliação dos impactos ambientais, no caso de grandes projetos de infraestrutura, deve seguir as normas rigorosas de um

Estudo de Impacto Ambiental (EIA)<sup>67</sup>, que é regulamentado através de várias leis.<sup>68</sup> Os pressupostos exatos e os conteúdos da avaliação foram determinados, em 1986,<sup>69</sup> e consideravelmente simplificados,<sup>70</sup> em 1997, através de uma resolução do CONAMA (e não através de lei). O resultado do estudo sobre os impactos ambientais tem que ser resumido num relatório ambiental (RIMA) ao alcance de todos os públicos e, no âmbito do processo de licenciamento acima apresentado, ser acessível para todos.

Na verdade, no passado, foram elaborados muitos planos comprometidos com o uso dos recursos naturais e a incorporação da Amazônia na estrutura do estado brasileiro. Apesar disso, existe um déficit de planejamento em relação ao uso concreto da terra, especialmente, no que se refere à ocupação ao longo da rodovia federal BR-163.

Instrumentos de planejamento ambiental no Brasil são, principalmente, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o planejamento de unidades de conservação no âmbito do SNUC.

Todos as três esferas administrativas têm competência em planejamento territorial. Porém, é difícil delimitar as responsabilidades exatas. Em geral, pode-se distinguir entre o planejamento espacial urbano e rural. No primeiro, são os municípios que têm direitos amplos, porque são considerados elementos centrais da autonomia municipal.

Segundo a Constituição Federal, apenas o governo federal tem o dever de elaborar e executar planos de uso territorial, exceto as demais normas do planejamento ambiental e do uso da propriedade privada.<sup>71</sup> As determinações destes planos são

65 Ver Krell (1993, p. 74).

66 Art. 252, junto ao art. 230, § 1 (CP).

67 Art. 2, § I, VII, e XV Res. CONAMA 001/86.

68 Lei Federal No. 6938/81, Decreto 99.274/90; Lei No. 9784/99.

69 CONAMA, Res. 01/86.

70 CONAMA, Res. No. 237/97.

71 Os critérios a serem considerados constam na constituição federal. Explicações mais detalhadas sobre isso se encontram em: Vieira (1991, p. 120).

obrigatórias, também para os municípios.<sup>72</sup> A Lei No. 6938/81 estabelece o ZEE como o principal instrumento de planejamento.

De acordo com o art. 254 CP, a administração pública no Pará é responsável pela realização de um ZEE no nível do estado para coordenar o desenvolvimento, como também, a proteção e a preservação do meio ambiente.<sup>73</sup> A legislação federal regulamentou apenas em 2002, quer dizer, mais de 20 anos depois da sua introdução, este instrumento de planejamento obrigatório.<sup>74</sup> No Pará, somente a partir do início de 2003 existe também uma lei que regulamenta a execução do ZEE no nível estadual. O governador do Pará incumbiu a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) desta atribuição. Além disso, deve ser realizado, conforme o desenvolvimento científico e tecnológico, um levantamento topográfico e a fiscalização regular da área do estado, afim de que a divisão em zonas de proteção ecológica e de utilização econômica seja sempre atualizada e a conservação dos ecossistemas fique sob controle.<sup>75</sup>

A aplicação efetiva do ZEE na Amazônia, aconteceu até hoje sobretudo no nível de alguns projetos pilotos, exceto no Acre e em Rondônia, onde existe um ZEE estadual. No Pará, ainda não existem passos concretos para a realização do ZEE.

Um outro instrumento de planejamento, no nível municipal, é o Zoneamento Agro-Ecológico (ZAE). O ZAE não é elaborado através de um processo participativo de planejamento. A EMBRAPA levanta, sobretudo, a aptidão dos solos das áreas em questão e o governo municipal define o futuro uso da terra a partir desta base para o cultivo de determinadas variedades de cereais, para a pecuária ou para unidades de conservação, por exemplo.

A demarcação de unidades de conservação pode ser realizada de forma independente, mas pode ser integrada também num ZAE ou num ZEE. Todas as três esferas administrativas podem demarcar unidades de conservação. As categorias disponíveis são múltiplas, porém não se orientam na classificação internacional de áreas protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (*International Union for the Conservation of Nature - IUCN*). Uma especificidade brasileira é a criação de "mosaicos de unidades de conservação" como atualmente pensados para a Terra do Meio e já implantados na área de influência da barragem de Tucuruí.

Até a metade dos anos 90, o direito ambiental brasileiro foi marcado, principalmente, por normas do ordenamento ambiental (política de comandar e fiscalizar - *command-and-control-policy*).<sup>76</sup> Desde então foram introduzidos novos instrumentos na política ambiental que tentam influenciar decisões individuais dos atores econômicos fomentando uma nova compreensão da responsabilidade individual pelo meio ambiente. Estes instrumentos indiretos incluem, por um lado, as leis sobre responsabilidade ambiental e, por outro, instrumentos corporativos como a negociação de licenças ambientais ou incentivos fiscais.

O direito brasileiro conhece a responsabilidade do direito civil, administrativo e penal para danos ambientais. Uma inovação interessante da legislação brasileira é o art. 3 da nova Lei de Responsabilidade Ambiental No. 9605/98, segundo o qual as empresas (pessoas jurídicas) são responsáveis pelos danos ambientais que causam, independente da responsabilidade das pessoas físicas que as representam.<sup>77</sup>

Além disso, o estado pode sancionar os poluidores. O órgão responsável pode em caso de violação contra exigências ambientais, por exemplo, aplicar multas, detenções, fechamento da empresa,

---

72 Ver Krell (1993, p. 151).

73 Ver Athias & Dourado (1993, p. 175).

74 Decreto Federal No. 4297, do 10.07.2002.

75 Ver Athias & Dourado (1993, p. 175).

---

76 Ver Hochstetler (2002, p. 79).

77 Ver <http://www.brazil.org.uk/page.php?cid=1294> [18.01.2003].



como também cancelar incentivos fiscais e créditos de instituições públicas (responsabilidade ambiental do direito administrativo).<sup>78</sup> Além disso, existem uma série de tipos de delitos legais relativos ao meio ambiente, que em parte ameaçam com penas de prisão de vários anos (responsabilidade ambiental do direito penal).<sup>79</sup>

No Brasil foram introduzidos uma série de incentivos econômicos orientados ao meio ambiente, sobretudo, no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. No Rio de Janeiro foi introduzida uma taxa ambiental para a prospecção de petróleo para captar recursos financeiros para o Fundo Estadual do Controle Ambiental (FECAM). No Ceará, as taxas de água foram aumentadas por uma contribuição para o Fundo dos Recursos Hídricos (FUNORH), e foram introduzidos diferentes valores de tarifas que dependem do tipo de uso da água. O objetivo desta medida foi o aumento da consciência da população em relação ao uso da água. Em São Paulo foram impostas também às empresas públicas tarifas para o esgoto. Conseguiram-se maiores ingressos financeiros, porém uma redução do consumo de água não foi alcançada. Em vários estados foi implantado o Prêmio OndAzul de Meio Ambiente para o engajamento de ONGs e da mídia, chamando uma atenção crescente e despertando o interesse da população e dos empresários para as atividades ambientais.<sup>80</sup>

No âmbito do direito internacional, o Brasil está integrado ao sistema de direito ambiental internacional. A proteção da base natural da vida se tornou uma das tarefas mais importantes do direito internacional.<sup>81</sup> A convenção da biodiversidade e a convenção quadro da mudança do clima são elementos centrais para a política ambiental na Amazônia.<sup>82</sup> A convenção da biodiversidade con-

tém em art. 8 j o compromisso explícito dos países assinantes de conservar o saber tradicional da população local e dos povos indígenas e de promover o seu uso sob participação adequada. Os mecanismos do Protocolo de Kyoto para a implementação da convenção quadro das nações unidas da mudança do clima oferecem boas possibilidades para consolidar padrões cooperativos na esfera da política ambiental internacional (mecanismo do desenvolvimento limpo e implementação conjunta).

Além disso, a Agenda 21 se destaca sob o ângulo da participação. Por causa da importância particular da Amazônia para a biodiversidade a convenção de Washington sobre o comércio internacional de espécies ameaçadas (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora - CITES*) tem um papel importante para a política ambiental brasileira. Um outro instrumento relevante do direito internacional é a convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os direitos dos povos indígenas.

O Brasil reconheceu em 1986, pela primeira vez com o processo constitucional os direitos de seus povos indígenas e entregou a sua proteção ao Ministério Público. O mandamento constitucional mais importante nesse sentido é o art. 231, § 1, pelo qual são reconhecidas as organizações tradicionais e os direitos de uso originários dos povos indígenas em relação às áreas ocupadas por eles. Paralelamente existe o Estatuto do Índio que fica parcialmente em contradição com este mandamento constitucional e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) equipada com uma série de atribuições paternalistas.

No Brasil existe, especialmente, na área ambiental uma série de fundos estatais que distribuem recursos também a organizações da sociedade civil para fins de utilidade pública. No Pará existe o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) para a área ambiental e o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FUNTEC) para a promoção da pesquisa.

78 Ver Vieira (1991, p. 117); art. 14, Lei No. 6 938/81.

79 Art. 29 ss.; Lei No. 9605/98 como também regulamentos do direito penal em leis específicas, por exemplo, no Código Florestal, etc.

80 Ver Acquatella (2001, p. 34).

81 Ver Buck & Verheyen (2002, p. 2).

82 Brasil ratificou a CBD no 28.02.1994. Ver <http://www.biodiv.org> [10.01.2003].

A sociedade civil tem acesso amplo às informações jurídico-ambientais. A Constituição brasileira concede o direito de adquirir da administração pública informações de interesse coletivo ou individual, o que pode ser excluído apenas por interesses de segurança predominantes do estado.

Também a Lei No. 6.938/81<sup>83</sup> compromete todos os órgãos do SISNAMA a disponibilizar resultados próprios de pesquisa para garantir a proteção ambiental para qualquer pessoa que tenha um interesse legítimo. Este direito foi substancialmente ampliado, em abril de 2003, através de uma nova lei de informação ambiental<sup>84</sup> seguindo o exemplo da convenção de Aarhus.<sup>85</sup> Agora os órgãos do SISNAMA são obrigados a disponibilizar o acesso público a todas as informações ambientais de que dispõem.

É considerável na prática o acesso a todas as leis ambientais e a outros bancos de dados através da internet. Isso é uma base extraordinária para a participação ativa da sociedade civil. Por mais que cada organização na Amazônia não tenha acesso, a internet não deixa de ser uma maneira relativamente fácil em comparação com as formas tradicionais através de códigos impressos, caros e extensos, e que têm que ser atualizados e legitimados pela publicação no diário oficial.

---

83 Art. 6 § 3: "Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada."

84 Lei No. 10.650/2003.

85 A convenção de Aarhus é o acordo da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (United Nations Economic Commission for Europe - UN/ECE) sobre o acesso às informações, a participação do público em processos de tomada de decisão e o acesso aos tribunais de justiça em causas ambientais. Em: [http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus\\_konvention.php?vers=text](http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus_konvention.php?vers=text) [21.05.2003].

### 3.3.2 Grau de institucionalização da política ambiental na Amazônia

No Brasil existem órgãos, tanto no nível federal, quanto no estadual que são exclusivamente responsáveis pela proteção ambiental e que dispõem de uma multiplicidade de instrumentos diretos (ordenamento ambiental), indiretos (responsabilidade ambiental, informação ambiental, etc.) e econômicos (incentivos fiscais ou taxas especiais, escalamento de tarifas, etc.). As leis ambientais são complementadas por um extenso sistema de proteção legal no qual o Ministério Público (MP) tem amplas competências.

A estrutura institucional atual revela a existência de uma vontade política, pelo menos parcialmente, em quase todas as esferas do estado em não apenas alcançar ambiciosos objetivos de desenvolvimento custe o que custar, senão também considerar critérios de proteção ambiental neste processo. Porém, a capacidade de ação dos órgãos ambientais, quer dizer, a capacidade de estabelecer e alcançar objetivos ambientais é desenvolvida de forma muito diferente pelos mesmos.

### 3.3.3 Administração ambiental – o sistema nacional ambiental SISNAMA

No Brasil, ao contrário da Alemanha (ver Quadro 9), o governo federal mantém uma estrutura institucional com amplas competências na execução em cada estado.

No Brasil, todas as três esferas têm competências de execução relativas a questões ambientais. Os critérios para identificar o órgão responsável dependem muitas vezes da extensão do projeto ou do caráter prejudicial dos impactos ambientais. Quanto mais grave os impactos, mais provavelmente o governo federal e seus órgãos assumirão a responsabilidade. A distribuição das tarefas é regulamentada, principalmente, pelos art. 23 e 24 da Constituição brasileira. Porém, não existe uma

### Quadro 9: A administração ambiental na Alemanha

A esfera federal tem amplas competências legislativas na área ambiental, mas quase não tem competências de execução. Por exemplo, a lei sobre proteção contra emissões, que regulamenta a obrigatoriedade de licenciamento de instalações com emissões de qualquer tipo, é uma lei federal, mas as autorizações são concedidas pelos órgãos de ordenamento ambiental dos estados. A regra da Constituição estabelece que as leis federais são executadas pelos estados como assunto próprio, quer dizer, que os estados concedem as autorizações, em geral, na base de regulamentações através de seus próprios órgãos. Em poucas áreas apenas, o governo federal executa suas próprias leis (p.ex., Ministério das Relações Exteriores e Administração da Receita Federal). Por causa da quase ausência das competências de execução, também não existe uma estrutura institucional extensa no nível federal. Na verdade, o governo federal pode criar órgãos superiores próprios, como por exemplo, na área ambiental o *Umweltbundesamt* - UBA (Departamento Federal de Meio Ambiente). Porém não pode atribuir a estes a competência de execução das leis ambientais, porque esta cabe aos estados, conforme a Constituição. Portanto, o UBA é um órgão que apoia o governo federal, principalmente, através de assessoria técnica e que tem como tarefa especial verificar os impactos ambientais de medidas federais. A situação de outros órgãos federais na área do meio ambiente é parecida, como o *Bundesamt für Naturschutz* - BfN (Departamento para a Proteção da Natureza), o *Robert-Koch-Institut* (Instituto Robert Koch) ou a *Physikalisch-Technische Bundesanstalt* (Instituto Federal Físico-Técnico), que têm, principalmente, as tarefas de pesquisa e documentação.<sup>86</sup>

regulamentação que esclareça definitivamente a cooperação entre as três esferas do estado. O SISNAMA, fundado em 1981, integra todos as três esferas do estado e define responsabilidades, mas não regulamenta a questão central da cooperação dos atores estatais da área ambiental. Isso leva ao fato de que são decretadas leis contraditórias nos níveis estadual e municipal e, freqüentemente, a cooperação também não acontece.

Um outro problema é que nem todos os atores ambientais relevantes estão integrados no SISNAMA. Explicitamente fazem parte apenas os ministérios e as secretarias nos níveis federal, estadual e municipal; o IBAMA, como órgão executor do governo federal; e o CONAMA (ver Quadro 10). Outras instituições ambientais relevantes como o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH), a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS) e o Conselho Nacional para

### Quadro 10: O CONAMA

O CONAMA tem a tarefa de assessorar o Conselho de Governo e de apresentar propostas de diretrizes normativas para a política ambiental. Além disso, ele pode deliberar sobre questões técnicas explicitamente demandadas a ele mesmo, por exemplo, resolver sobre pressupostos do licenciamento ambiental.<sup>87</sup>

Merece uma consideração especial a sua composição, pois é integrado em grande parte por representantes da sociedade civil. O CONAMA tem 101 membros, sendo 96 destes com direito a voto. São o presidente, representado pelo Ministro de Meio Ambiente, 22 representantes da sociedade civil, 8 representantes da iniciativa econômica privada e igualmente 8 representantes dos governos municipais, 27 representantes dos governos estaduais e 30 representantes de todos os ministérios. O Ministério Público delega três membros sem voto. Além disso, há um membro honorário e um representante da Comissão Parlamentar para a Proteção do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.<sup>88</sup>

Amazônia Legal (CONAMAZ), por exemplo, não estão integrados.<sup>89</sup>

No quadro de distribuição de competências do SISNAMA, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central que concentra a responsabilidade para as questões político-ambientais no nível federal. Em todos os estados existem órgãos

87 Art. 7 f., Lei No. 6983/81; Lei No. 8.028/90.

88 Ver <http://www.mma.gov.br> do 18.12.2002; Decreto No. 99274/90; Decreto No. 3942/01.

89 A intersetorialidade e a intragovernabilidade das políticas ambientais, em: [www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br) (21.05.2003, p. 1-2).

86 Ver Helberg (2002, p. 95-96).

exclusivamente reponsáveis pela proteção ambiental, como a SECTAM no Pará.

Como apresentado anteriormente, o SISNAMA define as posições e responsabilidades de cada órgão ambiental. Assim, monitoramento e fiscalização são tarefas conjuntas das esferas federal, estadual e municipal. Na prática, há muita margem para incertezas, pois a forma de cooperação não é regulamentada. No Pará, se tenta fechar um pacto federativo que defina claramente a distribuição das tarefas entre os governos federal e estadual na área de fiscalização e combate ao desmatamento. É previsto implementar um sistema conjunto para a emissão de autorizações para o manejo florestal e o desmatamento, para a sua fiscalização e para o combate aos incêndios com a participação de órgãos federais e estaduais, como também das administrações municipais. O objetivo é que a secretaria municipal de meio ambiente receba todas as solicitações de desmatamento, verifique se a documentação está completa e transfira para o órgão responsável. Até agora, não existe nenhuma coordenação entre os órgãos, ao contrário, muitas vezes o IBAMA e a SECTAM bloqueiam um ao outro, especialmente dificultando o acesso às informações e aos bancos de dados relacionados ao meio ambiente.

### 3.3.4 Capacidade de ação da administração ambiental

#### Capacidade de ação dos órgãos federais de meio ambiente

O Ministério de Meio Ambiente (MMA), com sede em Brasília, é uma pasta relativamente recente com poucos recursos, explicitado pelo fato de que uma grande parte dos funcionários são remunerados através de recursos internacionais. Por princípio, o MMA não tem representações próprias nos estados. Conforme a lei, o IBAMA é o órgão ambiental executor do governo federal no nível local.<sup>90</sup>

#### Quadro 11: Amazônia Legal

A Amazônia Legal é composta dos estados da região Norte, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e partes do Estado do Mato Grosso (região Centro-Oeste) e do Estado do Maranhão (região Nordeste). A Amazônia Legal tem uma área de 5.217.423 km<sup>2</sup>, o que corresponde a aproximadamente 61% do território brasileiro. A expressão Amazônia Legal denomina uma região separada no planejamento econômico nacional com unidades administrativas centrais específicas e direito de acesso aos recursos de fomento do banco de desenvolvimento regional, Banco da Amazônia S.A. (BASA), e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) administrado pelo BASA.

O MMA é composto por cinco secretarias, sendo uma responsável pela Amazônia, a Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), enquanto as outras quatro são responsáveis por determinados temas transversais ou pela proteção de um recurso específico como floresta ou água. Isso resulta em indefinições sobre a distribuição de competências já na estrutura interna do ministério, e, por conseguinte, restrições da capacidade de ação.

A própria SCA executa vários programas e alguns projetos no âmbito do PPG7 e não através do IBAMA. Para a coordenação dos projetos e para dispor de uma articulação política no nível estadual, existe uma representação da SCA em todos os estados da Amazônia Legal (ver Quadro 11).

A representação da SCA no Pará é constituída por uma pessoa lotada na SECTAM, em vez do IBAMA, com a tarefa de intermediar entre SCA e o governo do estado para diminuir as tensões entre o IBAMA e os governos estadual e municipais. A representação não dispõe de recursos próprios.

A relação entre MMA e o IBAMA, também, é marcada por tensões sérias. O IBAMA é um órgão muito mais antigo e com uma identidade consolidada que, aparentemente, não suporta ser subordinada facilmente a um ministério. Foi criado no final dos anos 80 pela fusão de três órgãos federais, precisamente, os institutos da borracha (SUDHEVEA), da pesca (SUDEPE) e dos recursos florestais (IBDF), sendo os funcionários remanescentes destes órgãos. No ano 2002 foi realizado o primeiro concurso público para centenas de novas vagas, entre elas, 27 no Pará. Esta medida foi

90 Art. 6, § IV, Lei No. 6.983/81.

considerada como um excelente passo na direção de uma profissionalização do IBAMA.

No Pará, o IBAMA dispõe de cerca de 300 funcionários trabalhando em diferentes unidades administrativas. Têm três Gerências Executivas (GEREX), diretamente subordinadas à central em Brasília, dentre as quais, Belém e Santarém, e várias unidades menores subordinadas aos GEREX, como por exemplo, Altamira. A tarefa principal do IBAMA no Pará é a autorização dos planos de manejo florestal e a fiscalização da exploração madeireira (ver Quadro 12). A infra-estrutura dos escritórios é muito variada e, na prática, uma fiscalização efetiva, especialmente da exploração madeireira é muito difícil em qualquer lugar no Pará. As razões são, por um lado, a falta de meios de transporte, recursos financeiros e humanos, e, por outro, a susceptibilidade à corrupção dentro do IBAMA.

Acusa-se o IBAMA de se aproveitar da exploração e da comercialização ilegal de madeira. Por um lado, o órgão ganha com as taxas que recebe para a autorização de planos de manejo florestal, por outro, alguns funcionários recebem compensações financeiras para não executar as fiscalizações ou realizá-las de forma pouco efetiva.

A mudança de governo em 2003 levou a uma considerável troca de pessoal na administração federal atingindo, inclusive, os chefes das unidades locais. Todas as chefias dos escritórios do IBAMA no Pará foram substituídas e, em parte, ocupadas por pessoas de fora da instituição. Como cada vaga teve que ser negociada dentro da coligação do governo, nos primeiros meses de 2003, a administração ambiental ficou sem capacidade de ação. A ocupação de cargos de chefia com pessoas novas e a renovação e o aumento dos recursos humanos leva à esperança que o problema interno de corrupção possa ser resolvido de forma duradoura.

#### **Quadro 12: Exploração legal de madeira**

Existem duas possibilidades de exploração legal de madeira sendo ambas relacionadas a solicitações ao IBAMA. A primeira possibilidade é que o dono da terra solicite uma autorização de desmatamento quando pretende implantar na sua propriedade pastos ou lavouras. Em zonas de floresta primária na Amazônia, a área a ser desmatada não pode superar os 20% da área total do estabelecimento. Além disso, tem que considerar as áreas de proteção permanente nas ladeiras, ao longo dos rios e das nascentes (ver o Código Florestal). A segunda possibilidade é o plano de manejo florestal que regulamenta a exploração seletiva. Ambos os tipos de solicitação são elaboradas para a empresa, em geral, por engenheiros florestais autônomos. Deve provar a existência do título da terra para a área de floresta ou o terreno a ser manejado. O IBAMA muitas vezes não verifica se os títulos são legais. Anteriormente no caso do manejo florestal, a autorização estava relacionada a uma vistoria da área de floresta, o que freqüentemente não acontecia. Em geral, a emissão de uma autorização era um processo extremamente pesado e lento. A partir de 2001 existe um decreto do MMA que determina que todos os planos de manejo florestal, depois de um prazo de 60 dias, serão automaticamente considerados concedidos. Com isso, o empresário tem o direito de implementar o plano, desde que respeite as devidas leis em vigor. O IBAMA, por sua vez, tem uma base legal para fiscalizar a implementação dos planos, quer dizer, ir para lá e verificar se a exploração de madeira realmente acontece neste lugar. Para evitar irregularidades na fiscalização no nível local é implementado atualmente um sistema apoiado por satélite para a fiscalização da exploração e do transporte, o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais (SISPROF).

#### **Capacidade de ação da administração ambiental estadual**

A SECTAM existe desde 1993. É um órgão muito recente e centralizado com um perfil institucional ainda pouco desenvolvido. Em geral, se orienta pelos interesses do governo estadual e, freqüentemente, não tem posições claras seguindo um caminho de desenvolvimento difuso tendo a sua relação com a política ambiental pouco definida. Os interesses econômicos da mineração, da indústria madeireira e do cultivo da soja influenciam consideravelmente na política do estado e o governo, apesar de ter um discurso geral em favor da proteção ambiental, ainda não definiu uma estratégia ambiental clara e perceptível. Isto dificulta as vezes o posicionamento claro da SECTAM.

No passado, muitas vezes conflitos de competência entre as esferas federal e estadual impediram uma política ambiental efetiva. Há alguns anos, tenta-se, com o apoio do PPG7, implementar um sistema de monitoramento florestal. Estas pretensões não tiveram êxito ainda, porque o IBAMA e a SECTAM não conseguiram um acordo sobre a divisão de trabalho.

Nos casos estudados do complexo hidrelétrico de Belo Monte e da BR-163, a SECTAM é um ator com um papel inferior sendo considerada pela maioria dos entrevistados como pouco importante neste contexto. Isso é resultado, entre outros motivos, pelo fato de que ela não está presente no nível local e não tem representações próprias nos municípios.

Uma das razões para este desempenho da SECTAM é a distribuição de competências do SISNAMA. Conforme isso, se o governo do estado não atua o IBAMA é obrigado a assumir a responsabilidade de forma supletiva.<sup>91</sup> Assim, o estado muitas vezes evita decisões incômodas e deixa a política ambiental nas mãos do governo federal. A pouca importância do governo estadual, nos casos estudados, é também resultado do fato de que, segundo as entrevistas, o governador, especialmente no último período legislativo, deu pouca atenção ao Oeste do Pará, porque a oposição político-partidária tinha a sua base de poder em Santarém e Altamira. Isso levou à pretensão de criar o Estado do Tapajós com a capital em Santarém. Segundo muitos dos entrevistados em Santarém e Altamira, o novo governador tem uma postura mais construtiva em relação a esta região.

### **Capacidade de ação das administrações municipais**

A legislação brasileira atribui a todas as três esferas administrativas competências ambientais (ver Quadro 13). Entretanto, existem secretarias de meio ambiente apenas em alguns municípios do Pará em parte implementadas com o apoio do

PPG7. Em geral, a capacidade de ação das administrações municipais é baixa. As secretarias municipais de meio ambiente dependem ainda mais da boa vontade do prefeito que as secretarias estaduais do meio ambiente do governador e quase não têm recursos financeiros. A competência legislativa na área ambiental frequentemente não é executada, porque os próprios prefeitos muitas vezes são pecuaristas ou madeireiros e se posicionam contra a introdução de uma gestão ambiental municipal. Para justificar o descaso, eles frequentemente alegam, por exemplo, que as fiscalizações ambientais são de responsabilidade exclusiva da esfera federal, o que não é verdade. A princípio, também os órgãos municipais, especialmente, a guarda municipal, podem fiscalizar as autorizações emitidas pelos órgãos federais.

O papel da esfera municipal na elaboração e avaliação das licenças ambientais se limita à questão dos fatores espaciais de localização. Os aspectos técnicos da implantação e da operação de instalações ficam, frequentemente, sob a responsabilidade dos órgãos estaduais e federais, pois as secretarias municipais não têm a competência técnica.<sup>92</sup> Caso elas desenvolvam esta competência, poderão assumir a emissão da licença para empresas menores com emissões restritas localmente. Em relação à execução do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a administração municipal pode elaborar "diretrizes adicionais".<sup>93</sup> Além da competência técnica restrita, outro fator que limita a capacidade de ação de muitas administrações municipais no Pará é a extensão da sua área administrativa. Somente o Município de Altamira tem cerca da metade do tamanho da área total da Alemanha.

---

91 Art. 10, Lei No. 6.983/81.

---

92 Ver Krell (1993, p. 190).

93 Art. 5, CONAMA, Res. 001/86.

**Quadro 13: O município brasileiro**

O município é a unidade política da administração local no Brasil. Cada município tem um prefeito eleito diretamente pela população e uma câmara de vereadores, que promulga leis municipais.<sup>94</sup> A Constituição Federal determina uma organização política uniforme para todos os municípios.<sup>95</sup> Conforme o art. 29, CF, todos os prefeitos e vereadores são eleitos no mesmo momento por quatro anos. Na administração municipal vale o princípio da divisão rigorosa do poder. O prefeito é a única autoridade eleita pelo lado do poder executivo e a figura central da administração municipal pela qual ele é o único responsável. Ele pode nomear e demitir livremente todos os membros do seu governo municipal (secretários). Sua reeleição é possível, como também a dos governadores e do presidente, depois de uma mudança constitucional por iniciativa do presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso. O prefeito dispõe de instrumentos de poder importantes como o direito ao veto contra leis e o direito exclusivo de tomar a iniciativa a propor leis em caso de regulamentos relacionados aos recursos financeiros.

**3.3.5 Capacidade de cooperação da administração ambiental****Capacidade de cooperação da administração ambiental federal**

A capacidade de cooperação, especialmente a disposição para formar alianças com movimentos sociais e ONGs, é desenvolvida de maneira diferente no MMA e no IBAMA. Na região dos estudos, muitas vezes o MMA é um parceiro dos movimentos sociais, enquanto o IBAMA, em geral, é mais percebido como um órgão conflitivo do que cooperativo.

O MMA coopera de maneira múltipla com outros atores ambientais relevantes. No Pará, por exemplo, a representação da SCA apoiou junto à SECTAM a criação de um mosaico de unidades de conservação em torno do lago de Tucuruí, que é considerado modelo. O IBAMA, por sua vez, não tem nenhuma tradição de negociação com a população local e os movimentos sociais, ao contrário do MMA, seu órgão superior. O trabalho do IBAMA é parcialmente marcado por uma vertente

que se orienta pelo conceito do preservacionismo, conforme o qual a proteção ambiental só pode ser alcançada contra a população local. Uma exceção é o Conselho Nacional dos Povos Tradicionais (CNPT), lotado no IBAMA e responsável pela cooperação com populações tradicionais e a administração das Reservas Extrativistas. Apesar da menor intensidade de destruição ambiental reconhecida na maneira de viver de povos indígenas, eles também não são considerados como aliados pela vertente preservacionista do IBAMA. Uma crítica muitas vezes confirmada em relação aos indígenas é que eles toleram propositadamente a exploração ilegal de madeira nas suas reservas e ganham com isso. A relação com os povos indígenas é extremamente difícil. A princípio, o IBAMA não assume nenhuma tarefa de fiscalização ambiental nas áreas indígenas e se refere à responsabilidade plena da FUNAI, apesar de que a lei de maneira nenhuma prevê esta distribuição de tarefas de forma explícita. Ambas as instituições se arranjaram neste consenso, tanto no nível federal, quanto no nível local. Porém, a FUNAI não tem nenhuma atribuição policial parecida ao IBAMA, mas depende da cooperação e do apoio da polícia. Esta, por sua vez, frequentemente é controlada e influenciada, respectivamente, no nível local pela indústria madeireira. Assim, florestas consideravelmente intatas em reservas indígenas se tornam as áreas de exploração preferidas das empresas madeireiras, muitas vezes, tolerado pela FUNAI. No nível local, quase não existe uma cooperação entre o IBAMA e a FUNAI, ao contrário. Em Altamira, por exemplo, a situação se agravou tanto que no momento da realização do estudo os dois chefes dos órgãos se acusaram, simultaneamente, de corrupção junto à procuradoria.

Um motivo para a maior disposição à cooperação do MMA é a falta de representantes próprios do órgão no nível local. Como a relação entre MMA e o IBAMA tradicionalmente é muito tensa, o MMA depende de outras alianças. Além disso, por causa da sua proximidade com as instituições financiadoras internacionais, no MMA prevalece também um discurso de participação que se baseia no reconhecimento de que a política ambiental precisa de aliados para poder alcançar seus objetivos.

94 Ver Krell (1993, p. 40).

95 Ver Krell (1993, p. 17).

### **Capacidade de cooperação da administração ambiental estadual**

Do mesmo modo como o IBAMA, a SECTAM mostra a disposição de cooperar com a sociedade civil apenas em poucos casos. As relações entre a SECTAM e os municípios muitas vezes são influenciadas por critérios político-partidários. A presença local da SECTAM é apenas pontual, devido à grande extensão territorial do Estado e à implementação muito lenta da política de descentralização que prevê o fortalecimento dos órgãos ambientais municipais em vez de criar dependências municipais da mesma.

### **Capacidade de cooperação da administração ambiental municipal**

A capacidade de cooperação da administração ambiental municipal é pouco desenvolvida, da mesma forma como a do estado. Apenas em poucos municípios existem iniciativas para uma cooperação com ONGs e movimentos sociais, como por exemplo, em Santarém na ocasião da elaboração de um novo código da lei ambiental municipal.

#### **3.3.6 Grau de descentralização da administração ambiental**

A estrutura do Brasil como estado federativo tem três níveis que executam o poder originário do estado, sugerindo uma forte posição dos municípios. Apesar da posição independente dos municípios e da sua autonomia garantida pelo direito constitucional, a proteção ambiental é altamente centralizada no Brasil. Em questões relativas à proteção ambiental o governo federal se mostra, freqüentemente, mais favorável em relação a reformas que os governos estaduais e municipais que, muitas vezes, simplesmente não têm os recursos necessários, além de terem uma posição legal indefinida no SISNAMA.

A tentativa de grupos ambientais em exercer influência na política ambiental se concentra, muitas vezes, nos órgãos federais, com sede em Brasília,

ou no máximo, nas secretarias estaduais porque os municípios, freqüentemente, não dispõem dos pressupostos técnicos e financeiros para uma administração ambiental própria.

Há mais tempo, a descentralização da política ambiental é um objetivo almejado no nível federal. A criação das representações da SCA nos estados é uma das medidas do MMA para alcançar este objetivo. O IBAMA também se encontra numa fase de re-estruturação, principalmente, para melhorar o contato com os cidadãos e transferir competências na tomada de decisão para baixo.<sup>96</sup> No entanto, um dos principais problemas continua porque a administração dos recursos financeiros acontece em Brasília. Isto quer dizer que o órgão local não se beneficia diretamente das taxas que recebe.

O subprograma de política de recursos naturais (SPRN) do PPG7 visa também a descentralização da administração ambiental. Na SECTAM não houve tanto progresso como em outras instituições, a exemplo da polícia militar e civil e do Ministério Público Estadual (MPE), o que está relacionado, entre outros fatores, à maior complexidade das tarefas desta secretaria. Algumas instituições novas foram criadas por iniciativa do SPRN, como por exemplo, o grupo de trabalho no nível estadual, que reúne todos os atores envolvidos no SPRN (várias secretarias estaduais, o IBAMA, representantes da sociedade civil, a polícia civil e militar, o Ministério Público Estadual e outros), o Núcleo de Meio Ambiente do MPE e unidades ambientais especializadas da polícia militar e civil na capital Belém e em alguns lugares no interior do estado.

Enquanto medidas intra-institucionais de desconcentração não apresentam problemas significativos e ocorrem sem complicações relevantes, como no IBAMA, a transferência de competências de tomada de decisão do governo federal para o governo estadual (descentralização) significa um problema grave. No contexto do Pará, o problema

---

96 Ver Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2003a).



se reflete na desconfiança em relação à SECTAM. Visto que a sua competência de execução é considerada fraca, a administração federal tem receios de incumbi-la com mais competências. Da mesma maneira, a SECTAM desconfia das administrações municipais e implementa sua política de descentralização lentamente. Todos os processos de autorização têm que ser resolvidos em Belém. O nível federal também não tem confiança nas administrações municipais, ainda menos que na administração estadual, porque aquelas, muitas vezes, ficam sob suspeita (muitas vezes justificada) de corrupção, especialmente, quando os prefeitos são também madeireiros.

Apesar disso, as possibilidades de uma descentralização efetiva e ampla aumentaram com a mudança do governo federal, pois tanto a nova direção do MMA quanto a do IBAMA determinaram isso como objetivo da reforma. A política de descentralização do MMA foi elaborada no último período legislativo. O então ministro federal de meio ambiente assinou um acordo com o governador do Pará com o objetivo de definir a distribuição de tarefas na fiscalização do desmatamento. A nova ministra do meio ambiente, Marina Silva, também defende esta política. Em geral, pretende-se fortalecer o papel dos estados na execução da política ambiental na Amazônia, principalmente, em relação à problemática do desmatamento. Uma possibilidade pensada no MMA é o condicionamento de recursos e a exigência de mais coerência para, simultaneamente, considerar a desconfiança, parcialmente justificada, em relação aos governos estaduais e, ao mesmo tempo, transferir competências.

### 3.4 Direitos formais de participação

O direito brasileiro tem muitos elementos que proporcionam a participação. A democracia brasileira não é estritamente representativa. Conforme a Constituição Federal (art. 1, CF) existe a possibilidade de realizar plebiscitos. A Constituição do Pará determina que projetos e medidas que possam colocar em risco o equilíbrio ecoló-

#### Quadro 14: Direitos de acionar juridicamente para a proteção do meio ambiente na Alemanha

Conforme o direito alemão apenas aquele que é atingido diretamente por uma medida do estado pode acionar. Este princípio é respeitado rigorosamente com poucas exceções. Uma exceção introduzida apenas em 2002 através da nova lei federal de proteção da natureza é a ação civil de associações. Com isso foi criada a possibilidade que associações de proteção ambiental explicitamente reconhecidas possam acionar contra processos de licenciamento ambiental e casos de dispensa de decretos relativos a áreas de proteção de natureza ou parques nacionais, sem ser atingidas diretamente por estas medidas.

gico apenas podem ser autorizados através de lei e após uma consulta à população atingida.<sup>97</sup>

As possibilidades de participação de grupos da sociedade civil são relativamente variadas. Eles participam tanto no CONAMA quanto no Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA), que ambos, têm atribuições legislativas. A sociedade civil tem amplos direitos para impetrar ação civil nos tribunais de justiça e direito de participação no processo de licenciamento ambiental, sem enfrentar muitas dificuldades burocráticas. Além disso, tem no o Ministério Público um aliado poderoso e independente.

Os direitos de participação existentes são usados efetivamente de variadas maneiras, o que, na realidade, influencia nas decisões ambientais.

#### 3.4.1 Proteção jurídica geral

O direito brasileiro tem uma série de instrumentos de controle jurídicos que podem ser utilizados para a proteção ambiental, especialmente, a ação civil pública que atribui ao Ministério Público o direito de agir como advogado do meio ambiente. Em comparação com a Alemanha (ver Quadro 14), os direitos da sociedade civil brasileira de acionar judicialmente para a garantia das leis ambientais são mais amplos.

97 Ver Krell (1993, p. 220–221).

Nos últimos anos, a ação civil pública se tornou uma arma efetiva na defesa do meio ambiente protegido insuficientemente pelos órgãos públicos em todas as esferas administrativas. A idéia principal do sistema de ação civil no Brasil parece ser um tipo de "terapia de choque". Através da concessão de amplos direitos de participação da população e da possibilidade de ação civil popular contra decisões de órgãos públicos tenta-se, através da sociedade civil e dos tribunais de justiça, de exercer um controle organizado da administração.<sup>98</sup>

O papel do Ministério Público que tem a tarefa explícita de reclamar o respeito às determinações jurídico-ambientais não pode ser subestimado. Além disso, existem instrumentos processuais não relacionados diretamente à proteção ambiental, como uma ação civil popular geral, que também, podem ser aplicados com este objetivo e que podem ser derivados do compromisso social da propriedade privada e do direito de vizinhança.<sup>99</sup>

### 3.4.2 O Ministério Público

O Ministério Público (MP) é uma instituição independente dos três poderes (executivo, judiciário, legislativo) que atua em nome do povo e do interesse público, sendo responsável pela defesa da ordem legal.<sup>100</sup> É subdividido num órgão estadual e num órgão federal, independentes um do outro, mas responsáveis em conjunto pelo respeito a todas as leis ambientais. O Ministério Público Federal (MPF) dispõe de representações próprias em todos os estados.<sup>101</sup>

Na sua função como defensor da ordem jurídica em geral,<sup>102</sup> o Ministério Público é responsável pelos direitos básicos sociais e individuais e pela defesa de interesses coletivos,<sup>103</sup> como é o caso do meio ambiente.<sup>104</sup> Para desempenhar esta função, o MP tem uma considerável independência e uma série de direitos de ação civil processual. Além disso, tem o direito de dar ordens aos outros órgãos públicos. No caso de identificação de uma situação ilegal, pode obrigar outros órgãos do mesmo nível administrativo, de tomar medidas adequadas. Ultimamente, o MPF usou várias vezes este direito, especialmente quando ordenou a presença do INCRA e de outros atores federais no Município de Novo Progresso quando os conflitos fundiários se agravaram.

O MPF tem um papel extraordinário na política ambiental na Amazônia. Todos os atores entrevistados indicaram-o como instituição central. Este papel especial se deve, sobretudo, à alguns procuradores muito engajados que entendem a sua tarefa como de apoio à sociedade civil e ajuda à população para conseguir os seus direitos.

O Ministério Público Estadual do Pará (MPE) dispõe de um representante em quase todos os municípios. Porém, os promotores dispõem de poucos recursos materiais e financeiros e têm que realizar uma série de outras tarefas de fiscalização. O MPE implementou com o apoio do SPRN um núcleo de meio ambiente, o NUMA, responsável pela assessoria e a formação das capacidades jurídico-ambientais dentro do órgão. Este departamento apóia também os promotores em casos jurídico-ambientais concretos e organiza os cursos de formação em direito ambiental, oferecidos também para os membros da polícia, da admini-

98 Ver Krell (1993, p. 114).

99 No direito alemão as determinações do direito da vizinhança e da propriedade privada incluem também importantes fundamentos para o cidadão (§ 1004 e § 906 BGB) que podem se fazer valer junto aos tribunais comuns de justiça.

100 Ver Krell (1993, p. 109–110).

101 No Brasil, seguindo o sistema da divisão administrativa, conseqüentemente, também existe um sistema de divisão jurisdicional. Tribunais federais são responsáveis pela

aplicação de leis federais e tribunais estaduais pelas leis do estado ao qual pertencem.

102 Foram concedidos ao MP amplos direitos processuais pelo art. 129, § 3, CF.

103 Art. 127, CF: "O *Ministério Público* é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

104 Ver Valente (1991, p. 179).

stração ambiental e para representantes da sociedade civil.

### 3.4.3 Direitos participativos de ação civil

#### A ação civil pública (por dano ambiental)

Esta forma de ação civil, explicitamente concebida contra danos ambientais, foi traçada de forma geral na Lei No. 6.938/81<sup>105</sup> e detalhada através da Lei No. 7.347/85. Conforme isso, o MP e os governos federal, estadual e municipal têm o direito à ação civil para perseguir juridicamente infrações contra a legislação ambiental.<sup>106</sup> O objetivo pode ser, além de uma condenação à reparação, também uma obrigação jurídica de fazer ou não fazer determinadas ações, mas não a condenação à indenização de indivíduos. Em caso de condenações por tribunais federais as multas são repassadas ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).<sup>107</sup>

Através de uma reforma legislativa recente, as associações que existem há mais de um ano e têm no seu regulamento o objetivo da defesa do meio ambiente, têm o direito à ação civil. Esta inovação jurídica é vista como uma grande conquista da sociedade civil pois torna-a independente do apoio do MP. Por outro lado, isso reduziu a eficiência da ação civil porque as associações não têm uma atribuição policial e, assim, não podem confiscar provas. Até agora, este novo direito foi pouco usado.

O cidadão como indivíduo não é diretamente envolvido no processo, mas pode informar o MP sobre fatos que provam danos ambientais.

Funcionários públicos são obrigados a passar informações para o MP sobre impactos ambientais prejudiciais se souberem dos mesmos. Em geral, juízes ou tribunais de justiça que tomam conhecimento sobre comportamentos prejudiciais ao meio ambiente devem repassar todos os dados conhecidos por eles para o MP, afim de que este possa preparar a ação civil. Além disso, o MP mesmo pode levantar informações através de um inquérito civil.<sup>108</sup>

A possibilidade de ordenar uma liminar através dos tribunais é também importante para evitar danos ambientais ou interromper medidas prejudiciais iniciadas. A ação civil pode se dirigir contra ações de atores públicos e privados. Este foi o caso do licenciamento ambiental da barragem de Belo Monte que, só assim, foi parado.

#### A ação popular

A ação popular foi introduzida no Brasil já nos anos 1960 e pode ser usada também para garantir interesses ambientais.<sup>109</sup> Na Constituição de 1988<sup>110</sup> foi explicitamente determinado que a ação popular pode ser aplicada para anular medidas que prejudicam o patrimônio público, a moral administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. O cidadão deve ser o guardião potencial dos bens públicos. Para tornar este instrumento mais efetivo foi introduzida a isenção dos custos processuais no caso de não poder ser provada uma ação abusiva. Entretanto, esta inovação jurídica é ainda pouco conhecida ou é ignorada pelos juízes.

105 Art. 14, § 1, Lei No. 6938/81.

106 Ver de forma pormenorizada em: Krell (1993, p. 112 ss.).

107 O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) foi criado como um instrumento financeiro específico através de recursos financeiros do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID). Dispõe de um comitê executivo próprio e se financia, entre outros, através de compensações e multas aplicadas pelos tribunais de justiça. Ver Sojo (2002, p. 224).

108 Ver Vieira (1991, p. 126).

109 Introduzida através da Lei No. 4717/65, ver Krell (1993, p. 119-120); Vieira (1991, p. 124 e 126).

110 Art. 5, LXIII, CF.

### 3.4.4 Condições de êxito do uso de direitos participativos de ação civil

Os direitos de ação civil não existem apenas na teoria, senão são aplicados efetivamente na prática. Também em outros casos, além do projeto da barragem de Belo Monte, a ação civil foi usada de forma efetiva para garantir o respeito às leis ambientais na realização de grandes projetos na Amazônia. Assim, a construção das hidrovias Teles Pires-Tapajós e Araguaia-Tocantins foi interrompida e a ampliação do porto e a construção de um viaduto em Santarém foram adiadas.

Decisões "espetaculares" consegue-se, em geral, através do MPF junto a tribunais federais. Por um lado, isso depende da divisão de tarefas entre os dois Ministérios Públicos que são distribuídas, normalmente, conforme o tamanho e a gravidade do projeto, a semelhança do que ocorre na administração ambiental. Entretanto, em comparação com o MPE, o MPF é muito melhor dotado em termos de recursos humanos, materiais e financeiros. O procurador do MPF responsável pela região de estudo dispõe de uma equipe de apoio de 15 procuradores, enquanto o NUMA tem apenas um promotor.

No Pará pode ser observada uma mudança positiva, especialmente em relação ao papel dos tribunais de justiça, da polícia e do MPE, assim como, um aumento de ações conjuntas de ambos os MPs. Vale mencionar especialmente a participação da sociedade e do MPE no debate dos processos de licenciamento das empresas de caulim no nordeste do Pará. Naquela época, foi de fato iniciada a atuação do MPE na participação nos processos de licenciamento ambiental no Pará.<sup>111</sup>

Um pressuposto para o uso efetivo dos instrumentos jurídicos de controle é a informação pública sobre a poluição e degradação do meio ambiente e sobre os direitos de participação. Especialmente nos primeiros anos depois da criação das atribuições ampliadas do MP, os seus processos se referiram quase exclusivamente ao trata-

mento de casos menores que, em geral, têm pouca importância, em vez dos grandes projetos, por exemplo, no setor de mineração.<sup>112</sup> Apenas nos últimos anos, especialmente o MPF, procede também contra grandes projetos. Os juízes mais jovens, mas também os promotores, são cada vez mais sensíveis às questões ambientais porque as universidades começaram a incluir o direito ambiental nos cursos de direito.

### 3.4.5 Direitos de audiência e informação

A sociedade civil tem direito de exigir uma audiência pública e informações nos processos de licenciamento ambiental. A realização de audiências públicas é exigida tanto para projetos que estão sujeitos ao licenciamento pela SECTAM no Pará, quanto para aqueles que dependem do IBAMA.<sup>113</sup> O requerente deve levantar os possíveis impactos ambientais e reuni-los num estudo. Em determinados casos, este estudo tem que seguir as rigorosas exigências de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Um resumo do pedido de licença ambiental tem que estar acessível para todo o público. Com isso começa também o prazo de 45 dias, dentro dos quais, deve ser solicitada uma audiência pública.<sup>114</sup> Têm direito de solicitar esta audiência os órgãos públicos, o MP, o COEMA ou um grupo de pelo menos 50 cidadãos. Depois da realização da audiência pública o órgão pode transmitir os questionamentos ali levantados para o requerente. Quando todos os dados necessários forem compilados, o COEMA no nível estadual e o IBAMA no nível federal, decidem sobre o pedido de licença que será emitida depois pela SECTAM e pelo IBAMA, respectivamente. Também os pedidos conseguintes para a licença de implantação e de operação têm que ser acessíveis para todo o público. Se a audiência pública,

---

111 Ver Moraes (2004).

---

112 Ver Valente (1991, p. 179).

113 Portaria SECTAM/G, No. 39 do 27.11.1992; Moraes (2000, p. 31).

114 Ver Moraes (2000, p. 38).

legalmente exigida, não for realizada, a licença ambiental será anulada.<sup>115</sup>

As entrevistas realizadas mostraram que a maioria dos atores relevantes em Santarém e Belterra não sabiam que o processo de avaliação dos impactos ambientais do asfaltamento da BR-163 havia sido encaminhado pelo órgão federal responsável e que uma empresa especializada foi encarregada pela elaboração do EIA/RIMA.<sup>116</sup> Poucas pessoas manifestaram interesse em solicitar uma audiência pública ou participar dela, mesmo assim, se pronunciaram ao serem questionadas.

A maioria dos atores entrevistados avalia o direito de exigir uma audiência pública no âmbito do processo de licenciamento ambiental, como pouco efetivo, seja porque o processo de realização de uma audiência pública é mal concebido, seja porque, em geral, as audiências são realizadas de maneira equivocada e manipulada. A sociedade civil, freqüentemente, é informada insuficientemente no período anterior à audiência e muitos órgãos se recusam a dar as informações, apesar da legislação prever isso. Muitas vezes, os envolvidos são convocados para as audiências tarde demais de modo que não sobra tempo para a preparação. Muitos atores – da sociedade civil como do setor público – compreendem as audiências públicas como um tipo de fórum de votação sobre o projeto e, assim, tentam influenciar a população no lugar de discutir aspectos técnicos do projeto em questão o que leva, freqüentemente, a debates esvaziados. Além disso, o RIMA e os técnicos muitas vezes usam uma linguagem demasiadamente técnica e pouco compreensível para a população. A participação nestas audiências significa também uma exposição pessoal a que os indivíduos tentam evitar porque sabem que isso pode ter, como conseqüência, graves medidas de repressão. O baixo grau de organização da sociedade civil, particularmente, em lugares distantes, dificulta a articulação anterior à audiência. Em

alguns casos, segundo os entrevistados, foram escolhidos, propositalmente, lugares de difícil acesso para a realização da audiência pública, de forma a impedir uma participação efetiva da população.

Porém, as audiências públicas têm também efeitos positivos pois podem ser utilizadas pelos movimentos sociais para exercer pressão. Significam um espaço público que possibilita que os movimentos sociais entrem em contato direto com os tomadores de decisão e são uma fonte de informação importante, também para o MPF, por exemplo.

### 3.4.6 Direitos participativos na área da proteção da natureza

A sociedade civil dispõe de possibilidades de participação também na área da proteção da natureza. A demarcação de uma unidade de conservação deve ser precedida por uma audiência pública, especialmente para definir a localização exata e seus limites antes da demarcação.<sup>117</sup> Atualmente, o IBAMA está realizando sete destes processos de audiência em todo o território federal.<sup>118</sup>

### 3.4.7 COEMA e CONAMA

A criação de conselhos participativos em todos os níveis políticos e em quase todas as áreas é uma das conquistas mais importantes da sociedade civil e tem uma longa tradição no Brasil. Na época da ditadura militar tentou-se, através de tais estruturas, criar uma base maior de legitimação para as decisões já tomadas. O fato de que esta forma da participação da sociedade civil não foi abandonada, senão até mesmo estabelecida em novas formas, deve ser entendido no contexto do desenvolvimento da democracia brasileira.<sup>119</sup>

---

115 Ver Moraes (2000, p. 29).

116 Desde abril de 2003, os resultados são acessíveis através do site do Centro de Licenciamento Ambiental Federal (CELAF) do IBAMA ([www.celaf.ibama.gov.br](http://www.celaf.ibama.gov.br)).

---

117 Art. 22, § 2, Lei No. 9985/2000.

118 Ver <http://www.ibama.gov.br> [18.12.2002].

119 Existem conselhos parecidos, entre outros, para as áreas de saúde, desenvolvimento rural, direitos das crianças e

A sociedade civil pode participar de uma co-gestão ambiental, através do CONAMA no nível federal e do COEMA no nível estadual no Pará, para a definição das diretrizes da política ambiental. No CONAMA, a sociedade civil tem uma ampla representação (22 de 96 membros com direito a voto). O COEMA deve ser composto, predominantemente, por representantes eleitos da sociedade civil, conforme a Constituição. Na realidade, apenas 6 dos 13 membros não são representantes do governo e somente um foi eleito, sendo os demais nomeados segundo a lei (Moraes, 2004, p. 24).

Não é oportuno duvidar da capacidade de ação do CONAMA. No passado, segundo vários entrevistados, o CONAMA promulgou um grande número de resoluções e deu impulsos importantes em relação à consolidação de direitos participativos. Especialmente por causa do alto número dos membros, ele não pode ser controlado facilmente pelo governo e, conseqüentemente, a sociedade civil pode se fazer prevalecer. Muitas das decisões do CONAMA apoiam as reivindicações da sociedade civil.

No passado, o COEMA foi muito utilizado para influenciar a política ambiental no Pará. No entanto, nem todos os membros da sociedade civil o levam suficientemente a sério, segundo vários entrevistados. A maioria participa nas reuniões apenas de forma irregular e tem receio do volume de trabalho necessário para uma boa preparação.

### 3.5 Considerações finais sobre a política ambiental na Amazônia

Na Amazônia, a política ambiental representa sempre a confrontação com interesses econômicos e atores poderosos. A confrontação acontece em diferentes áreas: quando pequenos produtores agrícolas promovem e estabelecem modelos de desenvolvimento sustentável e se opõem à expan-

são dos latifundiários; quando movimentos sociais, ONGs ambientalistas e atores estatais como o MP se posicionam juntos contra grandes projetos e, assim, questionam o modelo de desenvolvimento tanto do governo do estado, quanto do governo federal; ou quando pequenos produtores rurais se juntam e implementam em conjunto com atores estatais como o IBAMA ou a SECTAM, unidades de conservação e evitam, assim, a exploração ilegal de madeira. Sempre existem atores dispostos ao uso de violência, especialmente no nível local, e que utilizam qualquer meio para impedir a redução do seu poder. Quase todos os atores ambientais relevantes têm experiência com a repressão, principalmente, por parte dos latifundiários e da indústria madeireira. O assassinato de uma das mais importantes lideranças sindicais do fórum da sociedade civil, o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX), em Altamira durante a campanha contra a construção da barragem de Belo Monte em 2001, até o ano de 2003 ainda não foi investigado de forma satisfatória.<sup>120</sup>

Simultaneamente, os instrumentos participativos legais, especialmente os direitos de ação civil, foram aplicados, mais e mais, de forma efetiva e conseguiram parar, pelo menos temporariamente, alguns dos grandes projetos planejados. Há um aumento de medidas em conjunto da sociedade civil, do MP e do IBAMA contra a exploração ilegal de madeira e a grilagem que se mostram sempre mais efetivas também frente aos tribunais. Os êxitos da sociedade civil organizada e de outros atores que se refletem nisso, se colocam em contradição com as experiências do dia-a-dia com a violência e a impunidade e com a relativa ausência do estado de direito em alguns lugares do interior da Amazônia.

---

adolescentes, educação, social, transporte, desenvolvimento municipal e desenvolvimento urbano. Ver Sojo (2002, p. 224).

---

120 A polícia local encerrou a investigação depois de uma semana e declarou o acontecimento como um latrocínio. O fórum dos movimentos sociais de Altamira parte de um suposto assassinato com motivo político e reivindica, até agora sem êxito, que a polícia federal investigue o caso. Ver <http://www.socioambiental.org/website/noticias/noticia.asp?File=Brasil\2003-08-26-17-07.html> (08.09.2003).

Isso contradiz em parte, os resultados científicos correntes, de que o direito ambiental brasileiro é pouco confiável e que existe um déficit enorme na parte da implementação. O papel do MP é avaliado, em geral, por todos os atores, especialmente no nível federal, como bom, mesmo quando sua própria margem de manobra é limitada pela função de controle do MP. Apenas poucos atores disqualificam o grande engajamento de alguns representantes do MP como "fundamentalismo pessoal". Isso mostra que, pelo menos nesta área, os atores se orientam cada vez mais nos procedimentos do estado de direito.

Existe uma relação estreita entre uma mobilização social bem sucedida e o uso dos direitos de participação. O reconhecimento da função de controle da sociedade civil acompanhado pelo estabelecimento paralelo destes direitos de participação contribuiu à organização e articulação da sociedade civil. Apesar disso, alguns atores têm a opinião que os instrumentos formais de participação não são efetivamente usados. Os êxitos alcançados não são percebidos como tais, especialmente pelas demais experiências com o estado de direito, quer dizer, a sua relativa ausência no nível local.

Os direitos de participação podem desempenhar sua tarefa democrática, caso sejam usados de forma engajada. Exercer esses direitos é de importância fundamental, independentemente do partido político que está no poder. As forças políticas em favor do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável raramente têm a maioria, como se mostrou no novo plano pluri-anual 2004-2007 "Brasil para todos".

#### 4 Análise dos atores envolvidos

*Podemos sobreviver com ou sem Belo Monte, mas não sem o asfaltamento da Transamazônica. (Um representante da sociedade civil em Altamira.)*

No capítulo seguinte serão apresentados os resultados da análise dos atores envolvidos nos proces-

so políticos em torno dos dois estudos de caso, começando com o caso de Belo Monte. A análise começa com a estrutura do problema e a situação do processo jurídico. A seguir, vem a apresentação dos atores com sua visão do problema, sua posição relativa ao projeto, suas propostas alternativas e suas alianças. A parte final é formada pelas estratégias dos atores.

A categoria de análise "contexto situacional" introduzida na parte conceitual não aparece na análise como uma categoria própria, tendo ficado integrada nas diferentes partes dos estudos de caso, principalmente, os parágrafos finais que tratam sobre as estratégias dos atores.

Em seguida, são apresentados os aspectos comuns para os dois casos, como algumas partes da estrutura do problema, os diferentes atores e os grupos de atores, como também, o processo de elaboração de estratégias.

#### A estrutura do problema de ambos os estudos de caso

As causas dos problemas ambientais, muitas vezes, não podem ser claramente identificadas e uma das tarefas principais da política ambiental é identificar as relações causais e apresentar possibilidades de solução. Nem a construção da barragem de Belo Monte, nem o asfaltamento da BR-163 interligado à ampliação do porto de Santarém são problemas ambientais neste sentido, senão ao contrário, possíveis razões para efeitos ambientais negativos e conseqüências sociais relacionadas aos mesmos. As conseqüências podem ser avaliadas pelos atores em ambos os casos, sobretudo no caso da construção da barragem, por causa da experiência prévia com projetos de infra-estrutura parecidos na região, sendo mencionado, especialmente, a construção da barragem de Tucuruí,<sup>121</sup> e a rodovia Belém-Brasília e a Transamazônica.

---

121 A barragem em Tucuruí represa o Rio Tocantins numa área de 2.430 km<sup>2</sup>. O Rio Tocantins corre a Leste do Rio Xingu e desemboca no Rio Pará pouco antes de Belém. Inicialmente foi estimada uma área inundada de apenas 1.630 km<sup>2</sup>. Ver WCD (2000a, p. vii).

Isso facilita para que os atores se posicionem e se articulem com antecedência.

Ambos os projetos têm em comum que as vantagens econômicas não beneficiam, em primeiro lugar, o Estado do Pará. A energia produzida pela hidrelétrica de Belo Monte é destinada ao fornecimento do Nordeste do Brasil e, no caso do asfaltamento da BR-163, são especialmente os produtores de soja do Mato Grosso que lucrarão com os baixos custos de transporte, o acesso ao porto internacional de exportação de Santarém e, em consequência, o aumento da competitividade da soja brasileira.

### Os atores

Os movimentos sociais no Brasil estão organizados há muito tempo. Entretanto, os atores ambientais da sociedade civil e a administração ambiental pública se formaram apenas com o aumento da importância global do tema meio ambiente (e da política ambiental), especialmente no decorrer da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992.

A maioria dos movimentos sociais no Brasil apareceu nos anos 60 e 70 na resistência contra a ditadura militar, sendo mencionados especialmente os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs)<sup>122</sup> e a sua representação no nível do estado, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e do Amapá

(FETAGRI) que representam em ambos os estudos de caso uma parte importante da sociedade civil do Pará. Outros, por sua vez, se formaram com o surgimento de problemas sociais nos anos 90, que, parcialmente, já tiveram uma ligação com aspectos ecológicos. Entre eles se encontram muitas ONGs da área social que trabalham, frequentemente, em estreita parceria com os sindicatos. As organizações da igreja católica, que se engajaram na Amazônia, já existem desde os anos 70 e formaram muitos dos integrantes e líderes dos movimentos sociais e ONGs. Como não houve nenhuma liberdade de se associar durante a ditadura militar, estas organizações ofereceram um espaço para o engajamento político dos movimentos sociais. Foram realizados, por exemplo, seminários de conscientização dos quais surgiram as novas lideranças dos STRs.

Os atores mais importantes da igreja católica em relação a ambos os casos são o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em Santarém, uma emissora de rádio da igreja católica (Rádio Rural de Santarém) tem um papel importante. O CIMI faz parte da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), simpatiza com a teologia da libertação e se engajou desde os anos 70 na luta para garantir os direitos dos povos indígenas na Amazônia. A CPT defende os direitos dos trabalhadores rurais e dos pequenos produtores agrícolas.

Quase todas as ONGs e institutos de pesquisa ambientais, portanto, nasceram somente no decorrer dos anos 90, simultaneamente com a administração ambiental estadual na Amazônia. Os movimentos sociais reconhecem, entretanto, que argumentos político-ambientais, como também, o engajamento pelos direitos dos povos indígenas criam mais visibilidade para os seus próprios objetivos políticos. O movimento ambiental conseguiu aumentar a sua força e importância nos últimos anos. Os institutos de pesquisa ambiental mais importantes são o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM, Belém), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON, Belém) e o Instituto Socioambiental (ISA, São Paulo), envolvidos em ambos os casos.

---

122 O nome "sindicato dos trabalhadores rurais" não explicita a diversidade real das categorias sociais que o mesmo comporta como membros associados. Na região de estudo, como também, em outras regiões do Brasil, os pequenos produtores rurais (agricultores familiares) constituem a maior parte dos sócios. Os verdadeiros trabalhadores da agricultura (p.ex., diaristas, boias frias) são contratados tanto pela agricultura empresarial quanto pela agricultura familiar. Além disso, existem outras categorias sociais que não serão tratadas aqui (meeiros, agregados, empreiteiros, etc.). Os conflitos sociais entre estas diferentes categorias são escamoteados pelo fato de todas elas serem representadas por um sindicato comum (Schmitz, 2004).



## Elaboração de estratégias

O mapeamento de capacidades pretende, entre outros, apoiar o processo de elaboração de estratégias dos atores visando melhorar a implementação da política ambiental. Como os processos de elaboração de estratégias fazem parte de dinâmicos processos políticos, não podem ser esperadas análises conclusivas através do mapeamento de capacidades, senão apenas conclusões sobre quais as opções de estratégias relevantes num determinado momento sob aspectos político-ambientais e como avaliar suas possibilidades de implementação.

No caso da barragem planejada perto de Belo Monte, uma aliança de atores da sociedade civil e atores públicos assumiu um processo de elaboração de estratégias com objetivos ambientais, sociais e econômicos. Em consequência disso, neste estudo, o enfoque é concentrado nas propostas dos atores desta aliança e nas suas futuras opções de estratégia.

No caso do asfaltamento da BR-163 não pode ser identificado nenhum processo de elaboração de estratégias políticas diretamente relacionado ao projeto de infra-estrutura da parte dos atores da sociedade civil. As abordagens existentes de estratégias se concentram nas consequências ambientais indiretas esperadas e nos problemas ambientais, sociais e econômicos existentes na região, respectivamente, independentemente do asfaltamento da rodovia federal.

## 4.1 A barragem de Belo Monte

### 4.1.1 Estrutura do problema no caso de Belo Monte

O plano de construir uma hidrelétrica no Rio Xingu no Município de Altamira<sup>123</sup> existe desde a

metade dos anos 70. Nesta época foi previsto construir as barragens de Kararaô e de Babaquara. Estas barragens foram paradas, principalmente, por causa dos protestos dos povos indígenas atingidos<sup>124</sup> e, assim, o Banco Mundial retirou também o apoio prometido. Nesta época, a concepção da barragem previa uma área inundada de aproximadamente 6.000 km<sup>2</sup>.

Por causa da crise energética estrutural no Brasil, o projeto Kararaô foi novamente tirado da gaveta, ganhou o nome de Belo Monte e foi, substancialmente, alterado.<sup>125</sup> A eletricidade será gerada para fornecer as regiões com escassez de energia no Brasil, pois o Pará mesmo já produz um excedente de eletricidade. A hidrelétrica será construída em Belo Monte, onde existe um desnível de 96 m que será utilizado para acionar as turbinas. Através da construção de dois grandes canais artificiais e de duas outras barragens a água do Rio Xingu será desviada neste lugar e com isso a área inundada reduzida a cerca de 400 km<sup>2</sup>. Belo Monte, na versão atual modificada, alcançará uma capacidade média de produção anual de 6.289 MW/mês e uma potência máxima de 11.000 MW. Os custos previstos de construção serão cerca de US\$6,5 bi, sendo deste valor US\$3,7 bi para a construção da hidrelétrica mesma e os outros US\$2,8 bi para o sistema de transmissão à região dos usuários no Nordeste.<sup>126</sup> O uso máximo da hidrelétrica planejada é possível apenas durante os meses abundantes em água, de três a seis meses por ano. No período seco a água do Rio Xingu é suficiente para menos de 40% da capacidade máxima da produção. A Eletronorte, a futura operadora, afirma que o projeto será economicamente viável, mesmo com a carga menor, porque nos últimos anos as escalas econômicas mudaram e o preço da eletricidade aumentou. Para usar Belo Monte com a capacidade máxima durante todo o ano seria necessário construir pelo menos mais uma barragem rio acima, o que já é temido por uma grande parte da sociedade civil e, especialmente, pelos

123 O Município de Altamira é o maior do mundo com uma área de cerca de 130.000 km<sup>2</sup>. A construção de hidrelétricas é possível apenas no curso inferior do Rio Xingu perto da cidade de Altamira.

124 Ver Eletronorte (2000, p. 1).

125 Ver: <http://www.socioambiental.org/website/especiais/bm/index2.asp> [22.05.2003].

126 Ver Pinto (2002).

**Tabela 2:** Potência elétrica e área inundada de diferentes hidrelétricas

Hidrelétrica	Área inundada em km <sup>2</sup>	Produção de eletricidade em Megawatt (MW)	MW/km <sup>2</sup>
Balbina (Amazonas)	2380	250	0,11
Tucuruí (Pará)	2430	4000	1,65
Belo Monte (Pará)	400	cerca de 6000	15,00
Itaipú (Paraná)	1350	13000	9,69

Fonte: [www.mabnacional.org](http://www.mabnacional.org) (22.05.2003)

grupos ambientais. No total, segundo o antigo projeto Kararaô-Babaquara, trata-se de um complexo de até mais cinco barragens que poderiam ser construídas nos próximos 50 anos.

Em comparação com as outras duas grandes hidrelétricas na Amazônia, Balbina no Estado do Amazonas e Tucuruí no Estado do Pará, o projeto de Belo Monte é qualificado como ecológica-mente exemplar. Decisiva para esta avaliação é a relação extremamente favorável entre a produção de energia e a área inundada (ver Tabela 2).

Apesar de Balbina ser o exemplo mais negativo para uma hidrelétrica na Amazônia, Tucuruí é a referência mais importante para o debate público sobre as vantagens e desvantagens de barragens na Amazônia. A barragem de Tucuruí foi construída pela Eletronorte ainda durante a ditadura militar e inaugurada em 1986. Três quartos da eletricidade produzida fornecem a indústria de alumínio. A construção da barragem levou a uma inundação de 2.430 km<sup>2</sup> e provocou o reassentamento de 25.000 a 30.000 pessoas. As indenizações, para uma parte destas pessoas, nunca foram pagas e para uma outra parte, somente depois de muitos anos. Os moradores da área à jusante da barragem nunca receberam uma compensação pelas perdas econômicas que afetaram a pesca. Também grupos indígenas tiveram que ser reassentados e vivem hoje novamente num território próprio do qual eles podem sair apenas com uma carteira de trânsito da Eletronorte.

Diferente dos municípios que têm barragens no Sul do Brasil, os municípios no entorno de Tucuruí não receberam investimentos significativos na infra-estrutura social e econômica pela parte da

Eletronorte. Ao contrário das promessas feitas na época, a construção da barragem não transformou a região num pólo de crescimento.

Por estas experiências negativas com a barragem de Tucuruí, a Eletronorte tem pouca credibilidade junto à maioria da população de Altamira. A falta de provas de efeitos de desenvolvimento sustentável em Tucuruí levou a uma avaliação muito céptica do projeto em Belo Monte pelos grupos da sociedade civil e aguçou a sensibilidade dos mesmos para os seus riscos ecológicos, econômicos e sociais.

Os **riscos ecológicos** são relacionados sobretudo às conseqüências das barragens e do desvio do rio pelos canais. A inundação atingirá alguns bairros da cidade de Altamira e uma área total de aproximadamente 400 km<sup>2</sup>. A vegetação inundada entra num processo de decomposição que resulta em gases causadores do efeito estufa (gases-estufa), sobretudo CO<sub>2</sub> e metano. A barragem e o desvio do rio dessecarão a Volta Grande, a parte do Rio Xingu entre Altamira e Belo Monte que constitui um ecossistema único, dependendo da forte mudança da altura das águas durante os períodos seco e chuvoso. Alí se desenvolveu uma população única de peixes em função das condições ecológicas específicas das correntezas. As experiências mundiais mostraram que a regulação de rios tem efeitos negativos imediatos na flora e na fauna cuja extensão, no momento, não pode ser prevista porque os circuitos de reprodução no Xingu não foram ainda pesquisados e documentados de

forma suficiente.<sup>127</sup> O povo dos Jurunas que vive na área da Volta Grande será atingido também de forma negativa.<sup>128</sup> Caso ainda sejam construídas mais barragens depois da represa de Belo Monte, os riscos ecológicos aumentarão gradativamente.

Segundo a perspectiva ecológica, os riscos de Belo Monte podem ser caracterizados como graves pois o uso de uma fonte de energia limpa e renovável, como a força hidráulica, estará relacionada, neste caso, a graves impactos para a fauna e a flora, cuja extensão não pode ser levantada por causa da deficiência dos dados científicos existentes.

Os **riscos econômicos e sociais** resultam da desproporção entre fluxos de investimento a curto prazo e mudanças demográficas com efeitos a longo prazo. Fontes de emprego adicional serão criadas apenas a curto prazo durante a construção da barragem para profissionais qualificados. Mas a simples esperança de encontrar emprego provocará fortes fluxos migratórios. Além disso, receia-se um êxodo na Transamazônica, pois muitos pequenos produtores agrícolas poderiam vender suas terras e migrar para as cidades porque esperam ali encontrar uma melhoria das suas condições de vida. Em total, calcula-se uma imigração de 50.000 a 150.000 pessoas, o que representa mais do que o dobro da população atual de Altamira e aumentaria o crescimento das favelas. É provável que depois do término das obras muitas destas pessoas voltem para o campo para garantir a sua subsistência na agricultura. Provavelmente, isso levaria à ocupação de áreas ainda ocupadas com floresta e a conflitos fundiários.

Para amortecer os efeitos econômicos e sociais negativos, a Eletronorte prometeu um Plano de

Inserção Regional (PIR) que seria financiado através de 1% do valor total do investimento.<sup>129</sup> Além disso, apresentou um Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) de Belo Monte, que seria dotado em aproximadamente R\$9 bi (cerca de US\$3 bi). Os investimentos seriam dirigidos para a infra-estrutura social e econômica. Mais ainda, é prevista a criação de um Fundo de Compensação e de Mitigação de Efeitos, também para amenizar os impactos negativos.<sup>130</sup> As expectativas da população local são que com estes recursos e por razões logísticas relativas à construção também a Transamazônica poderia ser asfaltada e a manutenção das vicinais poderia ser melhorada. Uma parte substancial deste pacote de investimento deveria ser implementado antes do início das obras, especialmente na área rural, afim de que possa desenvolver os seus efeitos com antecedência, e assim, evitar o êxodo rural.

Os impactos ecológicos, econômicos e sociais relacionados ao complexo de barragens de Belo Monte podem ser **percebidos** concretamente e, assim, são **politizáveis** nos níveis local, nacional e internacional. No nível local, as experiências imediatas da construção da barragem de Tucuruí, especialmente as consequências do reassentamento e da indenização, estão bem presentes e marcaram as expectativas da população local.<sup>131</sup> O público nacional e internacional foi sensibilizado pela discussão de dezenas de anos sobre os riscos da construção de barragens e o trabalho da Comissão Mundial de Barragens (*World Commission on Dams - WCD*).

A questão de **opções** estratégicas se coloca no caso de Belo Monte em relação com o déficit estrutural de energia do Brasil. No ano de 2001 houve uma escassez de energia elétrica em várias regiões importantes do país e com um crescimento econômico prognosticado de 4% ao ano, a demanda de eletricidade aumentará provavelmente para 5%, segundo cálculos estatísticos. Esta de-

---

127 Ver WCD (2000b, p. 73 ss.).

128 O fato de que grupos indígenas foram expulsos e atingidos na sua área tradicional foi acompanhado com muita atenção pelo público internacional e criticado de forma veemente. Através da ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelo Brasil, a posição legal dos povos indígenas melhorou consideravelmente, o que facilita a luta contra tais medidas.

---

129 Ver Eletronorte (2000, p. 4–5).

130 Ver Rocha (2002).

131 Ver: MDTX (2001); ISA (2002).

manda é prevista de ser atendida, principalmente, através da construção de novas hidrelétricas na Amazônia, porque dois terços do potencial hídrico do Brasil se encontram nesta região.<sup>132</sup> Além de Belo Monte, é prevista a construção de mais duas hidrelétricas no Rio Madeira no Estado de Rondônia. No Sul do Brasil, grandes projetos de barragens podem ser realizados apenas com altos custos por causa dos protestos da sociedade e da baixa aceitação. Parece que na Amazônia pode ser observada a mesma tendência. Também a construção de usinas nucleares (Angra III) está sendo levada adiante.

#### 4.1.2 Situação jurídica do processo contra o licenciamento ambiental de Belo Monte

Já no mês de setembro de 2000, a Eletronorte iniciou o processo de licenciamento ambiental para o projeto da barragem de Belo Monte na SECTAM. Partiu do pressuposto de que na SECTAM o processo tramitaria mais rapidamente e mais facilmente que no IBAMA pois tinha o pleno apoio político do governador. Encarregou a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), uma fundação de direito privado da UFPA, da elaboração do EIA/RIMA, sem realizar uma licitação pública anteriormente.

Este processo de licenciamento ambiental iniciado pela Eletronorte foi interrompido por uma liminar solicitada junto com uma ação civil pública pelo MPF em 15.05.2001 no tribunal responsável pelo Estado do Pará. Os argumentos jurídicos contra o processo são os seguintes:

##### 1. A SECTAM não tem a competência para outorgar a licença ambiental

O IBAMA - e não a SECTAM - é responsável pelo licenciamento do projeto da barragem porque os efeitos ambientais são de importância supra-regional e a instituição executora é um órgão federal. Este argumento já foi reconhecido pela Ele-

tronorte e o processo foi retirado da SECTAM e repassado ao IBAMA.

##### 2. *Infração contra as normas de licitação*

O MPF duvida da qualificação científica da FA-DESP porque no passado dois EIA/RIMAs elaborados pela mesma foram recusados por serem tecnicamente insuficientes. Em caso de falta de qualificação científica uma encomenda desta magnitude não pode ser concedida sem um processo de licitação.

##### 3. *Infração contra os direitos dos povos indígenas por falta da participação regular do Congresso Nacional*

Conforme o art. 231, § 3, CF, precisa-se da aprovação do Congresso para o uso de recursos hídricos em áreas indígenas. Não é claro em que momento esta aprovação deve ser emitida. O MPF no Pará acredita que o Congresso teria que ter deferido o projeto já antes do início do processo de licenciamento ambiental.<sup>133</sup> Como o art. 231, CF, corresponde a uma determinação federal, segundo o MPF se trata de um assunto de importância nacional conforme CONAMA, resolução 237/97, pelo qual ainda uma outra causa justifique a responsabilidade do IBAMA e não a da SECTAM.

Até agora, o requerimento do MPF foi admitido em três instâncias e recursos jurídicos da Eletronorte contra a liminar decretada foram recusados, ultimamente pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>134</sup> A Eletronorte entrou com um recurso também contra esta última decisão. A decisão sobre isso ainda está em aberto, mas de qualquer modo, seria a última instância. Como a plenária do STF pode tanto cassar quanto confirmar a liminar, o MPF pressiona o governo a retirar o recurso e procurar uma solução negociada.

---

133 O Liberal (2002).

134 Liminares significam apenas regulamentos preliminares. Para a liminar é suficiente que o tribunal considere provável uma infração. Não se realiza um levantamento de provas (processo sumário). Como se trata de uma infração do direito federal, o responsável é a justiça federal através do MPF e a jurisdição federal.

---

132 Ver [www.mabnacional.org](http://www.mabnacional.org) [22.05.2003].

Esta opção ganhou consideravelmente peso em função da mudança do governo federal. Em caso de uma revogação, a decisão atual do STF entraria em vigor e desenvolveria seu efeito até a decisão final da ação civil que, paralelamente, está em andamento.

Ainda não foi tomada uma decisão sobre a questão se a FADESP pode terminar o EIA/RIMA ou se outra empresa será buscada. As duas alternativas têm como consequência prazos diferenciados. A licitação completa e a reelaboração do EIA/RIMA demoraria alguns anos, enquanto a FADESP, segundo a informação da mesma e da Eletronorte, está perto do término do estudo.

Estes cenários dependem não só das decisões da justiça, mas são também estreitamente relacionados a decisões políticas. Como o governo tomou a decisão em favor de Belo Monte, é provável que ele retire o recurso, afim de iniciar a negociação com os diferentes atores e preparar uma decisão sobre a questão indígena no congresso. Em seguida, a elaboração do EIA/RIMA deveria ser licitada pelo IBAMA e realizada novamente por uma empresa de consultoria.

#### **4.1.3 Os atores em torno de Belo Monte: visão do problema, posicionamento frente ao projeto, propostas alternativas e alianças**

Como mencionado no capítulo sobre a estrutura do problema pode-se contar com graves consequências sociais, econômicas e ecológicas no caso da construção da barragem de Belo Monte. Estes impactos são estimados e avaliados de forma diferente pelos grupos de atores envolvidos.

Os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos por todos os atores da sociedade civil, da iniciativa econômica privada e do estado. No entanto, existem avaliações diferentes sobre como os efeitos negativos podem ser evitados e compensados, respectivamente, pelos planos de desenvolvimento e fundos de compensação previstos. Particularmente nos grupos da sociedade civil local existem grandes dúvidas se a Eletronorte realmente libe-

rará os recursos necessários no momento preciso. Na verdade, se trata de recursos do orçamento federal, o qual se encontra sob grande pressão para atingir o superávit primário acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Por outro lado, os defensores da barragem argumentam que somente através de um projeto como este, recursos monetários consideráveis de investimento poderão ser canalizados para a região.

Para alguns atores da sociedade civil os impactos ecológicos são considerados tão negativos, que não justificam a construção da barragem. Por outro lado, atores ligados ao estado, principalmente, não atribuem nenhuma importância aos impactos ecológicos ou consideram-os como um preço necessário que tem que ser pago para o desenvolvimento econômico regional e a segurança nacional do fornecimento de energia.

Todos os atores da Transamazônica têm o objetivo de melhorar as condições de vida e a infraestrutura econômica, principalmente, através do asfaltamento da rodovia principal e da manutenção das vicinais, o que foi prometido à população há mais de 20 anos. Isso inclui também colocar à disposição da região os demais serviços de infraestrutura social. Os atores da sociedade civil acreditam que seja possível alcançar isso sem a construção da barragem. Com isso, eles propõem um modelo de desenvolvimento alternativo - diferente do modelo dos pólos de desenvolvimento econômico e dos grandes projetos de infraestrutura na Amazônia - que se baseia num "desenvolvimento de baixo para cima", principalmente, pela promoção da agricultura familiar.

Neste capítulo, serão apresentados os defensores do modelo de desenvolvimento alternativo. Primeiro, será explicado quem pertence a este grupo, qual a sua visão do problema e seu posicionamento em relação ao projeto, para depois abordar os seus objetivos. A seguir, serão abordadas as fortes alianças formadas por estes atores. Em seguida, serão descritos os defensores do modelo de desenvolvimento tradicional. Finalmente, será feita a apresentação dos atores que se posicionam entre estes dois extremos. Nas conclusões serão

apresentados os primeiros resultados do estudo de caso Belo Monte.

Para dar uma idéia geral do conjunto de interesses dos atores de Belo Monte eles serão tipificados, na tabela seguinte, segundo os seus interesses sociais, ecológicos e econômicos. No entanto, esta tipologia segundo interesses não significa uma classificação excludente.

#### **4.1.3.1 Defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento no caso de Belo Monte**

Grupos da sociedade civil em Altamira, liderados pelo Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX), lutam por um modelo alternativo de desenvolvimento.

O MDTX é uma rede a qual se associaram 113 grupos de base de todos os municípios ao longo da Transamazônica e do Rio Xingu (entre Altamira e Porto de Moz). Os STRs formam a base social mais importante desta rede. Organizações menores, como o CIMI e o Movimento das Mulheres de Altamira têm um papel importante dentro do MDTX, pois são representados por lideranças fortes e qualificadas. O MDTX é uma organização internamente bem organizada, com uma alta capacidade de articulação e tem um forte potencial de mobilização. O objetivo em comum, na sua fundação em 1999, foi o de impedir a construção da barragem em Belo Monte, pelo menos até as eleições em outubro de 2002, o que foi alcançado.

O antecessor do MDTX foi o Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica (MPST), que foi fundado em 1989 com o objetivo de dar apoio às reivindicações dos agricultores (crédito, assistência técnica e extensão rural), do asfaltamento da Transamazônica e de investimentos em educação e saúde. O MPST se tornou um fórum político importante, capaz de concentrar e articular o potencial de protesto e de resistência na região. Uma experiência comum importante na fase inicial foi a resistência contra o complexo de barragens de Kararaô e Babaquara, os antecessores do projeto atual de Belo Monte.

Junto com o MPST foi criada a Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), como pessoa jurídica do MPST, para poder captar projetos financeiros com vista a apoiar o trabalho concreto do MPST (e hoje do MDTX). A FVPP conseguiu recursos do PPG7 para a sistematização de experimentos de agricultores como a "roça sem queimar" e recebeu também recursos da Secretaria Estadual de Educação para apoiar escolas com internato (educação de alternância) para filhos e filhas de agricultores familiares na Transamazônica (Casa Familiar Rural). A FVPP desenvolve também um programa para a capacitação de jovens monitores para o desenvolvimento sustentável nos municípios. A FVPP é ligada ao MDTX e à FETAGRI, que juntos utilizam a sua infraestrutura.

Quando tornaram-se públicos os planos da construção da barragem de Belo Monte, o MPST mudou o seu nome para MDTX para manifestar que o objetivo do movimento é o desenvolvimento da região como um todo, e não só, a sobrevivência na Transamazônica. Sua estratégia se baseia na promoção dos potenciais de desenvolvimento da agricultura familiar. O asfaltamento da Transamazônica é um elemento central desta estratégia. A integração de objetivos ambientais é um fator inovador: o MDTX reivindica a demarcação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio, uma grande área de floresta contínua ao Sul da Transamazônica (ver Quadro 8) para proteger a área do desmatamento pela pecuária, cultivo da soja, exploração de madeira e grilagem. Portanto, o MDTX assume reivindicações ecológicas e sociais.

É neste contexto que se pode também explicar porque os grupos da sociedade civil de Altamira e da Transamazônica têm a capacidade de reconhecer claramente os impactos da construção do complexo de barragens de Belo Monte. Todas as entrevistas com representantes destes grupos mostraram que eles têm uma visão muito diferenciada dos efeitos sociais, econômicos e ecológicos da construção da barragem e que entendem as complexas interações entre os mesmos.

Tabela 3: Tipologia de atores relevantes de Belo Monte

	<i>Atores com interesses ecológicos predominantes</i>	<i>Atores com interesses sociais predominantes</i>	<i>Atores com interesses econômicos predominantes</i>
<i>Estatal</i>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MPF** (no Pará)</li> <li>• IBAMA</li> <li>• MMA</li> </ul>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputados</li> <li>• FUNAI</li> </ul> <p><b>Nível estadual:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobretudo Deputados Estaduais do PT no Pará</li> </ul>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério de Minas e Energia (MME)</li> <li>• Deputados da comissão nacional parlamentar de minas e energia</li> <li>• Eletronorte/Eletrobrás</li> <li>• Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)</li> </ul> <p><b>Nível estadual:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo do Estado do Pará (Governador, SECTAM)</li> <li>• Deputados Estaduais no Pará, essencialmente com excessão do PT</li> </ul> <p><b>Nível municipal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consórcio Belo Monte</li> <li>• Prefeitos</li> <li>• Outras pessoas-chave locais</li> </ul>
<i>Não-governamental</i>	<p>- <i>Sociedade civil:</i></p> <p><b>Fóruns de ONGs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• GTA</li> <li>• FAOR</li> </ul> <p><b>ONGs ambientalistas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IRN</li> <li>• WWF</li> </ul> <p><b>Institutos de pesquisa ambiental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IPAM</li> <li>• ISA</li> <li>• MPEG</li> <li>• LAET</li> </ul>	<p>- <i>Sociedade civil:</i></p> <p><b>ONGs sociais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FASE</li> <li>• CIMI</li> <li>• CPT</li> <li>• FVPP***</li> <li>• Igreja católica</li> </ul> <p><b>Movimentos sociais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MDTX***</li> <li>• MAB</li> </ul> <p><b>Sindicatos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• STRs</li> <li>• FETAGRI</li> </ul> <p><b>Povos indígenas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jurunas</li> </ul>	<p>- <i>Iniciativa econômica privada:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Latifundiários</li> <li>• Indústria de madeira e mineração</li> </ul> <p><b>Associações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ACIAPA</li> <li>• FAEPA</li> </ul>

\* O MPF defende também interesses sociais.

\*\* FVPP e MDTX defendem também interesses ecológicos e econômicos.

O benefício local e regional do projeto é avaliado pelos grupos da sociedade civil como baixo ou inexistente em comparação com os riscos relacionados ao mesmo. Reconhece-se, porém, que a segurança nacional do fornecimento de eletricidade tem uma grande importância.

No entanto, existe um grupo forte dentro do MDTX que quer impedir a barragem de Belo Monte, mas reconhece um potencial para negociações em torno do projeto. Este potencial pode ser aproveitado, principalmente, se não existir uma alternativa à barragem de Belo Monte sob a perspectiva nacional. Neste caso, poderiam ser conseguidas vantagens para a região através da aceitação da construção obrigando o governo federal a prometer grandes investimentos e transferências financeiras como compensação. Isso indica uma disposição para fechar um acordo em relação às questões ecológicas que não é compartilhada por todos os membros do MDTX.

Um outro potencial de conflito dentro do MDTX é a questão indígena, sobre qual, não existe uma posição homogênea. O conflito gira sempre em torno da questão fundiária tematizada, principalmente, pelos STRs e as associações dos agricultores familiares. A argumentação é que os índios podem reivindicar e possuir um área de extensão supra-proporcional. Os povos indígenas são representados no MDTX através do CIMI que com isso desenvolve a estratégia de criar pouco a pouco, também no âmbito dos agricultores, uma compreensão sobre a questão indígena e seus direitos territoriais.

Para alcançar os seus objetivos o MDTX formou alianças com atores estatais, principalmente, com o MPF que responde pela proteção dos povos indígenas e do ecossistema do Rio Xingu. Através de trabalho de imprensa, intercâmbio de informações, campanhas e grandes encontros em Altamira, como também, do uso concentrado de instrumentos jurídicos, esta aliança conseguiu interromper o processo de licenciamento e adiar o planejamento da barragem de Belo Monte.

O MDTX mantém boas relações com a esfera federal, especialmente, o MMA e o MME. Neste

contexto é importante que uma boa parte das pessoas organizadas no MDTX simpatizam com o PT, partido que lidera o novo governo federal e assumiu tanto o Ministério de Meio Ambiente quanto o de Minas e Energia. O MDTX estabeleceu, já há alguns anos, uma estreita cooperação com o MMA que se aprofundou mais ainda depois da mudança do governo. No entanto, o MMA não faz diretamente parte da aliança entre MDTX e MPF porque não toma uma posição explícita contra a construção da barragem.<sup>135</sup> Depois da mudança do governo, o MDTX estabeleceu também um contato com o MME porque reconheceu que é necessário uma mudança fundamental da política nacional de energia com uma reformulação da matriz energética<sup>136</sup> para evitar outras construções de barragens na Amazônia.

#### **4.1.3.2 Defensores de um modelo tradicional de desenvolvimento no caso de Belo Monte**

Em oposição aos defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento estão aqueles que defendem um modelo tradicional. Eles entendem a construção da hidrelétrica de Belo Monte como a única oportunidade para um desenvolvimento regional efetivo, porque está relacionada ao financiamento de outros planos de desenvolvimento na região pela Eletronorte. Este grupo é integrado, principalmente, por atores estatais. O Consórcio Belo Monte é o ator que luta mais fortemente pela construção da barragem e, assim, opta pelo modelo tradicional de desenvolvimento.

O Consórcio Belo Monte é uma associação de municípios na Transamazônica e no Rio Xingu que elaborou reivindicações relativas à Eletro-

---

135 Isto mudou depois da publicação do relatório do grupo de trabalho interministerial sobre desmatamento que recomenda, entre outros, revisar o projeto da barragem de Belo Monte que "da forma como está no PPA, (...) reproduz o modelo vigente nas últimas décadas na Amazônia, baseado na expansão de novas fronteiras" (ver Amigos da Terra, 2003b).

136 Conjunto das diferentes fontes de energia utilizadas.



norte. Os Municípios de Altamira e de Vitória do Xingu, que serão diretamente atingidos pela inundação e a dessecação e, por isso, receberão os *royalties* da Eletronorte, não são membros do consórcio.<sup>137</sup> Cada município indica três representantes para o consórcio, o prefeito, um membro da câmara dos vereadores e um representante da sociedade civil. Como os municípios associados no consórcio não receberão *royalties* eles têm expectativas quanto aos planos de desenvolvimento da Eletronorte e esperam se beneficiar diretamente das transferências financeiras.

O Consórcio Belo Monte foi criado pela Eletronorte como meio de dispor de um parceiro direto no local. O consórcio pode ser considerado o adversário do MDTX, mas dispõe de pouca capacidade de mobilização em comparação com este último. O consórcio, como ator mais forte do movimento em favor de Belo Monte tem boas relações com o Governo Estadual do Pará e com a Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira (ACIAPA). O consórcio indica efeitos negativos da barragem sobretudo nas áreas social e econômica, os quais, no entanto, poderiam ser compensados pelos planos de desenvolvimento da Eletronorte. Segundo ele, se trata apenas de impactos negativos pontuais. Os efeitos ecológicos ou não são mencionados ou não são considerados tão graves.

Os benefícios dos planos de desenvolvimento são avaliados com maior otimismo pelo consórcio e seus aliados, do que pelos defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento. Segundo esta visão, os municípios poderiam, desta maneira, melhorar a sua infra-estrutura social e desenvolver o turismo, a agropecuária e a pesca. Além disso, seria possibilitado o acesso direto ao Rio Amazonas através dos dois canais e das comportas previstas no projeto de Belo Monte.

Além do Consórcio Belo Monte fazem parte dos defensores do modelo de desenvolvimento tradicional os atores com interesses, predominantemente, econômicos, sobretudo, o governo estadual e a ACIAPA. Todos concordam com a idéia de que os recursos da Eletronorte deveriam ser disponibilizados antes do início da construção da barragem e que uma parte dos projetos regionais de desenvolvimento já deveria ter sido concluída antes do começo das obras para evitar o êxodo rural. Esta atitude expressa o ceticismo em relação à Eletronorte e aos outros atores governamentais que, no passado, raramente cumpriram as promessas feitas.

A ACIAPA tem uma visão mais diferenciada dos impactos ecológicos da barragem do que o consórcio. Existem cooperações pontuais entre ACIAPA e MDTX, principalmente, quando se trata de questões econômicas que interessam a ambos. No entanto, até o momento, uma cooperação entre o consórcio e o MDTX ainda não foi possível.

#### **4.1.3.3 Defensores de um modelo e de uma estratégia sustentáveis para a construção de grandes projetos de infra-estrutura no caso de Belo Monte**

No momento de levantamento de dados (março e abril 2003) ficou claro que a disposição ao diálogo e à negociação, antes característica apenas do MMA, aumentou consideravelmente depois da mudança do governo também no MME e na Eletronorte.

O MMA cooperou estreitamente com grupos da sociedade civil em Altamira e na Transamazônica antes da mudança do governo. Esta cooperação se relacionou, principalmente, a experimentos das organizações dos agricultores na Transamazônica com sistemas agroflorestais e com a "roça sem queimar" apoiados pelo PPG7 que permitiu ao MDTX se qualificar em termos técnicos e ambientais. Também existiram relações pessoais estreitas entre membros do MDTX e do MMA. Em consequência, lideranças da região foram

137 Segundo vários entrevistados isso resulta de diferentes causas. O prefeito de Altamira acredita ser suficientemente forte para poder desistir de uma aliança. O prefeito de Vitória do Xingu não pediu permissão à câmara municipal para participação e, em consequência, foi impedido pela mesma de participar.

convocadas para o MMA para coordenar projetos nesta área ou foram consultadas quando foram elaboradas novas estratégias para a Amazônia. Estes contatos se aprofundaram ainda mais com o novo governo.

No âmbito do governo federal, a nova Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, não se pronunciou explicitamente a favor ou contra a barragem de Belo Monte. No Programa *Amazônia Sustentável* do MMA, ela afirma que "não são as atividades econômicas ou os investimentos de infra-estrutura como tais que contribuem a danos ambientais ou conflitos sociais na região, senão o fato de que os mesmos ... são realizados sem uma análise cuidadosa, sem debates com a população local e sem a tentativa de evitar, reduzir ou solucionar seus impactos negativos".<sup>138</sup> O documento propõe que todos os investimentos públicos deveriam ser precedidos de medidas preventivas para diminuir efeitos sociais e ambientais negativos. Se por um lado, esta regra "aparentemente impõe uma série de restrições à manutenção e ampliação da infraestrutura pública na Amazônia, por outro lado, a aceitação de um processo participativo e mais cuidadoso de tomada de decisão ampliará e garantirá estes investimentos. Uma grande parte das barreiras legais que hoje paralisam as obras de infra-estrutura, serão reduzidas ou não terão efeito de modo algum. Ainda mais, as garantias para a sustentabilidade e a transparência inerentes a estes processos de decisão facilitarão o engajamento de grandes agências financiadoras internacionais e multilaterais que exigem tais garantias".<sup>139</sup> Este documento reflete a decisão política de não pretender bloquear investimentos para o desenvolvimento, senão pretender alcançar o equilíbrio entre o desenvolvimento e a proteção ambiental. Ao mesmo tempo, se torna visível o risco de utilizar consultas e negociações para legitimar decisões que foram tomadas sem os envolvidos e que, a princípio, não podem mais ser revertidas.

MMA e MME reativaram um grupo de trabalho interministerial com a tarefa de estudar os impac-

tos dos grandes projetos de barragens na Amazônia. O objetivo é a formulação de políticas coerentes. Após o término da pesquisa, por causa da alta taxa de desmatamento revelada pelo INPE em julho de 2003, foi criado por decreto presidencial um grupo de trabalho interministerial sobre desmatamento que inclui doze ministérios. Esse grupo de trabalho constitui um primeiro passo muito importante para atingir uma maior coerência entre as diversas políticas públicas concebidas para a Amazônia.

#### 4.1.3.4 Resultados preliminares no caso de Belo Monte

As alianças dos defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento no nível local são muito mais fortes que as alianças dos defensores do modelo tradicional, sendo os últimos, mais ligados ao governo estadual. Desde a tomada de decisão positiva sobre a hidrelétrica de Belo Monte, a situação se tornou mais complexa: a aliança em torno do MDTX tem fortes divergências técnicas em relação ao governo federal, com o qual existe uma proximidade política forte. O Consórcio Belo Monte não tem esta proximidade com o governo federal, mas o apoia no que se refere à hidrelétrica de Belo Monte.

Os movimentos sociais em Altamira têm uma análise clara dos efeitos sociais, econômicos e ecológicos e através do seu alto grau de organização, da boa capacidade de articulação e do forte potencial de mobilização criaram uma margem de manobra considerável, a partir da qual podem aproveitar diferentes opções. Estas opções vão desde a implementação do modelo alternativo de desenvolvimento, sem a construção da barragem, até a negociação exitosa de planos de desenvolvimento regional incluindo a promoção de sistemas de produção sustentáveis que poderiam ser realizados mesmo se a barragem for construída.

Como presumido inicialmente, os diferentes grupos se posicionam de forma confrontativa, porém, há grandes possibilidades de diálogo, pois existem ligações entre cada um dos grupos e blocos adversários. O fato de que a Eletronorte atualmente está

138 Ministério do Meio Ambiente (2003b, p. 7).

139 Ver Ministério do Meio Ambiente (2003b, p. 21).

tentando estabelecer contatos com o MDTX, mostra a força do mesmo e a disposição ao diálogo e negociação do novo governo federal.

#### 4.1.4 Estratégias dos grupos de atores mais importantes em torno de Belo Monte

Na pesquisa comparativa de políticas ambientais parte-se do princípio de que as estratégias resultam, principalmente, da maneira como os atores empregam os seus recursos específicos para fazer o melhor uso das possibilidades oferecidas tanto pelo corredor de ação disponível como, especialmente, pelo contexto situacional. Exemplo desta afirmação é a estratégia elaborada pela aliança entre a sociedade civil e o MPF em torno do licenciamento ambiental da barragem de Belo Monte. O contexto situacional em forma das eleições presidenciais no ano de 2002 e a consequente mudança do governo foi um fator de referência decisivo para a elaboração de estratégias. De maneira geral, o processo de elaboração de estratégias pode ser subdividido em duas fases: até as eleições presidenciais em 2002 e depois da mudança do governo.

##### 4.1.4.1 Primeira fase: até as eleições presidenciais em 2002

Os impactos ambientais relacionados à construção da barragem de Belo Monte podem ser avaliados pela população atingida e são politizáveis a partir dos exemplos de outros projetos de barragens na região, como Tucuruí, implantado há alguns anos ou Kararaô, planejado antes de Belo Monte. A discussão sobre os impactos ambientais tem sua origem na discussão social, sendo relacionada desde o início, no caso de Belo Monte, às dimensões sociais e ambientais pelas experiências de Tucuruí. O medo de alterações na própria área de sobrevivência leva a uma situação de envolvimento conjunto e é razão inicial para o processo de elaboração de estratégias relativas à Belo Monte. A base de protesto inicial dos índios diretamente atingidos se ampliou com a inclusão do

MDTX como fórum comum de articulação de movimentos sociais e de ONGs locais no raio de influência ampliado da barragem. Assim, o protesto ganhou uma ampla base social entre os potencialmente atingidos. A importância da barragem para o movimento social de reação da sociedade civil se mostrou também na mudança do nome que se realizou neste momento: O movimento se chamava Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica (MPST) e passou a se chamar Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (MDTX). A partir do MDTX se formou uma aliança estratégica em cooperação com o MPF, que foi chamado pelos índios, intermediados pelo CIMI, para impedir a construção da barragem. Neste momento, os interesses divergentes dentro do MDTX podem ser expressos pelo menor denominador comum: o projeto da barragem deve ser interrompido a curto prazo até as eleições de 2002 e, no caso de uma mudança do governo, impedido por uma decisão política. A motivação do MDTX pode ser resumida nas palavras de uma das suas representantes:

*"A crítica do movimento na barragem é formulada de forma fundamental e se refere à viabilidade econômica e ecológica da barragem. Isso é algo novo na região. Normalmente, se espera dos movimentos sociais que reivindiquem escolas, construção de estradas, etc. e não formulem questionamentos fundamentais em relação a um grande projeto. Isso não foi esperado, e agora, a situação complicou. O que nos motiva é que a bacia do Rio Xingu é a última bacia hidrográfica intata que temos na Amazônia."*

Neste momento, não importa se a motivação resulta de uma consciência ambiental consolidada ou de uma argumentação tática. O processo de licenciamento ambiental foi a única possibilidade de influenciar, pois significou, até agora, o único acontecimento público neste processo de autorização da barragem. De qualquer modo, as ações da aliança se transformaram numa estratégia político-ambiental através do uso de instrumentos jurídico-ambientais de participação. A ação civil

pública acionada através do MPF toma por base, além da argumentação sobre o envolvimento dos índios, a exigência do respeito tanto aos direitos dos mesmos como às leis ambientais brasileiras. Exigências concretas do MPF à Eletronorte, confirmadas pelo STF, são:

- Uma decisão do congresso sobre o projeto de Belo Monte antes de iniciar o licenciamento ambiental por causa do provável envolvimento de áreas indígenas;
- Licitação pública do estudo de impacto ambiental;
- Licenciamento ambiental através do órgão federal, o IBAMA, subordinado ao MMA, e não pela SECTAM do Pará.

O uso de instrumentos de participação previstos pela legislação ambiental mostrou um efeito positivo a exemplo da liminar relativa à suspensão do processo de licenciamento ambiental. A atuação sistemática da mídia, que informou de forma contínua sobre o caso, teve um papel importante. Porém, não foi possível impedir o projeto inteiro somente através destes recursos.

Paralelo ao uso destes instrumentos de participação, o MDTX, fórum da sociedade civil, utilizou instrumentos políticos concentrados, essencialmente, em três áreas:

- Primeiro, a mobilização e informação da população para questionar a estratégia da Eletronorte que tentou convencer a população local através de diferentes campanhas, como viagens patrocinadas para Tucuruí ou a doação de sistemas fotovoltaicos domiciliares para áreas indígenas, que a barragem significaria a "salvação" da região. Os instrumentos do MDTX foram oficinas e reuniões de discussão sobre o projeto de barragem realizadas nas comunidades, trabalho de base, campanhas de informação e mobilização através de cartilhas, como também, manifestações por ocasião de importantes acontecimentos.
- Segundo, o fortalecimento da própria capacidade para o diálogo e a negociação: formação de redes junto a outros atores da sociedade civil no nível nacional e internacional para

ampliar a base de argumentação (científica) própria; diálogo com o MMA e, pontualmente, com o setor empresarial no nível local.

- Terceiro, a discussão e elaboração de modelos alternativos de desenvolvimento para a região: sistemas de produção sustentáveis, eletrificação rural, asfaltamento da Transamazônica e manutenção das vicinais.

#### 4.1.4.2 Segunda fase: depois da mudança do governo

O objetivo da primeira fase de estratégia, o bloqueio do projeto da barragem durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi alcançado. Com a suspensão do processo de licenciamento ambiental e a sua provável transferência para o IBAMA conseguiu-se um êxito político.

A definição de objetivos a curto prazo da aliança entre sociedade civil e MPF se torna mais difícil na segunda fase do processo. O bloqueio da construção da barragem, na primeira fase o objetivo comum de todos os grupos dentro do MDTX, não é mais o objetivo principal. Em vez disso, podem ser identificadas duas posições:

- A "posição máxima", defendida por partes do MDTX e do MPF de Belém, que pretende impedir a barragem por razões sociais e ecológicas;
- A "posição mínima", defendida por partes do MDTX e dos deputados do PT, próximos à sociedade civil, que aceitaria a construção da barragem, se ela for necessária do ponto de vista nacional e economicamente viável, e cujo interesse é, principalmente, a negociação do modelo alternativo de desenvolvimento regional proposto pela sociedade civil. Este grupo quer uma decisão rápida do governo sobre o projeto da barragem para obter a garantia de planejamento para a região e para negociar a barragem num pacote junto com o asfaltamento da Transamazônica, programas para sistemas de produção sustentáveis e extensão rural para a agricultura familiar.

Neste caso, os efeitos negativos da construção da barragem seriam tolerados.

As duas correntes têm em comum que os seus objetivos deveriam ser alcançados através da influência sobre a decisão política do novo governo em relação ao projeto da barragem. No momento do levantamento dos dados, os entrevistados partiram do fato da possibilidade de poder alcançar isso através do diálogo e da negociação. Esta avaliação se baseou nos três fatores, a seguir:

- Primeiro, na disposição geral do governo para um debate aberto sobre a política nacional de energia e o desenvolvimento da Amazônia. Porém, todos os representantes de órgãos do governo federal entrevistados afirmaram que a construção de novas hidrelétricas continua a ser uma prioridade da política energética.<sup>140</sup>
- Segundo, na ocupação de cargos de chefia dos órgãos governamentais importantes nas áreas energética e ambiental com pessoas que têm uma afinidade com a sociedade civil. Os movimentos sociais e seus canais de articulação política se entenderam agora como interlocutores diretos do governo.
- Terceiro, no intento do MME em obter maior peso político frente à Eletrobrás e a ANEEL no momento de elaborar políticas energéticas. A decisão sobre Belo Monte deveria ser tomada pelo MME e a companhia estatal Eletronorte depois de discussões com representantes do setor privado e da sociedade civil.<sup>141</sup>

Contudo, o governo federal decidiu dar continuidade ao projeto da hidrelétrica de Belo Monte sem consultar a sociedade civil local. Mas o fato de que no Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007 estão previstos, até agora, apenas recursos para estudos de viabilidade pode indicar que ainda existe um espaço para debates e mudanças.

Os atores da sociedade civil dispõem de duas opções (complementares) de diálogo para influenciar

**Quadro 15: Algumas recomendações da Comissão Mundial de Barragens (WCD) para boas práticas na concepção de barragens**

**Prioridade estratégica 1: Ganhar aceitação pública**

- Análise dos envolvidos;
- Processos de tomada de decisão negociados;

**Prioridade estratégica 2: Avaliação geral de opções**

- Avaliação estratégica de impactos relativos ao meio ambiente, social, saúde e cultura;
- Avaliação dos impactos no nível do projeto relativos ao meio ambiente, social, saúde e cultura;
- Análise multi-criterial;
- Emissões de "gases-estufa";
- Avaliação econômica de impactos sociais e ambientais;

**Prioridade estratégica 3: Considerar as barragens existentes**

**Prioridade estratégica 4: Sustentar rios e a subsistência**

- Pesquisa ex-ante de ecossistemas
- Manter a pesca produtiva

**Prioridade estratégica 5: Reconhecer os direitos e compartilhar benefícios**

- Condições sociais antes da intervenção;
- Análise de risco de empobrecimento;
- Implementação do plano de ação para a mitigação, o reassentamento e o desenvolvimento;

**Prioridade estratégica 6: Garantir a implementação dos acordos e planos**

- Planos de implementação
- Comissões de inquérito independentes sobre assuntos sociais e ambientais

**Prioridade estratégica 7: Compartilhar rios para a paz, o desenvolvimento e a segurança**

- Procedimentos para rios compartilhados por várias nações

Fonte: WCD (2000, p. 278).

140 Ver também: Perspectivas de continuidade marca política energética do Governo Lula, <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=66007> [14.05.03].

141 Ver Pinto (2003c).

na decisão política do governo sobre a construção da barragem de Belo Monte: o diálogo com as

autoridades na área energética e o diálogo com as autoridades na área ambiental. As reivindicações da sociedade civil se encontram amplamente consideradas também nas recomendações da Comissão Mundial de Barragens (WCD) sobre o planejamento e a implementação de projetos de barragens (ver Quadro 15). Os atores da sociedade civil dispõem de uma base de argumentação importante através destas recomendações elaboradas no âmbito internacional. Mas elas somente serão eficazes no Brasil se forem internalizadas pela administração pública nacional.

### O diálogo com as autoridades da área energética

O diálogo sobre uma matriz energética alternativa no Brasil é, em primeiro lugar, uma opção importante já realizada na prática, tanto para o grupo da sociedade civil que representa a posição máxima quanto para o grupo com a posição mínima. Uma delegação composta por representantes da sociedade civil de Altamira local iniciou, intermediada pelo MDTX e deputados do PT nos níveis municipal, estadual e nacional, um processo de diálogo com os diversos órgãos político-energéticos em Brasília. Este diálogo reativou o processo de participação na política energética, o que significa uma mudança estratégica, considerando que a sociedade civil abandonou sua estratégia de confrontação relativa ao setor de energia em favor de um diálogo. O momento para uma participação da sociedade civil e dos seus assessores científicos na discussão político-energética é favorável. No entanto, segundo as declarações recentes de membros do governo sobre a política energética, é pouco provável que possa se conseguir através deste diálogo uma mudança profunda da matriz energética, no sentido de promover o uso de energias renováveis, inclusive de pequenas hidrelétricas, e de aumentar a eficiência dos sistemas existentes, no lugar da exploração dos potenciais hídricos em grande escala na Amazônia. Também no governo Lula o uso do potencial hídrico tem absoluta prioridade. A energia solar é considerada, sobretudo, para o fornecimento de comunidades rurais isoladas. Nesse sentido, a decisão sobre o projeto de Belo Monte terá uma importância

exemplar para o futuro da política energética no Brasil e para o papel da Amazônia nela.

#### Quadro 16: O Partido dos Trabalhadores (PT) e os movimentos sociais no Estado do Pará

A fundação do PT no Pará no final dos anos 80 foi ligada estreitamente às conseqüências locais da política de integração da Amazônia. A base social do partido não constituiu-se somente de grupos urbanos da capital Belém e de Santarém (sindicatos, intelectuais da esquerda), mas também de novos grupos da população rural que veio para o Pará através da política de ocupação e teve uma participação forte na renovação dos sindicatos dos trabalhadores rurais (STRs). O protesto contra o descaso com os agricultores familiares e a falta de direitos frente aos latifundiários que fizeram prevalecer os seus interesses, muitas vezes, com o uso da violência e, freqüentemente, ficaram impunes, se concentrou em Santarém, Altamira e Marabá.

Em função da eleição do líder do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, para presidente em outubro de 2002, as relações de poder no Pará foram consideravelmente alteradas. Enquanto o governo estadual continua a ser coordenado pelo PSDB as representações locais dos órgãos federais (IBAMA, INCRA, entre outros) estão sob a responsabilidade de representantes do movimento social, do PT e do PCdoB. Até agora, estes órgãos federais estiveram envolvidos em relações clientelistas com as elites do Pará e quase não impediram a continuação de práticas ilegais no campo. Os movimentos sociais esperam que tudo isso mude paralelo à mudança das chefias dos órgãos

Ainda não está claro em qual dos modelos de desenvolvimento se orientarão, no Pará, as medidas do governo federal. As determinações do PPA 2004-2007 indicam uma continuação do modelo tradicional de desenvolvimento orientado aos interesses da grande indústria e da agricultura empresarial. Além disso, o MMA e o INCRA tentam considerar a crítica da política de integração não sustentável predominante até agora. No PT, tanto no nível federal quanto no nível do Pará, existem fortes correntes pragmáticas que se orientam ao modelo de desenvolvimento tradicional e priorizam o fortalecimento dos pólos industriais. No entanto, o motivo predominante da política nacional atual é manter a confiança do mercado financeiro internacional e do FMI.<sup>142</sup> Portanto, até poder chegar a um acordo com os movimentos sociais na base paraense o PT ainda precisa percorrer um caminho longo e difícil.

142 Uma análise detalhada da política econômica conservadora do governo Lula se encontra em: Fritz (2003).

A atitude atual do governo significa para as duas posições de negociação identificadas na sociedade civil, que o grupo com a posição mínima foi eficaz em pressionar o governo a tomar uma decisão. Conforme a sua visão, a decisão do governo significa uma garantia de planejamento e uma alta probabilidade para a negociação bem sucedida do pacote alternativo de desenvolvimento. Existe esperança por conta das boas relações pessoais com representantes dos órgãos governamentais em função da ocupação de cargos com novas pessoas por causa da mudança do governo (ver Quadro 16).

Caso a negociação do desenvolvimento regional seja declarada como principal objetivo, a posição mínima da sociedade civil e seus assessores não se distingue significativamente da posição dos defensores da barragem no nível local representados pelo Consórcio Belo Monte e a ACIAPA. O objetivo de ambos os grupos é o desenvolvimento regional, para o qual uns consideram mais (o consórcio) e outros menos (ACIAPA) necessária a construção da barragem por causa da transferência de recursos financeiros que ela geraria. Frente a estes objetivos comuns, poderiam se estabelecer, no nível local, novas cooperações entre atores públicos, da sociedade civil e da iniciativa econômica privada em torno dos projetos de desenvolvimento regional, caso as barreiras ideológicas, principalmente, entre o Consórcio e o MDTX sejam superadas. O consórcio poderia ter interesse na cooperação com uma parte da sociedade civil porque para os defensores da barragem a negociação com os órgãos político-energéticos se tornou mais difícil em função da sua orientação partidária diferente. Os defensores da barragem também se aproximaram da sociedade civil e reconheceram a necessidade de uma retomada do diálogo com o setor energético, depois que, segundo declarações próprias, as relações esfriaram imediatamente após a mudança do governo.<sup>143</sup> Existe mais um argumento para a mudança das possibilidades de cooperação no nível local. Em 2004 acontecerão as eleições municipais e uma mudança política-

partidária em favor da sociedade civil é teoricamente possível.

O interesse no poder político é um fator não negligenciável para a mudança de estratégia de partes do fórum da sociedade civil, o MDTX, como indicaram alguns entrevistados que se posicionaram claramente a favor da barragem. Para eles, a mudança de estratégia da sociedade civil da atitude de bloqueio a quase reivindicação da barragem pode ser explicada apenas por interesses políticos no poder. O êxito nas próximas eleições municipais que, aparentemente, interessa aos representantes da sociedade civil. Segundo esta avaliação, este êxito é apenas possível mediante a associação à opinião majoritária da população em favor da construção da barragem.<sup>144</sup>

Por causa da demanda nacional por energia e da existência de projetos alternativos com um valor estrategicamente maior que Belo Monte (a construção de barragens no Rio Madeira), o diálogo político-energético enfrenta também condições desfavoráveis ao impedimento da barragem. No entanto, o abandono de Belo Monte em favor de outro grande projeto de barragem na Amazônia não pode ser considerado um sucesso político-ambiental. Se os opositores à construção da barragem dentro do MDTX e da aliança como um todo continuarem ainda ser interessados na solução dos impactos ecológicos e sociais da construção de barragens, deveria ser realizado, complementarmente ao diálogo político-energético, um diálogo político-ambiental. Na capacidade de implementar estes objetivos político-ambientais dentro da aliança da sociedade civil no contexto da negociação de um pacote de desenvolvimento regional se mostrará se a aliança conseguirá manter juntas as diferentes posições no futuro.

---

143 Ver O Liberal (2003).

---

144 A suposição segundo a qual a população concorda majoritariamente com a construção da barragem se baseia num inquérito encomendado pela Eletronorte que foi realizado nos centros urbanos em 2001. O resultado foi que dois terços da população concordavam com a construção da barragem. Este inquérito aconteceu antes da realização da campanha de informação do MDTX.

## O diálogo com as autoridades da área ambiental

Por causa da sua posição atual no governo, o MMA, segundo vários entrevistados, não é o parceiro mais relevante, em se tratando de questões energéticas, para influenciar na política energética nacional. Não obstante, a ampliação do diálogo estratégico já existente entre a sociedade civil e o MMA pode ser importante para reduzir os impactos ambientais da política energética. A avaliação da baixa influência direta do MMA na política energética é destacada pelo discurso oficial do próprio ministério. Em consequência disso, a nova ministra quer realizar os grandes projetos da maneira mais sustentável possível, mas não desenvolver uma estratégia de bloqueio. Segundo um entrevistado do próprio MMA, a partir do exemplo de Belo Monte poderá ser medida a capacidade de ação e de coerência do novo governo. Além disso, o caso permite também provar a nova metodologia de atuação do governo, quer dizer, a procura do diálogo. O diálogo político-ambiental poderia servir para os seguintes aspectos:

- Garantir a influência do MMA no IBAMA na formulação das exigências ao novo EIA/RIMA e na determinação de exigências ambientais mais rigorosas na licença ambiental para a barragem. Como se sabe através das experiências do passado que uma barragem prejudica toda a bacia de um rio, o estudo de impacto ambiental deveria ser elaborado para toda a bacia do Rio Xingu. O caso de Belo Monte poderia se tornar exemplar para futuros processos de licenciamento ambiental de grandes hidrelétricas, segundo a estimativa de um entrevistado. Na prática, até agora, cada caso foi avaliado isoladamente em relação a seus impactos ambientais, não favorecendo, assim, uma visão global dos impactos antropógenos da geração de energia na bacia como um todo. Por sua vez, a sociedade civil teria a sua disposição uma série de instrumentos jurídico-ambientais para reivindicar o respeito às leis ambientais na determinação das exigências ao EIA/RIMA e ao licenciamento pelo IBAMA. Neste contexto, teria uma margem de manobra suficiente para atrasar o projeto da construção da barragem.

- Fortalecer o MMA na implementação da política ambiental como dimensão transversal no governo e nos diversos grupos de trabalho sobre a política energética e o desenvolvimento da Amazônia.
- Consolidar a aliança estratégica existente em relação à implementação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio, sobretudo, em relação a uma potencial formação de rede da sociedade civil ao longo da BR-163.

## 4.2 O asfaltamento da rodovia BR-163

### 4.2.1 Estrutura do problema no caso da BR-163

O asfaltamento é desejado por todos os atores entrevistados. Conforme os críticos, os problemas aparecerão apenas pela expansão do cultivo da soja, da pecuária e da extração ilegal da madeira, relacionados ao mesmo. Estas atividades trazem consigo conflitos de terra, especialmente a expulsão de pequenos produtores rurais. A pressão exercida pelos produtores de soja de Mato Grosso é agravada também pela ampliação do porto de Santarém realizada pela empresa norte-americana Cargill, que tem grandes interesses na economia da soja.

A manutenção e o asfaltamento da rodovia BR-163 entre Cuiabá (Mato Grosso) e Santarém (Pará) foi parte do programa *Avança Brasil* e está previsto também no novo PPA 2004-2007 como projeto de cooperação com a iniciativa privada. Servirá para a redução dos custos do transporte da soja e, assim, para o aumento da sua competitividade internacional. Sendo este, aparentemente, o objetivo primordial do asfaltamento, o governo não tem previsto ainda medidas adicionais para atingir outros objetivos como o desenvolvimento econômico local ou a proteção ambiental.

Como o trecho de Cuiabá até a fronteira com o Pará já está asfaltado, se trata agora do asfaltamento dos 984 km restantes no Pará. O trecho entre Santarém e Rurópolis já está sendo



asfaltado pelo 7º batalhão de engenharia e construção do exército.<sup>145</sup> Para este trecho já foram realizados EIA/RIMAs parciais e concedidas as licenças ambientais necessárias, o que é problemático porque, deste modo, não são estabelecidos e cumpridos padrões uniformes para toda a rodovia. Além do asfaltamento, as 49 pontes de madeira ao longo da rodovia serão substituídas por pontes de concreto. O acabamento da rodovia custará, segundo as informações, um valor total de R\$ 623 milhões, cerca de US\$ 219 milhões.<sup>146</sup>

No total, espera-se do asfaltamento da BR-163 junto à ampliação do porto de Santarém e à expansão do cultivo da soja, como também, da pecuária e da extração ilegal da madeira, uma série de impactos sociais, ecológicos e econômicos negativos e positivos. Na opinião dos entrevistados, as conseqüências mais graves serão:

- O aumento dos conflitos de terra, especialmente pela grilagem e a expulsão de pequenos produtores rurais que serão forçados a vender a sua terra, e o êxodo rural resultante disso;
- A sobrecarga da infra-estrutura urbana, já insuficiente, pelo aumento da migração campo-cidade, mas também de outras regiões do Brasil, na esperança de trabalho e terra;
- O aumento de conflitos através do incremento da criminalidade, prostituição e consumo de álcool, provocado pela migração.

A conseqüência ecológica mais importante é o desmatamento que pode resultar na dessecação de rios, além de outros problemas. Outras conseqüências também têm um papel importante, como o aumento da poluição das águas e dos solos através da agricultura e pecuária, assim como, dos agrotóxicos aplicados na produção da soja.

Em compensação, o asfaltamento também poderá gerar impulsos positivos para o desenvolvimento

regional. Isso se refere, principalmente, aos efeitos econômicos do asfaltamento e da ampliação do porto. Tanto a cidade de Santarém quanto os municípios menores ao longo da rodovia esperam uma redução dos custos do transporte, um melhor abastecimento, um crescimento do emprego e da economia em geral. Serão reduzidos pelo asfaltamento, junto à ampliação do porto, especialmente, os custos de transporte dos produtores de soja de Mato Grosso, assim como, da indústria de madeira e da mineração. Estes pretendem, além disso, explorar novas áreas e jazidas de minério recentemente descobertas. Os pequenos produtores rurais dos distritos vizinhos que não moram diretamente na BR-163 somente aproveitarão do asfaltamento se houver uma melhor manutenção das estradas vicinais.

A **possibilidade de politização** dos problemas ambientais é determinada, dentre outros aspectos, pela **perceptibilidade** dos efeitos ambientais negativos. A perceptibilidade existe, no caso da expansão do cultivo da soja relacionada ao asfaltamento e à ampliação do porto de Santarém, apesar de que algumas conseqüências relacionadas ao desmatamento e aos conflitos de terra se mostrarão apenas a longo prazo. Causas e efeitos podem ser relacionados facilmente e as estruturas de causadores e atingidos são claras. Além disso, o público (internacional) é sensível à problemática do desmatamento, particularmente, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, o que aumenta ainda mais a possibilidade de politização já existente.

O **poder** econômico e político dos causadores determina, também, a possibilidade de politizar um problema ambiental. Os causadores criaram uma associação poderosa, que exerce uma articulação forte para o asfaltamento (*lobbying*) e tem um êxito considerável. O poder econômico e político dos causadores estabeleceu uma aliança que acentuou os problemas sociais e ambientais ligados ao asfaltamento no lugar de elaborar soluções.

No caso da BR-163, o primeiro impulso de desmatamento, ainda relativamente pequeno, aconteceu no início dos anos 70 quando ela foi con-

145 Uma parte do trecho, entre os Municípios de Santarém e Belterra, já está asfaltado. Ver Midianews (2001).

146 Ver Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2003b).

struída. Ainda assim, os impactos para os povos indígenas que moravam na área de influência da BR foram imensos, sobretudo no Mato Grosso, onde o povo dos Panará foi quase extinto. Desde o anúncio do asfaltamento, no ano de 2000, a migração na direção da BR-163 aumentou consideravelmente, o que leva a esperar um forte aumento do desmatamento por ocupações de terra, pecuária, exploração da madeira e, mais tarde, também o cultivo da soja. Atualmente, os latifundiários invadem a área da Terra do Meio ao Sul da Transamazônica, sobretudo, a partir do Município de São Félix do Xingu. Nesta região existem várias estradas, sendo provavelmente a mais importante a chamada "estrada dos latifundiários" que parte deste município. Duas outras estradas foram construídas por madeireiros que ligam o Rio Xingu à BR-163. Uma delas passa pela área indígena dos *Mekragnoti*.<sup>147</sup>

Podem servir como casos de comparação as experiências já mencionadas com a rodovia Belém-Brasília, a rodovia para Marabá e a Transamazônica. O asfaltamento das duas primeiras teve as consequências descritas porque paralelamente não aconteceu nenhuma distribuição dirigida de terra. Em vez disso, as áreas foram simplesmente desmatadas e ocupadas. Em contrapartida, a Transamazônica é o único exemplo de uma construção de rodovia na Amazônia onde aconteceu uma distribuição sistemática de terra desde o início, pela qual, as consequências ambientais foram menos devastadoras. Porém, a Transamazônica não é asfaltada até hoje. No caso da BR-163, representantes da sociedade civil e partes do setor público e privado exigem um zoneamento ecológico-econômico e uma rápida emissão de títulos de terra para evitar os efeitos ambientais negativos de grilagem e exploração descontrolada.

Um grande problema é a presença insuficiente de qualquer autoridade estatal na região. As instituições estatais são representadas de forma insuficiente para impedir os impactos ambientais negativos. Além disso, as unidades de conservação e as áreas indígenas podem ser prejudicadas pela

construção de estradas. Como pode-se esperar uma ocupação crescente ao longo da rodovia aumentará a pressão em função dos novos assentados o que significa uma ameaça à integridade destas áreas. A BR-163 atravessa diretamente várias unidades de conservação da natureza, no entanto, tem um impacto mais indireto nas áreas indígenas. Os quatro territórios indígenas dos *Menkranotire*, dos *Mekragnoti*, dos *Kuruaya* e dos *Xipaia*<sup>148</sup> encontram-se a pouca distância da rodovia.

As opções técnicas ao asfaltamento são poucas e resultam somente em vantagens relacionadas aos custos e não aos impactos ambientais da rodovia. As alternativas técnicas resultam somente em vantagens relacionadas à durabilidade da qualidade da rodovia com poucos custos, no entanto, não em relação aos impactos ambientais. Alguns atores propõem uma cobertura com cascalho com manutenção regular e o conserto ou a construção de novas pontes ao longo da rodovia.<sup>149</sup> Paralelamente, seriam construídas vicinais para os pequenos produtores rurais. O cascalho seria produzido localmente. Uma cobertura de cascalho é mais durável em florestas tropicais úmidas. Por sua vez, o Ministério dos Transportes indica a possibilidade de tornar o asfalto mais duradouro através de pontes de concreto, uma melhor drenagem e um leito elevado da rodovia. Mesmo assim, poderiam ocorrer ou se reforçar os mesmos efeitos ambientais negativos. A verdadeira alternativa não é a questão de construir a rodovia de asfalto ou de cascalho, senão a questão da existência de medidas paralelas para evitar ou não, a ocupação desordenada da terra e o desmatamento.

#### 4.2.2 Situação jurídica do processo no caso da BR-163

A Ecoplan, uma empresa de consultoria de Porto Alegre, já terminou o EIA/RIMA para o trecho da fronteira entre Mato Grosso e Pará até Rurópolis,

147 Ver Castro (2002, p. 65–67).

148 PPTAL (2002): Situação Jurídico-Fundiária das Terras Indígenas regularizadas através do PPTAL.

149 Ver IPAM (2002, p. 6–7).

onde a BR-163 se encontra com a Transamazônica.<sup>150</sup> O relatório resumido pode ser acessado no *site* do IBAMA. Não foram solicitadas auditorias públicas no momento do levantamento.<sup>151</sup>

#### **4.2.3 Os atores em torno da rodovia BR-163: visão do problema, posicionamento frente ao projeto, propostas alternativas e alianças**

Característico para a visão do problema dos atores em Santarém e Belterra<sup>152</sup> é, por um lado, o consenso sobre as vantagens do asfaltamento da BR-163 e, por outro lado, a avaliação divergente sobre os efeitos de desenvolvimento que resultarão da expansão do cultivo da soja. Estas diferentes apreciações derivam do modelo de desenvolvimento defendido por cada ator. Enquanto os grupos da sociedade civil se orientam pelos interesses da agricultura familiar, a maioria dos atores públicos e da iniciativa econômica privada acredita que a expansão de grandes estabelecimentos agrícolas modernos e do cultivo da soja, em geral, terão efeitos econômicos positivos também para os pequenos produtores rurais.

Existem diferenças marcantes entre Altamira e Santarém:

- Enquanto parte dos posicionamentos e interesses de grupos de atores não são tão antagônicos como em Altamira, em Santarém predomina um clima de desconfiança mútua, às vezes de rejeição categórica e confrontos permanentes, especialmente, entre a sociedade civil, de um lado e os setores privado e público do outro lado. São feitas suposições em relação ao outro lado e o "adversário" é difamado, enquanto em Altamira, com poucas exceções, predomina o respeito mútuo,

mesmo entre representantes de posições diferentes.

- A consciência ambiental de todos os atores é menor em Santarém do que em Altamira, porém, em geral, maior entre os grupos da sociedade civil do que entre os atores estatais e da iniciativa econômica privada.
- Os atores da sociedade civil em Santarém estão organizados numa multiplicidade de ONGs e STRs. No entanto, não dispõem de um fórum permanente como em Altamira, além de não terem uma infra-estrutura que facilite a cooperação estratégica.
- A visão do problema dos atores da sociedade civil em Santarém é fortemente marcada por conflitos locais; os interesses dos movimentos sociais ao longo da BR-163 quase não apareceram nas entrevistas. Isso se distinguia claramente dos interlocutores em Altamira que tinham uma visão geral da situação na Transamazônica e, também, da BR-163.

Para fortalecer o próprio posicionamento, um desafio para a sociedade civil em Santarém seria orientar-se mais ao Sul e unir-se com os atores dos outros municípios ao longo da rodovia, uma possibilidade que até agora foi utilizada apenas pelo setor privado e público, como será esclarecido em seguida:

No capítulo seguinte serão apresentados aqueles atores que defendem um modelo de desenvolvimento tradicional e que se posicionam frente ao asfaltamento da rodovia e a ampliação do porto relativamente sem críticas. Serão descritos sua visão do problema, sua atitude frente ao projeto e possíveis propostas alternativas. Depois, serão caracterizados aqueles atores que também defendem o modelo de desenvolvimento tradicional, mas que julgam necessárias medidas adicionais, especialmente, de política de ordenamento territorial. Em ambos os casos, se trata de atores dos setores privado e público.

A seguir, serão também analisados os defensores de um modelo de desenvolvimento alternativo e sustentável que, embora reconheçam e queiram resolver os problemas provocados pelo asfalta-

150 Ver Ecoplan (2001).

151 Mais detalhes sobre isso no capítulo 3.4.5.

152 Por causa do período chuvoso não foi possível transitar na BR-163 e entrevistar atores em todos os lugares importantes. Assim, as entrevistas se limitaram a Santarém e Belterra, acessíveis por avião e carro.

mento e a expansão do cultivo da soja, não apresentam propostas concretas de ação. Se trata da sociedade civil de Santarém. Será comparada com a aliança entre sociedade civil e alguns atores públicos em Altamira que apresentam propostas de projetos e políticas concretas, também para a BR-163.

Para facilitar a visão dos diferentes atores e o conjunto de seus interesses, estes são tipificados na tabela 4. No caso da BR-163, os interesses ecológicos e sociais podem ser relacionados mais facilmente, mas também aqui, não devem ser considerados como exclusivos.

#### **4.2.3.1 Defensores de um modelo tradicional de desenvolvimento no caso da BR-163**

Os setores privado e público defendem um modelo de desenvolvimento tradicional que se orienta à promoção da agricultura de grandes estabelecimentos modernos e, assim, também, à produção da soja. Este grupo pode ser dividido em dois sub-grupos: aqueles que aprovam este modelo de desenvolvimento sem exigir medidas políticas paralelas e aqueles que reivindicam explicitamente medidas adicionais do estado.<sup>153</sup>

Fazem parte do primeiro sub-grupo no setor público o Governo do Estado do Pará, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte (DNIT) e, no setor privado, uma parte da Associação Empresarial de Santarém (AES), junto à empresa norte-americana Cargill. No interior da AES se trata daqueles atores econômicos que não são da região e que se interessam mais pelos lucros a curto e médio prazo do que pelo desenvolvimento regional a longo prazo. Estes atores têm uma visão muito limitada do problema, predominantemente econômica, e quase não percebem as desvantagens, especialmente, ecológicas, com excessão talvez da SECTAM que pretende dimi-

nuir o desmatamento, porém, segundo a Federação da Agricultura do Estado do Pará (FA-EPA), defende claramente o asfaltamento. Em parte, este sub-grupo até nega as conseqüências ecológicas e avalia muito mais o desenvolvimento econômico positivo e o progresso que, segundo a sua opinião, traria consigo o asfaltamento junto com a ampliação do porto e a expansão do cultivo da soja. Foi surpreendente que a Cargill defenda o asfaltamento, mas, segundo as suas informações, não precisa do mesmo porque a exportação da soja já é rentável. Isso, porque a BR-163 é, mesmo assim, transitável na época da colheita da soja e, além disso, o transporte pode continuar a ser realizado também através de navio pelo Rio Madeira.

O DNIT e o Ministério dos Transportes têm posições intermediárias. O DNIT considera o asfaltamento vantajoso apenas como parte de um planejamento de desenvolvimento regional, porém, se refere ao uso do centro do Pará, quer dizer, a Terra do Meio, como celeiro do país. O Ministério dos Transportes se refere à criação de alternativas econômicas à exploração predatória e as possibilidades do zoneamento ecológico-econômico. Como se posicionam positivamente frente ao projeto e compreendem a Amazônia, também no futuro, como fornecedora de recursos naturais para o Brasil inteiro, fazem poucas propostas alternativas em forma de medidas adicionais para coordenar o processo de ocupação. Sem contar que isso também não é sua tarefa. Os atores, neste caso, se referem às responsabilidades do MMA e do MDA.

No segundo sub-grupo se encontram as prefeituras de Santarém e Belterra, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a FAEPA e aqueles membros da AES que são oriundos da região. Suas visões do problema são um pouco mais diferenciadas, mesmo assim, as conseqüências ecológicas são também desconsideradas ou

---

153 Isso não significa que todos os atores do primeiro sub-grupo rejeitam, a princípio, medidas paralelas, mas pelo menos que não as reivindicam explicitamente.

<b>Tabela 4: Tipologia de atores relevantes da BR-163</b>			
	<i>Atores com interesses ecológicos predominantes</i>	<i>Atores com interesses sociais predominantes</i>	<i>Atores com interesses econômicos predominantes</i>
<b>Estatal</b>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MPF*</li> <li>• MMA</li> <li>• IBAMA</li> </ul> <p><b>Nível estadual:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• NUMA (MPE)</li> </ul>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INCRA</li> </ul>	<p><b>Nível federal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DNIT</li> <li>• Ministério dos Transportes (MT)</li> <li>• Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)</li> </ul> <p><b>Nível estadual:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo do Estado</li> <li>• SECTAM</li> </ul> <p><b>Nível municipal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefeitos e administrações dos municípios ao longo da BR-163</li> </ul>
<b>Não-governamental</b>	<p>- <i>Sociedade civil:</i></p> <p><b>ONGs ambientalistas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amigos da Terra</li> <li>• WWF</li> <li>• GDA</li> </ul> <p><b>Fóruns de ONGs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• GTA</li> </ul> <p><b>Institutos de pesquisa ambiental:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IPAM</li> <li>• ISA</li> </ul>	<p>- <i>Sociedade civil:</i></p> <p><b>Sindicatos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FETAGRI</li> <li>• STRs</li> </ul> <p><b>Outras ONGs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CEFT-BAM</li> <li>• CEAPAC</li> <li>• FVPP**</li> <li>• SDDH**</li> <li>• Rádio Rural de Santarém</li> <li>• CNS</li> </ul> <p><b>Fóruns (de ONGs):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FAOR</li> <li>• Fórum da Produção Rural Familiar do Baixo Amazonas</li> </ul> <p><b>Deputados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federais</li> <li>• Estaduais</li> <li>• Vereadores</li> </ul> <p><b>Povos indígenas</b></p>	<p>- <i>Iniciativa econômica privada:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargill</li> <li>• AES</li> <li>• Indústria de madeira e mineração</li> <li>• FAEPA</li> </ul>
<p>* O Ministério Público Federal defende também interesses sociais, porém, neste caso tem um papel importante, principalmente, na área ambiental.</p> <p>** FVPP e SDDH defendem também interesses ambientais, porém predominam os interesses sociais.</p>			

negadas igualmente, com excessão dos órgãos ambientais. Existe uma consciência dos efeitos sociais e econômicos relacionados ao projeto, como por exemplo, o êxodo rural ou a expulsão dos pequenos produtores rurais. Apesar disso, o asfaltamento é claramente defendido porque as vantagens econômicas que por último promoveriam o desenvolvimento regional são avaliadas como muito maiores do que as desvantagens.

O interesse principal das prefeituras consiste no assentamento de atores econômicos, pois assim são criados postos de trabalho e, além disso, ampliada a arrecadação de impostos. A FAEPA coloca a prioridade na promoção da agricultura e, por isso, critica medidas ambientais que dificultam o desenvolvimento econômico. As prefeituras e a FAEPA reivindicam ações adicionais do estado,<sup>154</sup> especialmente na área de ordenamento territorial e da política social. Como instrumento refere-se, principalmente, ao ZAE (zoneamento agro-ecológico), porém, alguns atores mencionam também o ZEE (zoneamento econômico-ecológico). O MPOG julga importante, além disso, as audiências públicas para informar a todos os atores sobre os problemas dos projetos de infraestrutura e, muitas vezes até participa delas.

O setor privado fundou, em 1996, a Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163 com sede em Sorriso - MT. Isso mostra o forte interesse dos produtores de soja de Mato Grosso. Esta associação conta com o apoio das prefeituras ao longo de toda a rodovia, assim como, do Governo do Mato Grosso. Além disso, é atendida, em parte, pelo Ministério dos Transportes e pelo Governo do Pará em função do seu trabalho de *lobby*. Esta aliança é de longe a mais forte na BR-163 e, além de sua forte articulação em Brasília e Belém, nos últimos anos, organizou também dois "caminhonaços", comboios de caminhões, para manifestar sua insatisfação com a situação da rodovia. Além disso, mandou elaborar em 1998 um estudo de viabilidade econômica

sobre a integração econômica entre Cuiabá e Santarém, principalmente, através do asfaltamento junto à ampliação do porto de Santarém, mas também, pela construção de outras vias de transporte. Neste estudo são tratados, quase exclusivamente, os efeitos positivos que resultariam disso.<sup>155</sup>

As prefeituras que também lutam pelo asfaltamento se juntaram na Associação dos Municípios da Transamazônica, Oeste do Xingu e Santarém-Cuiabá (AMUT) e fazem, através desta, uma forte articulação pelo asfaltamento da rodovia, sobretudo, junto ao governo estadual. As possibilidades de serem atendidos pela mesma são avaliadas maiores depois da mudança do governo estadual. A relação dos prefeitos da região com o ex-governador foi muito problemática por causa da sua filiação a partidos políticos concorrentes. O novo governador tomou um rumo mais conciliador em relação aos prefeitos para desarticular a reivindicação de desmembrar a região do Pará e criar o Estado de Tapajós. Assim, a importância da AMUT como parceiro de negociação aumentou após a mudança do governo estadual.

#### 4.2.3.2 Defensores de um modelo alternativo de desenvolvimento no caso da BR-163

Do outro lado, estão os atores da sociedade civil e alguns atores do setor público - aqueles órgãos que tratam da proteção ambiental ou da regularização fundiária. Estes atores defendem um modelo alternativo, de desenvolvimento sustentável baseado na agricultura familiar. Conforme isso, a sociedade civil deve participar no planejamento do desenvolvimento. Julgam necessário um controle social de projetos e política, em geral. Estes atores rejeitam a expansão do cultivo da soja, pois leva, como a experiência mostra, à expulsão dos pequenos produtores rurais e traz vantagens apenas para os latifundiários, como mostra de maneira impressionante o exemplo do Mato Grosso.

---

154 Quando se menciona o aumento da presença do estado compreende-se sempre tanto a esfera federal quanto a esfera estadual.

---

155 Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163 (1998).

Porém, existem também atores que podem imaginar uma "coexistência pacífica" da soja ou do latifúndio, em geral, com a agricultura familiar, como por exemplo, a FETAGRI. No entanto, a pré-condição desta coexistência é a realização de um ordenamento territorial. Todos os atores têm em comum a reivindicação do aumento da presença do estado, especialmente em relação à política de ordenamento territorial e social, mas também, ambiental e de segurança.

A violência no campo, que é exercida, principalmente, pelos latifundiários e, em parte, é tolerada pela polícia, é tematizada, especialmente, pela sociedade civil, mas também por alguns atores públicos. Para combater este problema, é reivindicado não apenas o aumento da presença do estado, mas também, da sua eficiência. O processo da ocupação deve ocorrer de forma planejada e ordenada e acompanhado de todas as medidas paralelas necessárias na área de política agrária e social. São mencionados como instrumentos de planejamento, sobretudo, o ZEE, mas também o ZAE ou o modelo do Estado do Acre que, através de uma rápida emissão de títulos de terra numa rodovia federal recém asfaltada conseguiu evitar um novo desmatamento. Neste caso também existem dois subgrupos, sendo que a diferença não é uma questão principal, mas apenas se serão apresentados projetos concretos e alternativas ou se serão somente mencionados os problemas e as medidas estatais necessárias.

O subgrupo de atores que não apresenta propostas concretas de ação e não elaborou nenhum projeto, respectivamente, é composto pela sociedade civil de Santarém que é representada por um grande número de ONGs, movimentos sociais e sindicatos, porém, entre si fragmentada e desunida. Isso resulta, principalmente, do fato de que ela não tem um ponto de referência comum, como por exemplo, no caso de Belo Monte,<sup>156</sup> e que cada

organização concorre pelos recursos financeiros e projetos dificultando a cooperação. Além disso, existem várias cooperações paralelas, que não são coordenadas por uma forte aliança. Cooperações existem apenas pontualmente, como por exemplo, no caso do conflito sobre a ampliação do porto, que foi retardada com o apoio do MPF, mas que não pôde ser evitado. No entanto, não existem cooperações no caso do asfaltamento da BR-163.

Entre os atores da sociedade civil os seguintes atores, sobretudo, têm um papel importante: várias ONGs sociais e ambientais, organizações das igrejas, o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e a FETAGRI, junto a seus membros. A visão do problema destes atores é na sua maioria, muito diferenciada, também em relação às consequências ambientais. Muitos atores consideram o desmatamento como um grande problema e defendem um desenvolvimento sustentável. Mencionam, ao mesmo tempo, ações políticas paralelas necessárias para conseguir um processo de ocupação ordenada. O que falta são propostas de soluções que poderiam ser negociadas com o estado. Conforme os entrevistados, a sociedade civil nos outros municípios ao longo da BR-163 é muito mais fraca, menos organizada e ainda mais fragmentada do que em Santarém.

Em comparação, existe o outro grupo representado pela sociedade civil de Altamira - especialmente o MDTX e a FVPP, respectivamente - e seus aliados: atores do setor público, da sociedade civil de Belém e Brasília, assim como, os deputados do PT da região. Apesar da maior distância da BR-163, estes atores têm uma visão dos problemas relacionados ao asfaltamento e à expansão da soja. Entre os atores da sociedade civil podem ser mencionados o IPAM, o ISA e o *Worldwide Fund for Nature* (WWF) que participam no projeto do mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio. Atores públicos que oferecem apoio são neste caso, particularmente, o MMA e o MPF. O MPF está preocupado com o aumento da degradação dos recursos naturais pelo asfaltamento. O MMA não considera o asfaltamento em si como

156 Além disso, os atores ao longo da Transamazônica têm como outro ponto de referência comum as promessas não cumpridas do governo que os assentou lá, especialmente, no que se refere ao asfaltamento pelo qual ainda estão lutando. Na BR-163, também desejam-se ações similares, porém, a reivindicação das mesmas é,

de certo modo, menos justificada porque a ocupação não se realizou no âmbito de um programa do estado.

problema, senão apenas sua integração no modelo tradicional de desenvolvimento. A ordem e a legalização da situação ao longo da BR-163 são considerados centrais para a proteção ambiental. Também o IBAMA e o INCRA reconheceram, que a solução da questão fundiária, especialmente, da grilagem e dos problemas ambientais é possível somente em conjunto e pretendem cooperar neste sentido, o que aconteceu no passado de forma muito limitada. Um dos deputados quer agir na questão da madeira para chegar a uma solução duradoura da questão fundiária e, para isto, elaborar planos de manejo da floresta junto a todos os setores.

Em geral, apoia-se o asfaltamento ou pelo menos a manutenção da rodovia junto à construção das vicinais porque melhora também as condições de vida dos pequenos produtores rurais ao longo da BR-163 e facilita o controle e o fornecimento de serviços públicos básicos. O IPAM defende um processo de ocupação ordenado através de diferentes medidas, como por exemplo, a redistribuição da propriedade da terra, o ordenamento territorial, na medida do possível, em forma de um ZEE participativo, e o aumento da presença do estado, em geral. Paralelamente, deverá ser definida uma política agrária específica para a região. Através do projeto Terra do Meio e a implementação de um mosaico de unidades de conservação (sustentáveis) serão evitados a expansão da fronteira agrícola e, especialmente, a grilagem e a exploração ilegal de madeira, assim como, a expansão das fazendas de soja e de outros latifúndios.

Embora, até agora, existiam muitos interesses e objetivos em comum, uma aliança dos atores da sociedade civil não aconteceu. O IPAM percebeu este potencial não utilizado e criou uma iniciativa para juntar ambos os grupos. Esta iniciativa parte do FVPP de Altamira e do Centro de Estudo, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFT-BAM) de Santarém e escolheu um lugar "neutro" na BR-163. Através disso, será formada uma aliança estratégica que aproveitará da força e da experiência do FVPP e do MDTX, respectivamente, na área de formação de redes e execução de projetos, mas também, do acesso do

CEFT-BAM aos movimentos sociais ao longo da BR-163, resultado dos seus cursos para lideranças da área social. Esta organização divulgou, quase como única organização em Santarém, com excessão da FETAGRI e do CNS, uma perspectiva regional. O IPAM, também, estabeleceu muitos contatos com a sociedade civil, mas também, com os setores público e privado, através de oficinas sobre planejamento regional participativo realizadas em oito municípios ao longo da BR-163. Porém, pretende-se integrar todos os atores da sociedade civil de todos os municípios ao longo da rodovia e elaborar, através de um trabalho conjunto, um plano regional de desenvolvimento.<sup>157</sup>

#### 4.2.3.3 Resultados preliminares no caso da BR-163

Em contrapartida à forte união entre os setores privado e público ao longo da BR-163 existe uma sociedade civil em Santarém e ao longo da BR-163 relativamente fraca e fragmentada com a possibilidade da formação de uma aliança com a sociedade civil melhor organizada de Altamira. O potencial dessa aliança é utilizado, sobretudo, pelos atores dos setores privado e público, mas ainda pouco por aqueles da sociedade civil, apesar de terem também muitos interesses em comum. Os atores da sociedade civil de Santarém poderiam aproveitar da maior capacidade de formação de alianças dos atores de Altamira para concentrar de forma mais eficiente possível seus recursos e, assim, alcançar melhor seus objetivos.

Nossa hipótese inicial que o asfaltamento da BR-163 ofereceria mais potencial para uma solução negociada por ser menos conflitivo, não se confirmou. Ao contrário, por causa da situação espe-

---

157 Após o levantamento, em novembro de 2003, o Instituto Socioambiental organizou um encontro de 200 pessoas em Sinop (MT) para analisar a situação; o documento final faz propostas para medidas que possam "garantir que os benefícios da pavimentação da estrada beneficiem aos diferentes segmentos da sociedade e garantam a perenidade da cobertura florestal e da grande riqueza de biodiversidade da região." Ver Diversos (2003).



cífica em Santarém, com maior tensão entre os atores da sociedade civil e dos setores privado e público, uma solução negociada parece ser mais difícil do que no caso de Belo Monte. O conjunto de interesses mais difusos contribui também para isso.

#### 4.2.4 Estratégias dos grupos de atores mais importantes em torno da BR-163

Diferente do caso do projeto da barragem de Belo Monte, não identificou-se nenhum processo de elaboração de estratégias político-ambientais diretamente relacionado ao asfaltamento da BR-163 com o objetivo de impedir o mesmo, a curto prazo, pelo lado dos atores da sociedade civil e/ou dos atores públicos. Isso é causado, por um lado, pelo fato de que todos os atores esperam uma melhoria econômica e social através do asfaltamento e, por outro lado, que a estrutura do problema do asfaltamento da BR-163 é mais complexa do que a da barragem por causa das estruturas de causadores e atingidos, assim como, das relações de causas-efeitos não facilmente inter-relacionáveis. Os problemas ecológicos e sociais ocorrendo ao longo da BR-163 não são consequências nem imediatas, nem claramente indiretas do asfaltamento. Por um lado, atores da sociedade civil têm a preocupação que, através do asfaltamento, a degradação de recursos naturais relacionada à expansão da soja, da pecuária extensiva, da exploração da madeira e da grilagem aumente. Por outro lado, coloca-se a hipótese que o asfaltamento poderia facilitar, a médio prazo, a presença do estado e, com isso, o controle ambiental na BR-163, especialmente, se for acompanhado por ações políticas na área de distribuição da terra e do ordenamento territorial. O fato de não existir ao longo da BR-163 uma sociedade civil tão fortemente interligada e politicamente capaz de articular a reivindicação de uma política ambiental como em Altamira, dificulta também o processo de elaboração de estratégias político-ambientais. O fato de que a área de sobrevivência de povos

indígenas é atingida, também, não pode ser utilizado como argumento estratégico.<sup>158</sup>

Na sua maioria, os atores entrevistados concordam com o fato de que a região precisa de modelos de expansão regulamentados para o uso dos recursos naturais, pois a ordem e a legalização da situação ao longo da BR-163 é uma questão central para a proteção ambiental nesta região. Para futuras opções de estratégias se coloca a pergunta: como pode ser encontrada uma solução política duradoura para os problemas ambientais existentes e suas causas, que tanto possibilite o desenvolvimento econômico desejado pelos atores quanto assegure os interesses da sociedade civil e permita a proteção do ecossistema?

As idéias dos atores entrevistados sobre a elaboração de uma tal solução política podem ser resumidas em quatro opções estratégicas que se complementam e, em parte, significam condições de uma para a outra: aumento da presença do estado, política de ordenamento territorial e/ou zoneamento, demarcação de unidades de conservação e grau de organização e formação de rede da sociedade civil. A seguir, as opções estratégicas serão apresentadas e discutidas em relação à possibilidade de sua implementação, partindo da avaliação dos atores entrevistados.

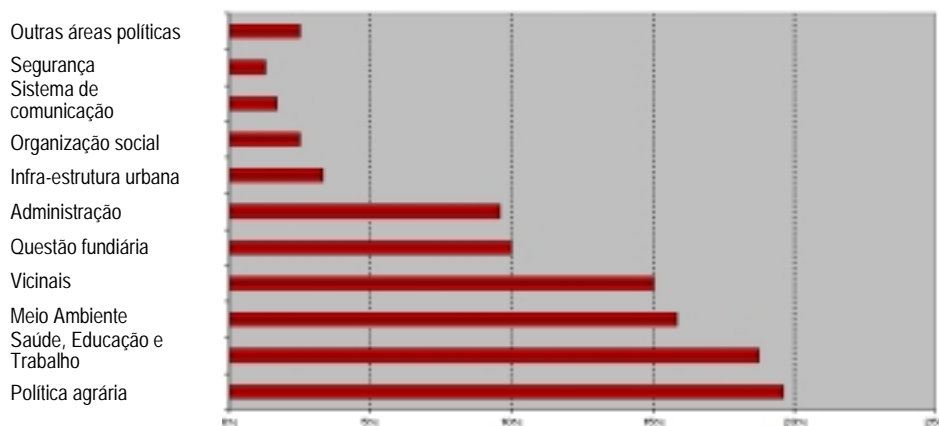
##### 4.2.4.1 Aumento da presença do estado

A reivindicação relativa ao aumento da presença do estado na BR-163 se dirige não apenas à política ambiental, mas também, a um espectro amplo de áreas políticas como a política agrária, de saúde, de educação e de segurança (ver Quadro 17).

158 Os índios que vivem na BR-163 na área da fronteira entre Mato Grosso e Pará foram dizimados já nos anos 70, por ocasião da construção da rodovia federal através de reassentamento, expulsão e assassinatos. A partir desta experiência traumática foi criado o artigo da constituição que se refere a aliança entre a sociedade civil e o MPF para impedir a barragem de Belo Monte. Conforme este artigo, o Congresso Nacional tem que votar sobre a legitimidade do projeto, se o mesmo for relacionado a um reassentamento de índios.

**Quadro 17: Reivindicações relativas à presença do estado na BR-163**

Em várias oficinas realizadas pelo IPAM em municípios ao longo da BR-163, em 2001, os participantes reivindicaram a presença e o funcionamento das seguintes áreas políticas apresentadas na figura seguinte. Chama a atenção que a política ambiental ficou no terceiro lugar, depois da política agrária, de saúde e de educação, ainda em frente da construção das vicinais.

**Esclarecimento a partir da situação em dois lugares na BR-163**

- Morões de Almeida se encontra no Município de Itaituba, distante cerca de oito horas de viagem de carro da sede do município. O distrito existe há 20 anos, tem 4.000 habitantes, 42 serrarias, uma escola, nenhum telefone, nenhum hospital, um policial e, em função da falta de estruturas de administração, não tem a possibilidade de votar nas eleições.
- Castelo dos Sonhos, um distrito perto da fronteira com o Mato Grosso, pertence à administração do Município de Altamira, porém, fica numa distância de cerca de 1.000 km da sede do município.

Fonte: Dados do IPAM.

Sob a ótica da política ambiental, são importantes, sobretudo, a regulamentação da questão fundiária e a presença de órgãos ambientais e forças de segurança, afim de aumentar a efetividade dos controles ambientais.

Existem, nos órgãos federais planos para aumentar a presença do estado, porém não nos órgãos estaduais. Os órgãos federais IBAMA e INCRA, responsáveis pela implementação da política ambiental e fundiária, pretendem aumentar sua presença regional através da desconcentração.

No âmbito do programa do MMA para a modernização da gestão ambiental, a presença do IBAMA será fortalecida pelo aumento e melhoria qualitativa do pessoal nos escritórios regionais e pela maior transparência do trabalho através do combate à corrupção.

Desde a mudança do governo, o INCRA está tentando (novamente) reforçar sua presença na BR-163 pelo aumento e melhoria qualitativa do pessoal. A melhoria qualitativa significa que a chefia dos escritórios regionais será ocupada por pessoas da sociedade civil para melhorar a cooperação com o grupo alvo, os pequenos produtores rurais. O aumento dos recursos humanos se torna difícil porque existe pouco estímulo e disposição dos funcionários para aceitar o trabalho em regiões distantes e com poucos recursos. O aumento da presença física do INCRA é acompanhado de uma iniciativa para a solução da questão fundiária, pelo qual o INCRA é exposto a ameaças dos latifundiários. O INCRA entende que a questão fundiária só pode ser resolvida a longo prazo em cooperação com os outros órgãos federais e estaduais responsáveis pela mesma.

Existe uma experiência de cooperação de atores federais para a solução de conflitos fundiários no

Município de Novo Progresso, na parte Sul da BR-163 no Pará, que poderia ser examinada em relação à possibilidade de sua transferência para outros conflitos fundiários (*Pólo Interinstitucional de Novo Progresso*). A cooperação entre os atores federais (INCRA, IBAMA, Receita Federal e Polícia Federal) não aconteceu pela própria iniciativa dos atores envolvidos, senão por ordem do MPF numa fase de violentos conflitos e sem a participação da esfera estadual, porque ficou fora da competência do MPF. No entanto, isso poderia ser um exemplo como preencher e regulamentar uma lacuna relativa à presença do estado e disputas de competência entre os órgãos no caso de conflitos fundiários.

Além disso, uma presença efetiva do estado e a capacidade de ação de todos os níveis administrativos favorece uma outra opção de estratégia na forma do zoneamento (participativo).

#### 4.2.4.2 Política de ordenamento territorial / zoneamento

A necessidade de uma política de ordenamento territorial e zoneamento é reconhecida por todos os setores - sociedade civil, estado e setor privado - e por todos os níveis administrativos - união, estado e município - como opção estratégica importante. Os objetivos que se pretende alcançar com esta política e este planejamento são amplos em função do conjunto de interesses dos atores envolvidos. Parece que existe quase um consenso sobre a possibilidade de classificar a região em unidades de conservação ambiental e áreas de uso econômico através de uma política de ordenamento territorial e zoneamento, sendo o componente da proteção mais destacado por alguns atores. Existem idéias diferentes sobre os instrumentos adequados para sua implementação que passam de um simples ordenamento territorial por um zoneamento agro-ecológico (ZAE) no nível municipal até o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) no nível regional (ver Quadro 18). As opiniões divergem muito no que se refere às idéias concretas sobre o detalhamento conceitual dos instrumentos e os atores potencialmente participantes. Nem todos os entrevistados entendem o

ZEE, por exemplo, como um processo de negociação participativa, enquanto outros consideram exatamente nisso sua importância para uma implementação duradoura, uma discussão não resolvida na política ambiental brasileira, em geral.<sup>159</sup>

Os ambiciosos objetivos do zoneamento, especialmente do ZEE, deixam muitos atores levantar dúvidas em relação a sua implementação. Isso, porque um ZEE:

- é um processo exigente em termos de tempo e qualidade;
- precisa de uma base de dados de alto valor em termos qualitativos e científicos;
- necessita um ator qualificado como coordenador, capaz de gerenciar profissionalmente processos de negociação participativa; e
- exige de todos os atores envolvidos a capacidade e a vontade política para a realização de um processo de negociação.

Apesar das enormes dúvidas, segundo a avaliação dos entrevistados existem potenciais para a implementação de uma política de ordenamento territorial e zoneamento na BR-163.

Para a realização de um ordenamento territorial simples, relacionado ao asfaltamento de uma rodovia federal existe um exemplo no Estado do Acre, que poderia ser analisado a respeito da sua função como modelo para um ordenamento territorial no decorrer do asfaltamento da BR-163. Este tipo de ordenamento territorial foi executado numa faixa com 100 km de largura ao longo da rodovia federal sob a responsabilidade do estado que transferiu suas competências através de um acordo com os municípios. O objetivo foi a distribuição de títulos de terra, a demarcação de unidades de conservação e a autorização da exploração de madeira somente em Flonas respeitando um

---

159 Ver sobre isso as contribuições de um seminário sobre a análise da metodologia do ZEE na Amazônia: Benatti (2000) e Ross Sanches (2000), assim como, o documento básico do MMA sobre o próprio programa de ZEE em: Millikan & Del Prette (2000).

plano de uso da floresta. O planejamento da extração da madeira pode ser negociado com os madeireiros, enquanto existe muito menos margem de negociação com os produtores da soja porque o seu interesse em novas áreas que têm que ser desmatadas para o cultivo é muito maior.

Através dos estudos científicos do IPAM relacionados às necessidades e reivindicações da população local ao longo da BR-163 existe uma base de dados importantes para a execução de um ordenamento territorial e um zoneamento. Além disso, em alguns municípios (Santarém e Belterra) já foi realizado o ZAE ao nível municipal. Um passo para um ordenamento territorial regional ao longo da rodovia federal poderia ser a realização do ZAE nos outros municípios. Segundo a informação de atores econômicos entrevistados, o ZAE é também aceito pelo setor privado porque este tipo de planejamento é acompanhado de uma recomendação técnica que pode ser adotada mais facilmente que uma determinação geral definida pela lei como no caso do Código Florestal.<sup>161</sup> A participação de representantes do setor econômico e da sociedade civil numa política de ordenamento territorial e zoneamento, respectivamente, é importante, especialmente, porque no caso da BR-163 são estes atores que praticam cada dia através das suas ações o ordenamento territorial.<sup>162</sup>

O momento situacional para a realização de um ordenamento territorial, eventualmente de um ZEE, parece favorável, porque, por um lado, o ZEE foi detalhado em termos do conteúdo pelo MMA e existe, desde o início de 2003, uma lei estadual sobre a execução do ZEE no Pará que se orienta à abordagem participativa do MMA. Foi criada, através de decreto, uma comissão inter-institucional composta de representantes de vários

160 Sobre a abordagem do Consórcio Brasil ver: Ross (2000); sobre a segunda abordagem: Millikan & Del Prette (2000) e os esboços para o ZEE Pará no site do MMA, <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/gerais/pa.html>, do 04.09.2003.

161 A medida provisória 2080, baseada no Código Florestal, estabelece que na Amazônia 20 % é o máximo da área de uma propriedade particular pode ser desmatada.

162 Ver Benatti (2000, p. 3).

#### Quadro 18: Instrumentos do zoneamento

##### Zoneamento agro-ecológico (ZAE)

O ZAE é realizado no nível municipal pela EMBRAPA na base da qualidade dos solos e, assim, principalmente, segundo critérios das ciências agrárias. Conforme esta abordagem, apenas áreas com uma aptidão agrícola baixa serão recomendadas potencialmente para a implementação de unidades de conservação.

##### Zoneamento ecológico-econômico participativo (ZEE)

A implementação do ZEE foi parte do Programa *Avança Brasil* com prioridade regional na Amazônia. No novo PPA não é mais previsto. Tem duas opiniões metodológicas diferentes em relação à realização do ZEE. Uma abordagem é defendida pelas grandes empresas públicas e os órgãos governamentais que levantam dados e elaboram mapas no âmbito do ZEE. São associados ao Consórcio Brasil que inclui, entre outros, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a EMBRAPA e a Companhia de Pesquisas em Recursos Minerais (CPRM). O Consórcio Brasil considera o ZEE, sobretudo, como um conjunto de dados objetivos que têm que ser colocados, em forma de mapas, à disposição dos planejadores. A outra abordagem considera o ZEE como processo político que se orienta pelas necessidades e pelos interesses econômicos da população de uma região. Conforme isso, a proteção ambiental é também uma dimensão do objetivo, quer dizer, o uso do território deve ser realizado de forma sustentável. O ZEE é entendido como um processo de negociação participativa no qual devem participar atores de todos os setores, níveis administrativos e áreas políticas relevantes (política ambiental, agrária e agrícola, de infra-estrutura e fundiária) para aumentar a coerência entre as áreas políticas específicas. O objetivo de ambas as abordagens é integrar os resultados de um ZEE regional também no planejamento nacional.<sup>160</sup>

Fontes: MMA, SECTAM

órgãos estaduais, da sociedade civil e da iniciativa econômica privada para a sua implementação.<sup>163</sup> Em quanto tempo o governo estadual implementará esta lei, permanece em aberto. Até agora, o ZEE não é percebido como uma prioridade da política estadual. Em geral, nas entrevistas, o governo estadual não foi mencionado como ator que deve participar, apesar de ser responsável pelo ZEE. Por outro lado, o momento situacional é favorável porque o relatório do EIA/RIMA da BR-163, acessível desde o mês de abril de 2003,

163 Decreto No. 5.200.

julga importante a consideração de um ZEE anterior ao asfaltamento para amenizar o aumento do desmatamento que, conforme as experiências, acompanha o asfaltamento.<sup>164</sup>

#### 4.2.4.3 Demarcação de unidades de conservação

A opção estratégica da demarcação de novas unidades de conservação pode ser integrada num planejamento territorial, mas pode ser realizada também independentemente disso. Com a demarcação de unidades de conservação - uma estratégia de atores da sociedade civil em todos os lugares de entrevista, do MMA e do MPF - relaciona-se o objetivo de conservar o ecossistema e, sobretudo, de impedir a expansão da soja, a grilagem e a extração ilegal de madeira. A estratégia de demarcação das unidades de conservação é uma opção interessante para os atores da sociedade civil local porque o sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) reconhece, além de áreas meramente de proteção, outros tipos de unidades de conservação que permitem um uso sustentável pela população local.

Para a demarcação de unidades de conservação no raio ampliado da BR-163 existem muitas possibilidades promissoras de implementação, que podem ser atribuídas, principalmente, à iniciativa e ao engajamento de atores da sociedade civil. A proposta de demarcação de um mosaico de unidades de conservação como amortecedor do avanço contínuo da fronteira agrícola (expansão da soja a partir da BR-163 e da pecuária a partir de São Félix do Xingu) origina-se dos atores da sociedade civil, FVPP e MDTX de Altamira. A proposta ganhou peso através da aliança estratégica com o MMA, que encomendou um estudo de viabilidade no ISA sobre a demarcação de um mosaico de unidades de conservação nesta

região. A responsabilidade pela demarcação de unidades de conservação na área ao Norte da Transamazônica foi assumida pela SECTAM, juntamente com o MMA, porém, até agora não foram mostradas iniciativas de ação.

Se mostra claramente que um dos grandes desafios em relação à demarcação de unidades de conservação consiste em convencer o governo estadual de que áreas de proteção são também de interesse do Pará. O mosaico de unidades de conservação, conforme a avaliação de representantes do MMA, é possível, a longo prazo, apenas em cooperação com a esfera estadual. Um modelo poderia ser a comissão inter-institucional para a implementação do mosaico de unidades de conservação no entorno da represa de Tucuruí, tratando-se, neste caso, de unidades de conservação sob a responsabilidade do Estado do Pará. Assim, não seria criado um modelo novo na Terra do Meio, senão, sob a perspectiva do MMA, experiências existentes seriam transformadas em políticas mais amplas. A curto prazo, o MMA aposta na cooperação com a sociedade civil para exercer pressão sobre o governo estadual, pois a demarcação de unidades de conservação deve ser, conforme a lei, um processo com a participação de todos os atores relevantes.

Um outro potencial para a implementação da estratégia de unidades de conservação é o apoio pelo MPF, o que poderia tornar a reivindicação da demarcação a base de negociação em relação ao asfaltamento da BR-163. Isso significa, que o asfaltamento será aceito apenas junto à demarcação paralela de unidades de conservação. No nível instrumental, através do apoio do MPF, a sociedade civil teria novamente instrumentos de participação a sua disposição. Através das audiências públicas obrigatórias o processo de licenciamento ambiental poderia ser influenciado neste sentido. Uma base argumentativa em favor da participação nas audiências públicas está disponível para a sociedade civil através dos

---

164 Ver RIMA da obra de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (Relatório ..., 2003, p. 45, 59) <<http://www.celaf.ibama.gov.br/rimas/rima4/RIMA%20-%20FINAL.pdf>> [16.05.03].

estudos científicos do ISA sobre a Terra do Meio e do IPAM sobre a BR-163.<sup>165</sup>

Para o processo de elaboração de estratégias político-ambientais na região, a demarcação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio é importante, também, porque pode ser criada uma ligação entre a sociedade civil em Altamira, fortemente organizada, interligada e politicamente articulada e a sociedade civil ao longo da BR-163.

#### 4.2.4.4 Aumento do grau de organização e formação de redes da sociedade civil

Uma sociedade civil fortemente organizada e interligada pode ser uma vantagem para as três opções estratégicas anteriormente mencionadas, porque a mesma seria capaz de reivindicar e controlar a presença do estado e a demarcação de unidades de conservação. Além disso, uma sociedade civil fortemente organizada e com capacidade de articulação seria uma condição para a participação num planejamento territorial como o ZEE e poderia, com o apoio do MPF e nas audiências públicas do EIA/RIMA, reivindicá-lo como condição prévia para o asfaltamento. Justamente, por causa da fraca presença do estado, a organização e a formação de rede da sociedade civil se torna importante para a representação daqueles interesses públicos que não correspondem ao modelo de desenvolvimento tradicional.

O IPAM reconheceu o potencial estratégico de um aumento do grau de organização e de formação de rede dos atores da sociedade civil em Santarém e nos outros municípios ao longo da BR-163. Tomou a iniciativa para a formação de rede entre os

atores da sociedade civil em Santarém e Altamira. Além da elaboração de um plano regional de desenvolvimento, poderiam ser usadas as capacidades de diálogo e de negociação dos atores da sociedade civil em Altamira para a elaboração de estratégias político-ambientais em relação ao asfaltamento da BR-163. Um objetivo estratégico comum poderia ser a demarcação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio.

## 5 Resultados, conclusões e recomendações

Através do estudo apresentado foi elaborada uma base de informação para os atores da sociedade civil, do estado e da iniciativa econômica privada, nos níveis local, estadual e federal, que possibilita o desenvolvimento de capacidades e estratégias político-ambientais próprias. O estudo é também uma base de informação para o fortalecimento destes processos de desenvolvimento através de assessoria externa pela cooperação para o desenvolvimento.

No contexto da hipótese central que a cooperação entre atores públicos e a sociedade civil aumenta as possibilidades de implementação de política ambiental, as conclusões da análise centrada nos atores dos dois estudos de caso se orientam pelas seguintes perguntas:

- Quais os fatores que promovem e impedem, respectivamente, a formação de rede?
- Quais os fatores que promovem e impedem, respectivamente, cooperações entre diferentes atores e grupos de atores públicos e da sociedade civil?
- Quais os fatores que aumentam as possibilidades de implementação de uma política ambiental?
- Qual o papel do apoio através de atores externos da cooperação internacional (no âmbito do PPG7 e ONGs estrangeiras)?

---

165 Uma simulação do IPAM mostra de maneira impressionante que o desmatamento cresce mais, no caso do asfaltamento de maneira tradicional, enquanto, no caso do asfaltamento acompanhado por políticas políticas, o aumento do mesmo é claramente menor. A simulação foi elaborada com base nas reivindicações apresentadas pelos atores locais em oficinas do IPAM, em várias localidades ao longo da BR-163, em 2001.

- O instrumento do mapeamento de capacidades foi comprovado? É possível a sua transferência para outras áreas políticas?

O primeiro sub-capítulo responde a estas perguntas em forma de conclusões tiradas dos estudos de caso. O segundo sub-capítulo se baseia nisso e dá recomendações para a cooperação internacional no Brasil, especialmente, no Pará, centrando o foco na contribuição alemã.

## 5.1 Resultados e conclusões

No capítulo seguinte serão apresentados os resultados mais importantes da comparação dos dois estudos de caso. A seguir, serão respondidas as cinco perguntas mencionadas anteriormente, de forma mais detalhada.

No centro da pesquisa se encontra o levantamento das capacidades político-ambientais dos atores da sociedade civil, do setor público e da iniciativa econômica privada em Altamira e Santarém. Os atores no nível estadual e federal foram entrevistados de forma complementar. Foram identificados pontos em comum nos dois lugares, mas também diferenças significativas.

- **Formação de rede:** Nos dois municípios existem fortes redes que influenciam consideravelmente na política local. Estas redes locais agrupam ou atores da sociedade civil (MDTX) ou atores privados e públicos (BR-163; Consórcio Belo Monte), mas nunca atores da sociedade civil e públicos ou todos os três grupos juntos. Em Altamira, se trata da aliança dos grupos da sociedade civil, o MDTX, que inclui os movimentos sociais (produtores familiares rurais, mulheres) e ONGs em toda a área de influência da Transamazônica e que dispõe, desde a mudança do governo, também de bons contatos com a esfera federal. Embora existam muitas ONGs em Santarém e uma forte presença de movimentos sociais (produtores familiares rurais, seringueiros, mulheres), estes não estão organizados numa aliança estratégica, senão cooperam apenas pontualmente. Em Santarém, a

aliança de atores da iniciativa econômica privada, principalmente, da agricultura empresarial, do prefeito e de sua administração é politicamente predominante. Porém, esta aliança não está caracterizada por atores locais, como o MDTX em Altamira, mas é parte de uma aliança regional maior de produtores de soja do Mato Grosso, de seus parceiros de São Paulo e dos Governos do Mato Grosso e do Pará que lhes apoiam. O "lado oposto" do MDTX em Altamira, o Consórcio Belo Monte, foi criado por iniciativa da Eletro-norte e depende do apoio da mesma e do governo estadual.

- **Capacidade de cooperação:** Aqueles atores que formaram redes locais duradouras ou alianças no nível local se mostraram também mais capazes de criar relações de cooperação com outros atores (externos). O MDTX, por exemplo, dispõe de um amplo espectro de parceiros com os quais estabelece relações diferenciadas em termos de intensidade cooperando, pontualmente, com a ACIAPA e com políticos locais na Transamazônica. Existem relações estáveis com o MMA, assim como, com grandes ONGs de Belém e São Paulo. As relações de cooperação das ONGs e dos movimentos sociais de Santarém são menos desenvolvidas. Os atores privados e públicos em Santarém, portanto, são partes ativas da aliança para o asfaltamento da BR-163.
- **Visão do problema:** Entre os dois lugares, podem ser identificadas diferenças relacionadas aos atores, entre a sociedade civil, por um lado, e os atores públicos e da iniciativa econômica privada, por outro lado, como também, relacionadas ao problema. Os atores da sociedade civil têm, em geral, uma visão de problema mais diferenciada do que os outros dois grupos, e incluem mais os riscos ecológicos nas suas considerações ou avaliam os riscos mais altos. Contudo, pelo menos uma parte dos atores públicos e da iniciativa econômica privada em Altamira tem uma visão ecológica e social mais desenvolvida do que em Santarém. Isso pode ser atribuído, provavelmente, às campanhas de informação do

MDTX e seus parceiros. Em geral, a visão do problema de todos os atores em Santarém é marcada mais ideologicamente do que em Altamira. O clima de desconfiança e de confronto, causado por isso, reduz consideravelmente a capacidade de cooperação neste lugar.

Estas diferenças na formação de rede, na capacidade de cooperação e na visão do problema fornecem indicadores porque a capacidade de elaboração de estratégia dos diversos grupos de atores é desenvolvida de forma diferente nos dois lugares. Porém, não explicam de quem são os interesses que conseguiram se fazer prevalecer. Nos dois casos, não foram decisivos os atores e as alianças locais, senão conjuntos de interesses que tinham sua representação no nível local. Nos dois casos prevaleceu o modelo de desenvolvimento tradicional que se baseia nos estímulos externos (grandes estabelecimentos agrícolas, exportadores de matéria-prima, transferências de empresas estatais). O MMA e seus aliados tiveram que aceitar uma derrota. A quais fatores deve-se atribuir esta derrota? Sob o ângulo dos resultados empíricos isso pode ser explicado através da fraca coordenação política horizontal. O MMA não foi capaz de aproveitar as diferentes instâncias de coordenação entre os setores afim de transformar sua visão do problema em políticas e de modificar a estratégia do planejamento nacional de desenvolvimento referente à Amazônia. Ao contrário, prevaleceram as visões de problema do Ministério de Minas e Energia (MME) (aumento do uso da força hidráulica na Amazônia para garantir o fornecimento nacional de energia) e do Ministério da Fazenda (ampliação da infra-estrutura para aumentar a competitividade das exportações agrícolas do Brasil e a geração de divisas).

O MMA fica agora com a tarefa de fortalecer seus aliados no nível local para aproveitar as possibilidades restantes para investimentos político-ambientais. Por causa da sua força política local, o MDTX se encontra numa posição de negociação extremamente favorável. Pode ainda ameaçar com protesto e resistência caso as exigências político-ambientais não sejam cumpridas. Além disso, os investimentos da Eletronorte têm que ser negocia-

dos, também, com o MDTX. Em Santarém, os objetivos e as estratégias dos atores da sociedade civil ainda têm que ser elaborados. Para isso é indispensável um apoio externo.

A seguir, serão apresentadas de forma resumida as causas desta diferenças identificadas no estudo empírico.

### 5.1.1 Formação de redes locais

Mostrou-se que os atores da sociedade civil são capazes, em determinadas circunstâncias, de formar redes estratégicas com outros atores da sociedade civil. No âmbito da pesquisa foram identificadas uma série de pressupostos e fatores que promovem ou impedem a formação de rede. Experiências comuns de atividades de protesto ou de resistência, o envolvimento direto ou indireto por situações de problemas comuns, assim como, objetivos estratégicos comuns têm um efeito positivo. Foram percebidos como entrave os escassos recursos e a falta ou a pouca existência de garantias dos direitos básicos pelo estado de direito.

#### Experiências comuns de protesto e resistência

Um conjunto de experiências comuns facilita a formação de rede. Através da origem, das experiências de ocupação e das histórias de vida das pessoas em Altamira e na Transamazônica existem grandes semelhanças culturais. Na Transamazônica, o potencial de protesto e resistência contra promessas não cumpridas do governo resultou na criação do Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica (MPST), o fórum antecessor ao MDTX. Uma outra experiência importante e bem sucedida foi a resistência, nesta época, liderado pelos grupos indígenas, contra o complexo de barragens planejados, Kararaô e Babaquara, antecessor do atual projeto de Belo Monte. Santarém foi um centro de resistência durante a ditadura militar.



## **Envolvimento direto e indireto**

Não somente as experiências comuns promovem a formação de rede, mas também, o envolvimento direto pelos impactos negativos temidos de projetos de infra-estrutura. A visibilidade direta do problema no nível local ou a possibilidade de imaginá-lo diretamente, como no caso da barragem, leva a uma mobilização e associação mais fácil dos atores.

## **Objetivos estratégicos comuns e bons conhecimentos técnico**

Objetivos estratégicos comuns promovem também a formação de rede. A crítica da fracassada política federal de desenvolvimento na Transamazônica, na visão local, levou os movimentos sociais a conceber um modelo de desenvolvimento local alternativo que se orientou nos potenciais da agricultura familiar. Através de um uso seletivo das ofertas do PPG7, os movimentos sociais conseguiram também aumentar os seus conhecimentos técnicos sobre a política ambiental. Orientação estratégica e bons conhecimentos técnicos permitem um posicionamento em relação a intervenções externas como a barragem planejada de Belo Monte. A rede é fortalecida pelo fato de que objetivos relacionados a isso, a curto prazo, são integrados na estratégia a longo prazo. A pressão para os atores associarem-se pode ser fortalecida ainda mais por um acontecimento específico - o processo de licenciamento ambiental da barragem, em Altamira - e o comportamento equivocado por parte dos adversários numa situação de confronto - por exemplo, a política de persuasão da Eletro-norte, também em Altamira.

## **Alto grau de organização**

Um alto grau de organização local pode promover a formação de rede se as organizações locais de base têm uma orientação comum de objetivos estratégicos e mantêm-se um intercâmbio intenso entre a base e a coordenação da rede. Um trabalho em projetos comuns das organizações de base pode fortalecer a orientação à rede.

## **Escassez de recursos**

Escassez de recursos e, em consequência, a concorrência por recursos financeiros têm um efeito negativo em relação à formação de rede. Porém, em casos excepcionais, especialmente, em relação aos recursos humanos, recursos escassos podem também levar à associação dos atores para concentrar os mesmos. Uma tal associação pode ser dificultada se já existe uma estrutura complexa de ONGs, sem uma delimitação clara de tarefas e competências centrais entre si, e não existe uma orientação comum de objetivos estratégicos.

## **Falta ou fraca garantia de direitos humanos pelo estado**

Uma situação problemática de segurança, um alto nível de violência por poderosos atores econômicos e a impunidade têm um efeito negativo à formação de rede. Exercício privado de violência mina o monopólio de força do estado e, assim, a validade dos direitos humanos. Através disso, o trabalho de sindicatos e o surgimento de movimentos sociais é maciçamente impedido.

### **5.1.2 Capacidade de cooperação entre os diferentes atores e grupos de atores**

Os estudos de caso mostraram que atores públicos e da sociedade civil têm a capacidade de cooperação entre si. Isso é promovido por um alto grau de organização da sociedade civil, contatos pessoais e estratégias de cooptação, uma visão de problema comum dos atores, assim como, pressão externa. Impunidade e corrupção retardam este processo.

## **Grau de organização da sociedade civil**

A capacidade de cooperação aumenta através de um alto grau de organização e de formação de rede da sociedade civil, como mostra o exemplo de Altamira. Ali, o MDTX, como rede forte, coopera permanentemente com o MAA, o MPF e, pontualmente, com o setor empresarial, porque predomina, além do alto grau de organização,

também um pensamento estratégico. Os atores públicos precisam, especialmente na política ambiental, de parceiros de cooperação organizados e interligados da sociedade civil para conseguir implementar seus objetivos no nível local. Além da formação de rede, canais de comunicação direta são importantes para a capacidade de articulação de atores da sociedade civil para conseguir se dirigir aos órgãos governamentais - como mostra o exemplo do MDTX e dos deputados do PT da região.

### **Contatos pessoais e estratégias de cooptação**

Os contatos pessoais que têm um papel importante, especialmente, na política brasileira, são fortalecidos pela estratégia de cooptação do novo governo liderado pelo PT que tenta, cada vez mais, ocupar cargos de governo e administração com lideranças da sociedade civil. Por um lado, essas lideranças podem ter um efeito positivo em relação à sociedade civil, porque serão melhor atendidas nas instituições estatais. Por outro lado, isso pode criar problemas se lideranças experientes forem afastadas dos grupos da sociedade civil, as novas chefias terem pouca experiência em assumir tarefas de governo e administração e os grupos da sociedade civil, por causa de um excesso de identificação com o novo governo federal, descuidaram da sua função de controle em relação ao governo.

### **Visão comum de problema dos atores**

Um outro fator que promove a capacidade de cooperação entre estado e sociedade civil é a visão comum de problema dos atores. Um objetivo comum aumenta a probabilidade de cooperação. Esta, certamente pode-se realizar apenas quando existe uma disposição principal para o diálogo entre os setores, como é o caso, com poucas exceções, em Altamira. Do contrário, num clima endurecido de difamação ideológica, como em Santarém, isso pode levar ao fato de que a cooperação raramente acontece, apesar da sobreposição de interesses. A falta de disposição para o diálogo

poderia ser superada por uma análise objetiva do conjunto de interesses de todos os atores e a identificação de sobreposições de interesses.

### **Pressão externa**

A pressão dos doadores no PPG7 teve um efeito positivo nos atores públicos (federais), mas também, nos atores da sociedade civil, no sentido de internalizar um discurso ambiental e participativo reconhecido internacionalmente, sendo assumido, sobretudo, pelo MMA. Contudo, fica a expectativa de que as cooperações que resultaram disso, não persistão somente durante o andamento dos projetos.

### **Impunidade e corrupção**

Impunidade e corrupção têm um efeito negativo neste processo de estabelecimento de cooperação entre os atores. Ao Sul da BR-163 e em grandes partes do município de Altamira atores da sociedade civil que se engajam em conflitos de terra e ambientais são ameaçados e assassinados. A falta de segurança leva à desconfiança em relação aos atores estatais, o que é agravado pela insuficiente presença do estado ou por sua completa falta na região. Por isso, precisar-se-ia, primeiro, aumentar a presença do estado, para depois procurar conseguir uma maneira mais eficiente de trabalho, principalmente da justiça e da polícia, mas também, de outros atores públicos, como o IBAMA e o INCRA. Apenas, assim, existiriam para a sociedade civil os parceiros públicos de cooperação confiáveis na região.

### **Estruturas estatais**

Para a cooperação entre atores estatais, como o IBAMA e a SECTAM, a estrutura centralizada e pesada dos órgãos do setor público significa uma entrave. Desconfiança mútua e conflitos de competência, tanto dentro de um órgão, quanto entre órgãos da mesma esfera, como entre o MMA e o IBAMA, podem dificultar a cooperação. Além disso, em partes do IBAMA predomina com o

*preservacionismo*<sup>166</sup> um discurso não mais adequado ao tempo atual. Neste caso, seria necessário uma capacitação metodológica do IBAMA. A pressão para uma cooperação estatal interinstitucional pode resultar da falta de recursos humanos e financeiros. Um exemplo para isso poderia ser o Novo Pólo Interinstitucional em Novo Progresso ao Sul da BR-163 fundado por ordem do MPF e que representou a única possibilidade de realizar a presença do estado, pelo menos de maneira imediata e provisória. Este exemplo demonstra que a cooperação entre estado e sociedade civil não significa que os atores da sociedade civil podem cumprir tarefas do estado.

### 5.1.3 Aumento da possibilidade de implementação de política ambiental

Um resultado do estudo apresentado é que as possibilidades de implementação de política ambiental no contexto concreto dos estudos de caso e, em geral, da política ambiental brasileira, desde os anos 90, aumentaram apenas de forma limitada. As razões são, primeiro, influências externas como a pressão internacional e os entraves orçamentais do governo brasileiro, segundo, o contexto político situacional e, terceiro, as capacidades político-ambientais no sistema político-institucional, nos atores, assim como, nas mídias e na formação ambiental.

#### Influências externas

**Pressão internacional:** No decorrer da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro em 1992 (Eco '92) cresceu o interesse internacional e a pressão para a solução de problemas ambientais na Amazônia. Desde então, a comunidade internacional de doadores exerce uma pressão na política ambiental brasileira e, em contrapartida, disponibiliza, através do PPG7, recursos financeiros, técnicos e humanos. Desde a conferência no Rio de

Janeiro, cresceu também no público nacional o interesse pela Amazônia. Uma contribuição importante é realizada por institutos de pesquisa ambiental que recebem um apoio internacional e criam uma base de dados e informações, especialmente, para os atores locais da sociedade civil. Não só para a sociedade civil, mas também para os atores públicos é importante que atores científicos experientes transmitam seus conhecimentos e ajam como conselheiros.

**Entraves orçamentais:** As possibilidades de implementação de política ambiental nos dois projetos de infra-estrutura analisados aumentam, porque a atual situação orçamentária brasileira restringe a realização de grandes projetos. Em tempos de recursos escassos, a disposição dos tomadores de decisão é maior para procurar alternativas mais baratas. Assim, atores ambientais relevantes ganham tempo para conseguir a consideração de objetivos político-ambientais.

#### Contexto político situacional

Desde a mudança do governo melhoraram os processos de negociação entre atores com interesses diferentes. A estratégia política do novo governo aposta em diálogo e negociação. A imagem da Amazônia como fornecedora de recursos começa mudar no âmbito do governo. Expressão disso é o fato de que o MMA é coordenado, pela primeira vez, por uma pessoa oriunda da Amazônia e cujas origens políticas são os movimentos sociais. Com isso, espera-se uma implementação mais efetiva de objetivos ambientais através da ocupação de outros cargos nos órgãos ambientais com lideranças do movimento social tanto no Pará quanto na esfera nacional.

#### Existência de capacidades político-ambientais

**Sistema político-institucional:** O Brasil dispõe de uma legislação ambiental diferenciada que foi desenvolvida de forma contínua desde os anos 80. Instrumentos político-ambientais inovadores possibilitam a participação da sociedade civil no pro-

166 Com *preservacionismo* entende-se a idéia que em áreas de proteção da natureza não devem viver homens.

cesso político-ambiental, assim como, um planejamento estratégico a longo prazo. Os direitos dos indígenas são estabelecidos na constituição e, para a proteção da sua área de sobrevivência existem instrumentos e leis que, ao mesmo tempo, são favoráveis para a política ambiental. Dentro do sistema complexo da administração ambiental se destaca um ator, o MP, que cumpre funções de controle para a implementação de objetivos ambientais. Como mostram as atividades atuais de um procurador do MPF no Pará, a possibilidade de implementação de política ambiental depende fortemente do fato se as competências da instituição são desenvolvidas por pessoas comprometidas.

Para o desenvolvimento de capacidades político-ambientais é importante, por um lado, que a população atingida tenha acesso às informações sobre os efeitos prejudiciais, por outro, que tenha conhecimento dos seus direitos. Por esta razão, as possibilidades de capacitação em direito ambiental, assim como, a assessoria externa, por exemplo, nas questões jurídicas, têm um papel importante. Para o aumento da capacidade dos atores nesta área, não pode ser subestimada a criação de casos precedentes como a utilização dos instrumentos de participação no caso de Belo Monte.

**Atores:** A política ambiental brasileira dispõe de atores municipais, estaduais e federais dispostos a aperfeiçoar suas capacidades político-ambientais. No nível federal existem atores públicos com capacidade de ação, diálogo e cooperação, como o MMA e o MPF. A ampliação desta capacidade político-ambiental deveria ser levada adiante ainda mais através de processos de descentralização e desconcentração. De forma análoga, existem pelo lado da sociedade civil - tanto no nível local quanto no nível nacional - atores bem articulados e com capacidade de diálogo e cooperação, que defendem objetivos político-ambientais.

A capacidade dos atores públicos e da sociedade civil resultou, no caso da barragem, no fato de que conseguiu-se, até agora, realizar objetivos político-ambientais, através da cooperação da sociedade civil e do MPF, e conseguir a utilização de instrumentos de participação jurídico-ambiental.

Mostrou-se, no exemplo da cooperação entre MMA e atores da sociedade civil para a demarcação do mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio, que a cooperação é estrategicamente vantajosa para a implementação de políticas ambientais. Uma tal aliança pode ser utilizada para pressionar atores como o Governo do Pará que mostrou, até agora, pouco interesse e consciência em relação à implementação de objetivos político-ambientais, tanto mais que a demarcação de unidades de conservação deveria ser realizada, conforme a lei, através de um processo participativo.

No âmbito da iniciativa econômica privada, estão defronte da formação de capacidade político-ambiental, freqüentemente, interesses econômicos, sobretudo, interesses monetários a curto prazo. Como o estado brasileiro depende de divisas geradas através da exportação de produtos agrícolas importantes, como a soja e a carne, oferece a estes setores uma multiplicidade de incentivos financeiros que confirmam os atores na sua expansão destrutiva para o meio ambiente. No entanto, às vezes, consegue-se, através de estruturas de mercado nacional e internacional, forçar mudanças no pensamento e na ação dos atores da iniciativa econômica privada.<sup>167</sup>

**Formação ambiental e a mídia:** Desde a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, o público brasileiro tematiza o debate político-ambiental na Amazônia e assumiu uma responsabilidade própria para a solução de problemas ambientais. O Brasil dispõe de uma mídia crítica que discute temas político-ambientais. A mídia nacional e regional relata regularmente sobre a situação ambiental na Amazônia. A mídia pode-se revelar, assim, uma parceira estratégica na realização de objetivos político-ambientais como se mostrou no exemplo da elabora-

---

167 A iniciativa de atores do setor privado e de ONGs de introduzir a certificação florestal na Amazônia levou em poucos anos a uma ampla difusão do conceito e a adesão de várias empresas amazônicas ao programa, que conta, agora, com o apoio do MMA e do PPG7. Um fator de sucesso importante foi a criação do grupo das empresas compradoras de madeira certificada.

ção de estratégia em torno da barragem de Belo Monte. A aliança entre MDTX e MP utilizou sistematicamente a imprensa para influenciar na decisão do judiciário em favor de objetivos político-ambientais. Além da mídia, o instrumento jurídico da audiência pública, também, é apropriado para promover o processo da formação ambiental e o intercâmbio de informação entre a população e os atores relevantes.

A capacidade político-ambiental da população, emerge frequentemente, onde já existe um alto grau de sensibilidade social. As estratégias de sobrevivência dos movimentos sociais se baseiam, na Amazônia, muitas vezes, no desenvolvimento e aperfeiçoamento do modo de produção dos pequenos produtores agrícolas visando o uso sustentável dos recursos naturais. Especialmente, os jovens, parecem ser importantes multiplicadores para programas de formação ambiental, como se mostra na orientação estratégica de atores da sociedade civil na Transamazônica.

#### 5.1.4 Apoio dos atores externos da cooperação internacional

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro em 1992 deu uma contribuição decisiva para a formação de capacidades político-ambientais no Brasil. No processo de implementação das decisões da Eco'92 ocorreu, tanto uma pressão externa através do PPG7 relativa à criação de instituições, quanto um impulso interno para o desenvolvimento de uma consciência ambiental nos atores públicos e, especialmente, na sociedade civil brasileira.

Na perspectiva deste estudo, o PPG7 deu uma contribuição importante com quatro projetos para o aperfeiçoamento de capacidades ambientais: Primeiro, os projetos demonstrativos (PDA), que possibilitaram às organizações da sociedade civil experimentar sistemas de produção alternativos e, além disso, não apenas aperfeiçoar seus conhecimentos técnicos, mas também, ampliar seu poder político de negociação. Isso se mostrou claramente em Altamira, onde a FVPP solicitou e exe-

cutou com êxito vários projetos PDA. Segundo, o subprograma de política de recursos naturais (SPRN), que possibilitou à SECTAM, ao MPE, à Polícia Militar Ambiental e a alguns municípios (p.ex., Santarém e Belterra) aperfeiçoar-se, melhorar sua infra-estrutura e realizar alguns projetos pilotos.<sup>168</sup> O município de Belterra conseguiu aproveitar também o projeto PROMANEJO (Manejo Integrado de Floresta Primária) que investiu muito na educação ambiental. Quarto, o programa de manejo de várzeas (PROVÁRZEA) que promoveu, em Santarém, a criação de uma equipe de fiscalização ambiental conjunta do IBAMA, da Polícia Federal e da Polícia Civil. Apesar do progresso alcançado na administração interna dos órgãos ambientais e da polícia, estes projetos (SPRN, PROMANEJO, PROVÁRZEA) conseguiram apenas de forma limitada melhorar a capacidade de cooperação das organizações públicas com os grupos da sociedade civil.

Implementar as experiências do PPG7 na política brasileira (*mainstreaming*), por exemplo, mudar as diretrizes para ceder créditos rurais ou para o zoneamento, fazem parte das tarefas centrais que o lado brasileiro e a cooperação internacional pretendem realizar na segunda fase.<sup>169</sup> Aprender dessas experiências para mudar o estilo de política no nível estadual e municipal demorará ainda mais tempo e exigirá que o governo federal determinasse outras prioridades na sua política para a Amazônia.

Porém, as maiores capacidades político-ambientais das ONGs e movimentos sociais no Pará não podem ser atribuídas, em primeiro lugar, ao apoio pelo PPG7. Ao contrário, se beneficiaram de relações de cooperação a longo prazo com ONGs do exterior que existiam desde os anos 80. Em 1988, o assassinato do seringueiro Chico Mendes no Acre por latifundiários chamou a atenção no nível internacional e motivou muitas ONGs, fundações e organizações de ajuda dos países industrializados a apoiar movimentos locais da Amazônia no seu trabalho. A informação dos entrevistados e

168 Ver Ministério do Meio Ambiente (2001).

169 Ver <http://www.world.org/rfpp> [22.05.03].

outros estudos mostram,<sup>170</sup> que todas as maiores ONGs mantêm relações com o exterior, muitos através de seus fundadores (muitas vezes ex-padres da Europa) e que estas relações são muito importantes, principalmente, para sua segurança financeira.<sup>171</sup> ONGs orientadas à pesquisa têm os maiores orçamentos anuais, mas organizações com relação direta com a igreja, especialmente da Alemanha, financiam os maiores projetos singulares de ONGs no Pará. Apesar de sua dependência financeira do exterior, as ONGs têm ampla autonomia de ação, o que foi afirmado por elas no estudo citado anteriormente. Isso pode ser concluído, também, pelas entrevistas, pois nenhum entrevistado caracterizou as relações com o exterior como muito relevantes. Resumindo, apesar de apoiar financeiramente, as ONGs estrangeiras não pretendem influenciar nas estratégias e nas ações das ONGs brasileiras.

### 5.1.5 Mapeamento de capacidades como instrumento de análise centrado no ator

O mapeamento de capacidades se confirmou, no âmbito deste levantamento, como instrumento de análise centrado nos atores de processos políticos, porque possibilita focalizar os atores e, ao mesmo tempo, considerar os contextos estruturais e situacionais necessários de forma breve e sistemática. O uso não é restrito ao campo da política ambiental. Este método pode ser aplicado igualmente em outras áreas de política nas quais o conhecimento e os recursos de ação para a concepção e implementação de políticas públicas e reformas são distribuídos numa multiplicidade de atores e exigem relações de cooperação entre eles.

Em relação à análise de processos político-ambientais foram realizadas, no âmbito deste estudo, uma série de experiências com o mapeamento de capacidades que deveriam ser consideradas em futuros estudos:

- O conceito de Jänicke, no qual se orientam as perguntas do roteiro do mapeamento de capacidades prevê a divisão em defensores e opositores de política ambiental. Esta divisão não pode ser mantida em caso de análise de processos políticos e conflitos em torno de projetos que têm uma relevância político-ambiental, mas pertencem, por sua origem, a outros setores (no estudo apresentado energia e transporte). Por isso, muitos entrevistados formularam suas propostas alternativas não como contribuição à política ambiental, senão a uma estratégia de desenvolvimento sustentável, porque o principal objetivo do polêmico projeto é o desenvolvimento econômico. Por isso, críticas e alternativas têm que se pronunciar, sobretudo, em relação à dimensão do desenvolvimento. Resulta disso que os atores não podem ser tipificados através do critério "a favor/contra política ambiental", senão através de sua visão de desenvolvimento. Neste caso, o referencial simples de três dimensões do desenvolvimento sustentável, mesmo sendo impreciso, se mostra como suficiente para levantar e classificar a visão do problema dos entrevistados.
- O nível da análise tem que ser delimitado. No estudo apresentado foi tratado o nível municipal com enfoque nas organizações da sociedade civil. Esta restrição foi justificada com a hipótese central e a dinâmica política específica deste caso. Se não se faz isso e se tenta levantar todos os atores, corre-se o risco de trabalhar de forma superficial ou efetuar exclusões implícitas. Em cada caso deve se deixar transparente os limites da análise.
- O mapeamento de capacidades como método é adequado, especialmente, para analisar o papel dos intermediários. Com isso, entendem-se organizações representativas como parlamentos, sindicatos, grupos de interesse, ONGs e a mídia, que podem ter uma influência forte na opinião pública.

---

170 Ver Buclet (2002); Oshai & Rogge (s. d.).

171 Um estudo com 61 ONGs do Pará realizado em 2001 mostrou que 75 % das suas fontes financeiras mais importantes estão localizadas no exterior, dentre estas 21 % na Alemanha, e que nelas predominam as organizações com relação direta com a igreja. Ver Oshai & Rogge (s. d.).

- O mapeamento de capacidades não informa sobre a solução técnica mais adequada ou sobre custos e benefícios das alternativas existentes. Estas informações têm que ser obtidas através de outros métodos. Porém, precisa-se um determinado conhecimento técnico para poder avaliar as respostas e percepções dos entrevistados.

## 5.2 Recomendações para o fortalecimento das capacidades político-ambientais

### 5.2.1 No Pará

**Fortalecimento da capacidade de diálogo e cooperação dos atores públicos:** As conclusões dos estudos de caso mostram que existem pontos de partida positivos para o fortalecimento das capacidades político-ambientais nos níveis local e estadual, no Pará. Porém, se mostrou também, claramente, que o fortalecimento de capacidades político-ambientais dos atores públicos e da sociedade civil, até agora, pouco contribuiu para um aumento da capacidade de ação sistêmica dos atores relevantes, a exemplo, do governo estadual, no sentido do conceito de desenvolvimento de capacidades no meio ambiente (CDE).

**Promoção de organizações e de redes da sociedade civil:** Além disso, os estudos de caso mostraram a importância da pressão político-ambiental exercida pelas organizações da sociedade civil em relação aos órgãos públicos e a política, muitas vezes, junto ao MPF. No caso de que se encontram, frente a estas organizações, atores públicos fracos e incompetentes, o potencial de mudança ambiental existente na sociedade não pode ser transformado em soluções práticas. Isso mostra como é importante apoiar a capacitação tanto dos atores públicos quanto da sociedade civil. No passado, houve várias iniciativas no setor público apoiadas pela cooperação alemã. A criação de capacidades no MMA e a melhora da infra-estrutura e do conhecimento técnico da SECTAM, do Ministério Público Estadual e das Polícias Civil e Militar do Pará, assim como, de alguns municípios, receberam o apoio da GTZ e

da KfW. Várias ONGs e movimentos sociais que têm um papel forte em Altamira e Santarém (como a FVPP e a CPT) receberam apoio do DED (Deutscher Entwicklungsdienst - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social). Algumas ONGs alemãs apoiaram projetos pontuais destas organizações e as fundações políticas alemãs também estão presentes. Desta maneira, houve apoio tanto para atores governamentais como não-governamentais; mas as possibilidades de sinergia entre os dois ainda não foram suficientemente exploradas. Para usar e aperfeiçoar os potenciais de cooperação tanto entre ONGs e movimentos sociais como entre eles e atores públicos e do setor privado, a cooperação internacional deveria apoiar redes já existentes no lugar de criar novas redes ou grupos de trabalho relacionados a projetos ou programas.

**Promoção da descentralização e desconcentração:** Pontos de partida importantes para o fortalecimento das capacidades ambientais permanecem tanto a descentralização da administração ambiental quanto a desconcentração. Ambas as abordagens são justificadas e não devem ser vistas como opções exclusivas uma da outra. A descentralização pressupõe conhecimentos técnicos e recursos humanos e financeiros suficientes o que nem sempre existe, especialmente, nos municípios. Também a SECTAM não tem capacidades suficientes para poder estar presente em todos os focos ou fortalecer todas as secretarias municipais de meio ambiente. Por isso é útil que o IBAMA continue presente nos focos centrais de conflitos ambientais. No entanto, deve ser dada mais autonomia financeira às representações locais do IBAMA no âmbito de uma estratégia de desconcentração para poder atuar de forma mais flexível e efetiva.

**Promoção da implementação de exigências ambientais legais:** O monitoramento e o controle ambientais continuam sendo instrumentos importantes para conseguir que os atores da iniciativa econômica privada respeitem as exigências ambientais legais e orientem seus métodos de exploração de recursos naturais a perspectivas de sustentabilidade. Paralelamente a isso, os atores da iniciativa econômica privada devem estar mais integrados em processos de negociação para mo-

bilizar seus potenciais de solução de problema. Um pressuposto para isso é, provavelmente, a flexibilização de alguns instrumentos legais para facilitar a legalização de suas atividades (agropecuária, exploração de madeira).

**Promoção da aplicação efetiva da lei ambiental:** Isso pode ser realizado através do fortalecimento das capacidades ambientais do MPE e da capacitação da justiça e da polícia nesta área. Igualmente, é importante disponibilizar ofertas de capacitação e aconselhamento em lei ambiental para as organizações da sociedade civil, pois elas são, normalmente, as mais afetadas em caso de conflitos por terra e acesso a recursos naturais e, por isso, aliados importantes, na busca de fazer prevalecer as exigências ambientais.

### 5.2.2 Em geral

Os resultados da pesquisa empírica levam às seguintes considerações gerais para o fortalecimento das capacidades político-ambientais em países em desenvolvimento.

- Investimentos na formação político-ambiental de organizações da sociedade civil mostram efeitos, porém, necessitam de tempo e, por causa disso, de parcerias duradouras. Por isso, o apoio através da cooperação internacional ou de ONGs tem que ter uma perspectiva de longo prazo;
  - Os atores da sociedade civil precisam de uma contrapartida pública competente, afim de que possam avaliar e implementar suas propostas de reforma. A criação de capacidades político-ambientais na administração pública permanece, assim, uma área importante da cooperação internacional;
  - O estado de direito é uma condição central para o engajamento da sociedade civil, visto que os movimentos sociais e as ONGs na área ambiental entram, freqüentemente, em confronto com fortes interesses econômicos e dependem, assim, da proteção de seus direitos humanos e de cidadão;
  - O estado de direito é, também, uma condição central para o desenvolvimento de capacidades político-ambientais públicas, já que a política ambiental exige um público funcionando (liberdade de opinião e de informação) e transparência da ação administrativa. A execução de exigências ambientais depende, também, de procedimentos relativos ao estado de direito.
- Resultado disso é que a contribuição da cooperação internacional no aperfeiçoamento de capacidades político-ambientais pode desdobrar-se para ter um efeito de alavanca nos seguintes pontos:
- No apoio contínuo de atividades político-ambientais relevantes de organizações da sociedade civil;
  - Na promoção de redes existentes formadas por ONGs e movimentos sociais que têm um enfoque geográfico ou temático;
  - Na concepção de programas setoriais com alta relevância ambiental que exigem uma aliança entre atores públicos e não-estatais sendo necessário considerar as relações de cooperação existentes. Grupos de trabalho ou redes apenas criados em função de um projeto (induzido pelo doador) têm pouca perspectiva de trabalhar efetivamente e de forma duradoura;
  - Na promoção de reformas administrativas e do judiciário com o objetivo de promover as instituições do estado de direito, sendo necessário um mínimo de legalidade como condição para a cooperação internacional na área ambiental. A formação de capacidades ambientais específicas na justiça e na polícia é, também, muito eficaz.





## Referências bibliográficas

- Aarhus-Konvention** (2002): <[http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus\\_konvention.php?vers=text](http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus_konvention.php?vers=text)> [21.05.2003]
- Acquatella, J.** (2001): Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes, CEPAL: Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 31. <<http://www.eclac.cl/dmaah/dmaah/instrum/Publici.htm>> [28.12.2002]
- Amigos da Terra** (2003a): O novo PPA: a vida como ela não é, <<http://www.amazonia.org.br/opinio/editorial/cfm>> [03.09.2003]
- Amigos da Terra** (2003b): Relatório interministerial prevê a reavaliação de grandes obras na Amazônia, <<http://www.amazonia.org.br/noticias>>, [12.11.2003]
- Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163** (1998): Cuiabá – Santarém: A solução: Estudo de viabilidade econômica do corredor de integração Cuiabá – Santarém. Sorriso - MT
- Athias, J. A. / C. Dourado** (1993): Probleme bei der Verwirklichung der Umweltziele der Verfassung des Staates Pará. In: Paul, W. / Vieira, R. (Orgs.): Amazônia und Recht: Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen. Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará. Frankfurt am Main
- Benatti, J.** (2000): Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico-econômico. Apresentado no Seminário "Avaliação da Metodologia do ZEE para a Amazônia". 03.–05.10.2000. Manaus
- Buck M. / R. Verheyen** (2002): Umweltvölkerrecht. In: Koch (Org.): Umweltrecht. Neuwied: Kriptel
- Buclet, B.** (2002): Les expérimentations des ONG en Amazonie. Quel pouvoir pour quelle responsabilité? In: Lusotopie 1, p. 263–282. <<http://www.lusotopie.sciences-pobordeaux.fr/buclet.pdf>>. [03.09.2003]
- Bunker, S. G.** (1986): Zentralisierte Planung und die unbeabsichtigte Zerstörung lokaler Exportökonomien im brasilianischen Amazonasgebiet. In: Peripherie, no. 22/23, p. 7 ss
- Capobianco, J. P.** (2003): A destruição crescente da Amazônia. <[http://www.socioambiental.org/website/para\\_bolicas/edicoes/edicao48/reportag/pg3.htm](http://www.socioambiental.org/website/para_bolicas/edicoes/edicao48/reportag/pg3.htm)> [23.01.2003]
- Castro, E. et. al.** (2002): Atores e relações sociais em novas fronteiras na Amazônia, Novo Progresso, Castelo dos Sonhos e São Félix do Xingu: Estudo sobre dinâmicas sociais na fronteira, desmatamento e expansão da pecuária na Amazônia. Belém. (Relatório)
- CEPAL** (2002): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile
- Consultoria Boucinhas & Campos Consultores S / C Ltda.; Harza-Hidrobrasileira Engenharia e Projetos Ltda.** (2003): A intersetorialidade e a intragovernabilidade das políticas ambientais. <<http://www.gestaopublica.gov.br>> [21.5.2003]
- Costa, F. de A.** (2003): O plano plurianual 2004–2007 (PPA) e a Amazônia. <<http://www.abong.org.br/novosite/download/chiquito.zip>> [03.09.2003]
- Diversos** (2003): Desafios e sustentabilidade socioambiental ao longo do eixo Cuiabá-Santarém, <<http://www.amazonia.org.br>> [03.09.2003]
- Ecoplan** (2001): Roteiro de atividades. EIA / RIMA das obras de pavimentação das rodovias BR-163 (divisa MT / PA – Rurópolis) e BR-230 (entroncamento BR-163 – Miritituba)
- Eletronorte** (2000): Complexo Hidroelétrico Belo Monte e sua inserção regional. <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/26382.doc>> [08.01.2003]
- Eletronorte** (2002): Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte – PDS BM. Versão Executiva Preliminar. Material para discussão
- Gazeta Mercantil** (2001): Balanço Anual Pará 2001. Belém
- Fritz, B.** (2003): Brasilien: Neue Ziele, orthodoxe Politik: Wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik? In: Brennpunkt Lateinamerika, no. 13, Hamburg
- GTZ** (2002): Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung. Unser Beitrag im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit. Eschborn
- Hamacher, W. / K. Heidbrink / S. Paulus** (2001): Umwelt-Politik-Beratung. Eschborn / Bonn: GTZ
- Helberg, A.** (2002): Allgemeines Umweltverwaltungsrecht. In: Koch, H.–J. (Org.): Umweltrecht. Neuwied, p. 77–134
- Hochstetler, K.** (2002): Brazil. In: Weidner, H.; Jänicke, M. (Orgs.): Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries. Berlin, p. 69–95
- Hölscher, D.** (1995): Wasser- und Stoffhaushalt eines Agrar-ökosystems mit Waldbrache im östlichen Amazonasgebiet. In: Göttinger Beiträge zur Land- und Forstwissenschaft in den Tropen und Subtropen, no. 106, Göttingen
- Hurtienne, T.** (2001): Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: Coelho, M.C.; Castro, E.; Mathis, A.; Hurtienne, T. (Orgs.): Estado e políticas públicas na Amazônia: Gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP
- INCRA** (2000): Estrutura organizacional. Brasília
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais** (2002): Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Monitoring of the Brazilian Amazonian Forest by satellite. 1999–2000. <<http://www.grid.inpe.br/grid3/pag.html>> [23.01.2003]
- IPAM** (2002): A Cuiabá-Santarém: ameaça ecológica ou caminho da prosperidade? <<http://www.ipam.org.br/polamb/cuisant.htm>> [14.11.2002]
- IPAM / ISA** (2002): Roads in the Rainforest: Environmental Costs for the Amazon. Belém

- Jänicke, M.** (2002): The Political System's Capacity for Environmental Policy: the Framework for Comparison. In: Weidner, H. / M. Jänicke (Orgs.): Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries, Berlin, p. 1–18
- Jänicke, M. / H. Jörgens / H. Weidner** (1997): National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin
- Jänicke, M. / P. Kunig / M. Stitzel** (1999): Umweltpolitik. Bonn
- PPTAL** (2002): Situação jurídico-fundiária das terras indígenas regularizadas através do PPTAL
- Krell, A.** (1993): Kommunaler Umweltschutz in Brasilien. Juristische Rahmenbedingungen und praktische Probleme. Frankfurt am Main
- Leroy, J.-P.** (2003): Relatório brasileiro para o direito ao meio ambiente. Rio de Janeiro. Mimeografado
- Lingnau, H.** (1996): Lean Management als Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara. Köln
- Mahar, D.** (1978): Desenvolvimento econômico da Amazônia. Uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, INPES
- Margulis, S.** (2003): Causas do desmatamento da Amazônia brasileira Brasília: Banco Mundial <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/79104.pdf>> [03.09.2003]
- MDTX** (2001): SOS Xingu – Um chamamento ao bom senso contra o represamento de rios na Amazônia. Altamira: MDTX. (25.07.2001) <<http://www.mabnacional.org.br/site/index.html>> [03.02.2003]
- Millikan, B. / M. E. Del Prette** (2000): Seminário avaliação da metodologia do zoneamento ecológico-econômico para a Amazônia Legal. Documento base para discussão. Brasília: MMA
- Ministério do Meio Ambiente** (2001): Proposta para segunda fase do PPG7. Manuscrito. <<http://www.worldbank.org/rfpp>>.
- (2003a): Relatório de Avaliação do SPRN (1995-2002). Brasília. Mimeografado.
- (2003b): Amazônia sustentável: Proposta metodológica e subsídios para a elaboração do programa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Brasília.
- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão** (2003a): Relatório Anual de Avaliação, PPA 2000–2003, Gestão da Política do Meio Ambiente. <<http://www.planejamento.gov.br>> [14.5.2003]
- (2003b): Plano Plurianual 2004 – 2007. Brasília
- Misselbeck, A.** (1999): Die Erschliessung Amazoniens am Beispiel des "Programa Grande Carajás" in Brasilien. <<http://www.jura.uni-tuebingen.de/~ronellen/archiv/seminare/ss99/Amazonien.pdf>>. [30.01.2004]
- Moraes, R.** (2004): Participação política e gestão ambiental: análise dos processos de licenciamento ambiental de empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990/1996. Belém: Editora Paka-Tatu
- Nohlen, D. / R.-O. Schultze / S. Schüttenmeyer** (Hrsg.) (1998): Politische Begriffe. Lexikon der Politik, Bd.7. München
- O Liberal** (2002): Belém, 06.11.2002. Mantida liminar que suspende hidrelétrica de Belo Monte (PA). <<http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=43515>> [17.01.2003]
- (2003): Belém, 26.04.2003. Governo quer solução para Belo Monte
- OECD** (1995): Developing Environmental Capacity. A Framework for Donor Involvement. Paris
- OECD / UNDP** (2002): Sustainable Development Strategies. A Resource Book. Londres
- Oshai, C. / J. Rogge** (s.d.): "O mundo da FAOR": ONGs, sociedade civil e terceiro setor na Amazônia Oriental. Belém. Mimeografado
- Pinto, L. F.** (2003a): A hora de mudar. <<http://www.estadao.com.br/ciencia/colunas/amazonia/htm/2002/nov/19/11.htm>> [06.01.2003]
- (2003b): A energia da era Lula (21.01.2003). <<http://www.amazonia.org.br/opiniao/print.cfm?id=56020>> [22.01.2003]
- (2003c): A surpresa de Furnas: hidrelétricas no Madeira, <[http://www.riosvivos.org.br/materia.php?mat\\_id=1189](http://www.riosvivos.org.br/materia.php?mat_id=1189)> [14.05.03]
- Relatório de impacto ambiental da obra de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém** (2003). <<http://www.celaf.ibama.gov.br/rimas/rima4/RIMA%20-%20FINAL.pdf>> [16.05.2003]
- Rocha, P.** (2002): Usina de Belo Monte. <<http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=14801>>[07.12.2002]
- Rodrik, D.** (1994): Comment. In: Williamson, J. (Org.): The Political Economy of Policy Reform. Washington DC, p. 212–215
- Ross Sanches, J.** (2000): Zoneamento Ecológico Econômico na Amazônia: algumas considerações. Apresentado no Seminário "Avaliação da Metodologia do ZEE para a Amazônia". 03.–05.10.2000. Manaus
- Sabatier, P.** (1993): Advocacy-Koalitionen, *Policy-Wandel* und *Policy-Lernen*: Eine Alternative zur Phasenheuristic. In: Héritier, A. (Org.): *Policy-Analyse*. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/1993. Opladen, p. 116–148
- Schmitz, H.** 2004: Métodos participativos e agricultura familiar: atualizando o debate. In: *Semana da Caprinocultura e Ovinocultura Brasileiras*, 4, Sobral, 2004. Sobral: Embrapa Caprinos, 2004. (no prelo)

- Scholz, I.** (2001): *Overexploitation or Sustainable Management: Action Patterns of the Tropical Timber Industry. The Case of Pará (Brazil) 1960–97*, Londres: Frank Cass
- (2002): *O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília <<http://www.mma.gov.br/ppg7/doc/dipaa.zip>> [10.01.2003]
- Sojo, C.** (2002): *Diálogo social e consolidação democrática na América Latina: Aprendendo com a experiência dos conselhos ambientais do Brasil* In: *Relatório do Seminário "Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros"*, Primeira Parte, Fortaleza – CE, 11 e 12 de março de 2002. Washington D.C., Brasília – DF
- UNDP** (1997): *Capacity Development. Technical Advisory Paper 2*, <<http://magnet.undp.org/cdrb/Techpap2.htm>> [10.01.2003]
- Valente, L. I.** (1991): *Die Tätigkeit des Ministério Público zum Schutze der Umwelt in Amazonien*. In: Paul, W. / R. Vieira (Orgs.): *Amazônia und Recht, Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen. Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará*. Frankfurt am Main
- Vieira, R.** (1991): *Das brasilianische Umweltrecht und seine Wirkung in Amazonien*. In: Paul, W. / R. Vieira (Orgs.): *Amazônia und Recht, Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen. Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará*. Frankfurt am Main
- Weidner, H. / M. Jänicke** (Orgs.) (2002a): *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin
- (2002b): *Summary: Environmental Capacity Building in a Converging World*. In: Weidner, H. / M. Jänicke (Orgs.) (2002a): *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*. Berlin, p. 409–443
- WCD** (2000a): *Case Study: Tucuruí Hydropower Complex, Brazil*. <<http://www.dams.org>> [10.01.2003]
- (2000b): *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. Londres
- Internet:**
- <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=66007>> [14.05.2003]
- <http://www.biodiv.org> [27.12.2002]
- <http://www.funai.gov.br> [08.01.2003]
- <http://www.ibama.gov.br> [18.12.2002]
- <http://www.celaf.ibama.gov.br> [21.05.2003]
- <http://www.mma.gov.br> [08.01.2003]
- <http://www.mpu.gov.br>
- <http://www.sectam.pa.gov.br>
- <http://www.sectam.pa.gov.br/funtec/fapres.htm>
- <http://www.transportes.gov.br/ascom/transporte/Agora/Detalhe.asp?Origem=6907>
- <http://www.umweltservice.de/news/2001/417.html> [28.12.2002]
- <http://www.worldbank.org/rfpp> [22.05.2003]
- <http://www.socioambiental.org/website/noticias/conserva/19981202.htm> [20.05.2003]
- <http://www.brazil.dot.org.uk/page.php?cid=1294> [18.01.2003]
- <http://www.socioambiental.org/website/especiais/bm/index2.asp> [22.05.2003]
- <http://www.planejamento.gov.br> [14.05.2003]
- <http://www.mabnacional.org> [22.05.2003]