



---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PROPEG)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PPG-MDR)**  
**Curso de Mestrado**

---

**Raul Vargas Torrico**

**Situando o Planejamento Regional no Acre: Base  
para a Compreensão do Ordenamento  
Territorial Local de Brasília**

Rio Branco - Acre  
1º semestre/2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Raul Vargas Torrico

**Situando o Planejamento Regional no Acre: Base  
para a Compreensão do Ordenamento  
Territorial Local de Brasiléia**

Dissertação de Mestrado apresentada  
como pré-requisito à obtenção do título  
de Mestre em Desenvolvimento Regional  
no Programa de Mestrado em  
Desenvolvimento Regional da  
Universidade Federal do Acre (Ufac).

Área de Concentração: **Desenvolvimento Regional e  
Meio Ambiente**

Linha de Pesquisa: **Planejamento e Políticas de  
Desenvolvimento Regional**

Área da Pesquisa: **Ordenamento Territorial**

Orientador: **Prof. Dr. Silvio Simione da Silva**

Rio Branco - Acre  
1º Semestre/2008





# **Situando o Planejamento Regional no Acre: Base para a Compreensão do Ordenamento Territorial Local de Brasília**

Raul Vargas Torrico

## **Banca Examinadora**

Primeiro Examinador: Prof. Dr. Silvio Simione da Silva (Orientador e Presidente da Banca)

Segundo Examinador: Prof. Dr. Ecio Rodrigues

Terceiro Examinador: Prof. Dr. Lucas Carvalho Araújo





---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PROPEG)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PPG-MDR)**  
**Curso de Mestrado**

---

**DEDICATORIA**

*Dedico este trabalho aos meus pais, irmãos e filhos pelo exemplo de solidariedade, amor, carinho e estímulo que me ofereceram.*

*Dedico a minha esposa Vera, pelo apoio, dedicação e compreensão que recebi durante o mestrado.*







## **AGRADECIMENTOS**

Nesses dois anos de intensa dedicação ao mestrado, quero registrar neste trabalho meus agradecimentos, ao meu Pai Celestial que a cada dia vem me iluminando para trilhar caminhos de sucesso.

Meus agradecimentos infinitos a Associação Andiroba por ter me proporcionado um ambiente de trabalho e um espaço físico durante o período do mestrado.

A Universidade da Flórida por ter me proporcionado uma bolsa de estudo. O apoio financeiro foi significativo para conclusão da pesquisa de campo.

Aos funcionários da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Acre e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Brasiléia, pelo apoio e fornecimento de dados para a minha pesquisa.

Agradeço aos gestores da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Seater), por terem me liberado para conclusão da pesquisa foi de fundamental importância que entenderam da importância desta pesquisa como sendo uma ferramenta de avaliação dos futuros trabalhos de Ordenamento Territorial no Estado do Acre.

Meus mais profundos e sinceros agradecimentos a Engenheira Sídia Maria Cordeiro Gomes, Gestora da Fundação Escola do Servidor Público (Fespac), que me acolheu de braços abertos como Gestor de Políticas Públicas nessa prestigiosa instituição e ao mesmo tempo priorizou a conclusão do meu mestrado, dando-me liberdade para poder trabalhar na pesquisa e na elaboração da dissertação do mestrado.

Ao meu orientador, Professor Doutor Silvio Simione, pela sua enorme paciência com seu orientado, por ter me acolhido numa fase difícil do mestrado e, principalmente, por propiciar a força necessária para eu concluir a dissertação.

Registro aqui um agradecimento especial ao Doutor Ecio Rodrigues, além de ter-lo como um grande amigo, foi um conselheiro e orientador permanente durante a minha trajetória no mestrado, mentor da minha pesquisa em Ordenamento Territorial Local (OTL).

Ao meu grande amigo Brian Higa, pela amizade sincera e colaboração financeira que sempre me foi dado independente de qualquer situação.

Ao meu companheiro de grandes jornadas de trabalho Domingos Ramos de Assis, pelo apoio moral e o estímulo que me foi dado para poder concluir o mestrado.





## RESUMO

Considerando que o Ordenamento Territorial Local (OTL) de Brasiléia é uma experiência piloto, este servirá de referência à implantação em outros municípios do Acre. Assim, este trabalho teve o propósito de compreender como foi realizado o OTL do município de Brasiléia. Para isso, foi realizada uma análise bibliográfica sobre o planejamento regional, a ocupação do Estado do Acre e do município de Brasiléia. Pode-se perceber que uma das principais razões que justifica a realização de uma caracterização do processo de implantação do OTL em Brasiléia é o fato de que a metodologia usada para condução dos levantamentos técnicos e dos acordos deles resultantes foi a mesma nas duas fases do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (ZEE/AC). Ou seja, a diferença metodológica crucial se resume na escala nas quais os estudos se realizaram. Com os resultados obtidos desta metodologia foi o estabelecimento de um procedimento metodológico específico para realização de OTL nos demais municípios do Acre. Esta pesquisa aqui apresentada, agora permite concluir de que o OTL do município de Brasiléia constitui uma ferramenta de grande valia para os gestores municipais, núcleos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, agentes financeiros de desenvolvimento, universidades e as instituições não-governamentais que já podem dispor de informações essenciais para as tomadas de decisões. Portanto, constitui-se numa relevante contribuição do ZEE – Fase II para a Gestão do Território. Outro ponto que se conclui é que a replicabilidade da metodologia para outros municípios irá depender do apoio financeiro externo dados os gastos técnicos e a frágil situação econômica dos municípios; daí a necessidade de discutir parcerias possíveis.

Palavras-Chaves: Planejamento regional, Ocupação da Amazônia, Zoneamento ecológico-econômico, Ordenamento territorial, Planejamento local.





## **ABSTRACT**

Considering that the Brasileia's Local Territorial Arrangement is a model experience, this experience will be considered as a reference to the implantation in other counties in Acre. In doing so, this work aims to understand how this Local Territorial Arrangement was achieved in Brasileia. It was done using a bibliographical analysis about the regional planning, territorial occupation of Acre and Brasileia. This way, we can comprehend one of the most important reasons that justify the construction of a implantation process characterization of the Local Territorial Arrangement in Brasileia is the fact that the used methodology to run the technical research and the resulting agreement were the same used in two Ecological Economic Zoning Stages in Acre. In other words, the crucial methodological difference can be resumed in scales where the studies were done. The result from this methodology was the establishment of a specific methodological procedure to the achievement of that Local Territorial Arrangement in other counties in Acre. This research, now, allow us to conclude that Local Territorial Arrangement in Brasileia can be considered as an useful tool to the administrators of counties, centers of Secretary of State and Environment, financial agents of development, Universities and non-governmental institutions, because they can use that essential information to their decision-making. Therefore, it can be considered a significant contribution of the Ecological Economic Zoning – Stage II to the Administration of the Territory. We need consider also that the reproduction of the methodology to the other counties will depend of financial support, considering the technical costs and the fragile economic situation of the counties; because of that, there is a necessity to discuss possible partnerships.

**Key Words:** Regional Planning, Amazon Occupation, Ecological Economic Zoning, Territorial Arrangement, Local Planning.





## SUMÁRIO

Resumo .....	05
Abstract .....	06
Sumário .....	07
Lista de mapas , tabelas e figuras .....	09
Introdução .....	10
Objetivos .....	12
Hipóteses a serem validadas .....	12
Metodologia .....	13
<b>CAP. 1 - INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO</b> .....	17
1.1 Planejamento Regional .....	19
1.2 Zoneamento Ecológico-Econômico: uma visão geral .....	23
1.3 Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado do Acre .....	27
1.4 Zoneamento Ecológico-Econômico e seus Benefícios .....	29
1.5 Ordenamento Territorial .....	32
1.5.1 Uma Visão de Ordenamento na América do Sul .....	34
1.5.2 Ordenamento Territorial e a Política de Ordenamento Territorial – PNOT .....	36
<b>CAP. 2 - OCUPAÇÃO DO ESPAÇO TERRITORIAL NA AMAZÔNIA .</b> .....	43
2.1 Políticas Públicas de Desenvolventistas para a Amazônia .....	44
2.1.1 O início do Desenvolvimento .....	45
2.1.2 Principais Programas de Desenvolvimento .....	50
2.1.2.1 Programa de Integração Nacional (PIN) .....	51
2.1.2.2 Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA) .....	53
2.1.2.3 Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) .....	54
2.1.2.4 Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) .....	56
2.1.2.5 Planos Setoriais de Desenvolvimento nos Estados da Amazônia .....	58
2.2 Ocupação do Estado do Acre .....	63







**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PROPEG)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PPG-MDR)**  
**Curso de Mestrado**

2.3 A História e Ocupação do Município de Brasiléia .....	67
2.4 Tentativa de Planejamento em Brasiléia .....	72
2.4.1 Plano Plurianual (PPA) .....	73
2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentária, Orçamento e Plano Operativo Anual .....	74
<b>CAP. 3 OTL DE BRASILÉIA: UMA EXPERIÊNCIA</b> .....	<b>77</b>
3.1 Algumas considerações .....	77
3.2 Antes das oficinas comunitárias .....	79
3.3 Durante as oficinas comunitárias .....	85
3.4 Depois das oficinas comunitárias .....	86
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>94</b>
Conclusões .....	94
Recomendações .....	96
<b>ANEXOS</b> .....	<b>97</b>
Anexo 01: Imagem de satélite do município de Brasiléia .....	97
Anexo 02: Mapa de localização das escolas da zona rural, Brasiléia .....	98
Anexo 03: Mapa de recorrido dos agentes de saúde da zona rural, Brasiléia .....	99
Anexo 04: Mapa de infra-estrutura do município de Brasiléia .....	100
Anexo 05: Mapa de gestão territorial do município de Brasiléia .....	101
Anexo 06: Mapa de solos .....	102
Anexo 07: Mapa de vegetação .....	103
Anexo 08: de sub-bacias do município de Brasiléia .....	104
Anexo 09: Mapa fundiário do município de Brasiléia.....	105
Anexo 10: Mapa de localização da unidade de conservação de Brasiléia .....	106
Anexo 11: Mapa de evolução do desmatamento e focos de calor de Brasiléia .....	107
Anexo 12: Mapa de passivo ambiental do município de Brasiléia.....	108
Anexo 13: Desmatamento em áreas de preservação permanente em Brasiléia .....	109
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>110</b>





## **LISTA DE MAPAS, TABELAS E FIGURAS**

### **Tabelas**

Tabela 01: Escala de mapas .....	26
Tabela 02: Investimentos realizados por setores nos Planos de Desenvolvimento da período de 1967 a 1979 .....	57
Tabela 04: Brasiléia, população urbana e rural, 1970 – 2007 .....	70
Tabela 05: Modelo de definição de atividades da comissão de OTL .....	80
Tabela 06: Associações sedes das oficinas comunitárias .....	83
Tabela 07: Perguntas norteadoras durante as oficinas comunitárias .....	85
Tabela 08: Potencialidades identificadas nas oficinas .....	92

### **Gráficos**

Gráfico 01: As quatro fases do OTL .....	40
--	----

### **Figuras**

Figura 01: As fases de execução do OTL .....	40
Figura 02: Interações na fronteira Brasiléia/Brasil e Cobija/Bolívia .....	69
Figura 03: Distribuição espacial dos projetos de assentamentos de Brasiléia .....	71
Figura 04: Divisão das áreas prioritárias .....	82





## INTRODUÇÃO

O Acre concluiu a elaboração de seu Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em 2007 com a promulgação da Lei estadual nº 1.904, de 5 de junho de 2007, que instituiu a obrigatoriedade de sua implantação. O ZEE conviveu com problemas de escala tanto na Fase I, que durou de 1999 a 2003, quanto na Fase II, de 2004 a 2007, não permitindo realizar gestão mais real do território. Na tentativa de aproximar o ZEE da realidade municipal é que se realizou um projeto piloto de Ordenamento Territorial Local - OTL, no município de Brasília.

Com o OTL foi possível se identificar as demandas das comunidades para as políticas de desenvolvimento algo difícil de ser captado pelo ZEE. Um dos princípios básicos do OTL é a participação da sociedade nas etapas do processo de construção do modelo de gestão mais apropriado ao município.

Uma das principais razões que justifica a realização de uma caracterização do processo de implantação do OTL em Brasília, objeto maior dessa pesquisa, diz respeito ao fato de que a metodologia usada para condução dos levantamentos técnicos e dos acordos deles resultantes foi a mesma utilizada nas duas Fases do ZEE. Ou seja, a diferença metodológica crucial se resume na escala nas quais os estudos se realizaram.

Na Fase II, tendo em vista os limites observados na Fase I, optou-se por ampliar a escala dos levantamentos (1:100.000) e da publicação dos resultados (1:250.000), o que forneceria melhores condições para que os atores envolvidos tomassem decisões.

Mas o problema, é lógico, não era de escala. O conceito de OTL pressupõe participação dos atores sociais, o que parece não ter sido compreendido pelas instituições responsáveis pelo processo. Tudo indica que não houve muitas discussões nem participação suficiente por parte dos atores locais, principalmente aqueles que se encontram nas áreas rurais.

Considerando que o OTL de Brasília é uma experiência piloto que deverá servir de referência à implantação do OTL em todos os municípios do Acre, a academia não poderia se furtar a fazer um diagnóstico criterioso a respeito dessa iniciativa.

Com os resultados obtidos no presente trabalho será possível estabelecer um procedimento metodológico específico para realização de OTL nos demais municípios do Acre que seja adequado à realidade das frágeis economias existentes nessas localidades.



A metodologia de OTL a ser sugerida deverá levar em conta custos de operação e participação social, isto é, o ordenamento da ocupação produtiva do município será passível de realização com os orçamentos municipais e promoverá o envolvimento efetivo dos atores sociais aí residentes.

Ao detalhar a garantia jurídica conquistada com a Lei do ZEE (Lei n. 1.904 de 05 de junho de 2007), a metodologia do OTL contribui para conservação do ecossistema florestal municipal. Espera-se que, com uma ocupação produtiva planejada, a esperada sustentabilidade do desenvolvimento se consolide.



## OBJETIVOS

### a - Geral

Descrever e discutir a experiência de aplicação da metodologia de Ordenamento Territorial Local no município de Brasiléia e sua aplicabilidade no processo de planejamento da ocupação social e econômica dos municípios do interior acreano.

### b - Específicos

- 1 Descrever a experiência do projeto piloto de implementação do Ordenamento Territorial Local em Brasiléia, Acre;
- 2 Efetuar análise crítica dos processos de negociação e de pactuação do processo de ocupação;
- 3 Discutir as iniciativas de planejamento da ocupação social e econômica na Amazônia e, sobretudo, no Acre;
- 4 Identificar o envolvimento dos atores sociais e agentes econômicos locais no processo de construção do OTL de Brasiléia;
- 5 Diagnosticar elevações nos níveis de envolvimento social nos espaços públicos de tomadas de decisão originado a partir do processo de OTL, tendo em vista as comunidades rurais;
- 6 Verificar a aplicação dos pactos surgidos no OTL nos instrumentos de gestão municipal do território de Brasiléia.

## HIPÓTESE A SEREM VALIDADAS

- 1 - A metodologia do OTL é a mais indicada para o planejamento da ocupação social e econômica nos municípios acreanos;
- 2 - O OTL, ao detalhar o ZEE, favorece o envolvimento dos atores sociais e agentes econômicos, na tomada de decisão acerca das vocações produtivas adequadas à realidade do território municipal.



## METODOLOGIA

Para caracterização do Ordenamento Territorial Local enquanto ferramenta de planejamento da ocupação social e econômica na Amazônia, bem como sua compatibilidade à realidade vivenciada nos municípios localizados no interior do Acre, optou-se pelo emprego do método dedutivo analítico a partir do acompanhamento diário da experiência de implantação do processo de OTL no município de Brasiléia realizado durante um período de 14 meses (especificamente de julho de 2005 a maio de 2007).

Também se apoiou em farta revisão de literatura acerca da importância do planejamento como mecanismo apropriado para organizar a ocupação territorial e, por fim, em análise documental acerca da história econômica de Brasiléia e suas implicações para a ocupação do espaço municipal.

O método dedutivo é explicado por Farias (2003) da seguinte maneira:

O método dedutivo é um método lógico que pressupõe que existam verdades gerais já afirmadas e que sirvam de base (premissas) para se chegar através dele a conhecimentos novos. Na dedução, se as premissas são verdadeiras a conclusão será sempre verdadeira.

Isso quer dizer que o método dedutivo parte do geral para chegar ao específico. É assim que, valendo-nos dessa ferramenta, vamos tentar nos aproximar da verdade ou não da replicabilidade do ordenamento territorial de Brasiléia, para poder ter conclusões de maneira puramente formais a respeito da sua metodologia empregada.

Para melhor compreensão da metodologia adotada na presente dissertação, a seguir é detalhada por resumido:

### **1. Levantamento das informações**

Foi realizado levantamento das informações e compilação de dados secundários do processo de implantação do ordenamento territorial do município de Brasiléia. Foram visitadas as instituições consideradas chaves que tomaram a frente dos trabalhos do OTL. São elas: Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SEMA), Cooperação Técnica Alemã (GTZ), Associação Andiroba, Secretaria Municipal de Agricultura de Brasiléia, Consórcio de Prefeituras do Alto Acre (Condiac) e Sindicato de Trabalhadores Rurais de Brasiléia.





A Secretaria de Meio Ambiente do Acre (SEMA) e a Cooperação Técnica Alemã (GTZ) foram as principais instituições que sempre estiveram à frente do processo e ditaram as regras que o OTL tinha que assumir.

O contato com essas instituições se dará através de ofícios, de e-mail e de contatos telefônicos para agendar reuniões. Em alguns casos se utilizará uma gravadora para auxiliar na hora de sistematizar as informações. Uma vez colhidas todas as informações, deverá elaborar-se um passo-a-passo relatando toda a experiência que foi vivenciada durante o ordenamento territorial.

## **2. Análise documental**

Para poder ter acesso aos produtos do OTL de Brasiléia, será solicitada da SEMA ou da Prefeitura de Brasiléia uma cópia de todos os mapas de gestão, do documento de diagnóstico do município e o documento de pactuação, no qual estão registradas todas as demandas levantadas nas oficinas de campo e a responsabilidade assumida por cada ator do local.

Esses documentos deverão passar por uma análise criteriosa tanto do ponto de vista da participação social (comunidades) quanto da participação das instituições envolvidas na condução dos trabalhos. Uma análise dos investimentos totais também deverá ser investigada.

Com essa análise, será possível verificar o tamanho dos recursos investidos no OTL de Brasiléia para comparar com a realidade orçamentária das outras prefeituras do Alto Acre,

## **3. Entrevistas com os principais atores**

Esse objetivo tem como pressuposto checar se o OTL implementado em Brasiléia realmente cumpriu os princípios que norteiam o ordenamento territorial. Um deles são: o alto nível de participação das populações envolvidas no processo de ordenamento territorial determina seu êxito (HANS KRUGER, 2005).

As atividades aqui estabelecidas serão realizadas através de entrevistas estruturadas e não-estruturadas com todos os atores do município independentemente que tenham participado ou não do processo. Também devem ser elaborados questionários com perguntas e respostas objetivas que determinam o tipo e grau de envolvimento com a proposta de OTL.



#### **4. Participação das comunidades**

Será realizado através de entrevistas formais e informais com representantes do Sindicato de Trabalhadores Rurais e lideranças comunitárias, assim como também serão entrevistados moradores das comunidades que não têm nenhuma representatividade no local que reside. Ou seja, apenas são moradores.

Essa atividade deve contar com auxílio de um gravador para não perder a veracidade da entrevista. Ainda deverá ser elaborado um questionário com perguntas e respostas objetivas de maneira que nos dêem condições de ter uma análise a respeito da compreensão do processo de OTL em Brasiléia que as comunidades tiveram.

As entrevistas com os representantes e moradores das comunidades será realizada ao longo de dois dias que estão sendo estabelecidos por cada comunidade. Para determinar quais as comunidades que serão entrevistadas, será realizado um sorteio aleatório.

A área do município vai ser dividida em três estratos. O primeiro compreende as comunidades localizadas a uma distancia de até 20 km; o segundo compreende as comunidades que estão a uma distancia entre 20 a 40 km da cidade e o terceiro, as comunidades que se encontram acima de 40 km chegando até a fronteira com o município de Assis Brasil, tomando como eixo principal a Estrada do Pacífico.

#### **5. Aplicação das demandas do OTL no município**

Para poder verificar se o município está atendendo as demandas levantadas no documento de pactuação, serão realizadas reuniões e entrevistas com representantes da prefeitura de Brasiléia, com o representante do Condiac e com todos e cada um dos secretários municipais.

A entrevista e o questionário que serão realizados com cada um desses atores deverão ser fundamentais para determinar se os produtos elaborados e pactuados realmente estão sendo respeitados. Além de entrevistar esses atores da esfera do executivo municipal, devem ser entrevistados também representantes de outras instituições como Incra, Imac, Ministério Público e Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema).

Finalmente, praticamente fechando as atividades da pesquisa, está prevista a devolução das informações sistematizadas para a comunidade em geral, que se deve dar em dois momentos distintos e separados. O primeiro deverá ser para toda a sociedade do âmbito urbano; para tanto, através de uma articulação com o Comdema, órgão de máxima



representatividade no âmbito ambiental e que aglutina todas as instituições daquele município, será possível agendar um dia para a apresentação. E o segundo momento se dará para as comunidades rurais. Uma articulação com o Sindicato de Trabalhadores Rurais será necessária para que tenhamos maior participação das comunidades rurais.



## CAPITULO 1 – INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo vamos desenvolver alguns referencias teóricos relacionados ao planejamento do desenvolvimento do território, tais como zoneamento ecológico-econômico e ordenamento territorial, que são iniciativas utilizadas freqüentemente para ajudar no desenvolvimento regional de determinado espaço territorial.

Planejar não implica ver as coisas de uma determinada e única maneira. A mesma realidade, sobre a qual se está atingindo, pode ser enxergada de diferentes modos. E a variação não vem de se estar planejando ou não, mais da posição de cada um dentro dessa realidade e frente a ela (FERREIRA, 1988).

Para Ferreira (1983), o planejamento do Estado nas regiões mais atrasadas, na habitação, nos transportes, na educação, na agricultura, era bem útil para criar novas oportunidades de negócios, dinamizar a atividade econômica, abrir frentes de investimento. Especialmente quando para atrair esses investimentos o Estado presenteava a “iniciativa privada” com isenções e financiamentos não tão desprezíveis.

Lafer (1975, p. 9), ao referir-se ao conceito de planejamento, faz o seguinte comentário:

O planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente, mesmo em países socialistas. Assim, a União Soviética adotou o primeiro Plano quinquenal em 1929, e era, antes da Guerra, o único país que usava o planejamento de maneira sistemática. Mesmo a discussão sobre a possibilidade teórica de planejamento data da década dos vinte.

Com relação à experiência sobre planejamento no Brasil, Almeida (2004, p. 3) se refere da seguinte maneira:

O Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 40 e 70 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato Pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes Planos Plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Embora seja uma palavra relativamente nova, o Brasil é um país com tradição na área de planejamento público. Os governos utilizaram o método de planejamento como ferramenta para alavancar o desenvolvimento e o crescimento econômico do país.



A partir da década de 1940, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais *propostas*, como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais *diagnóstico*, como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais *esforço*, no sentido de racionalizar o processo orçamentário (LAFER 1975).

Todavia, desde o período Imperial houve ações devidamente projetadas pela Administração Pública que foram marcantes, e durante o Estado Novo (1930-1945), as intervenções governamentais causaram sensíveis efeitos econômicos e sociais.

Em 1956, o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) realizou seu planejamento com base nos setores de energia, transporte, indústria automobilística e construção de Brasília.

Para Lafer (1975), o período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações - quando comparada com essas tentativas anteriores - e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil.

Com JK consumou-se o famoso Plano de Metas, que teve como marco fundamental a formação de uma opção rodoviária integrando o território nacional por um amplo projeto de abertura de rodovias e a mudança da capital da República para uma área central do país.

Ainda no governo dos militares, o Estado retoma as metas de integração nacional com os Planos Nacionais de Desenvolvimentos (PNDs) e finalizam com a abertura e eleição de governos civil até chegar ao momento atual com o presidente Lula. Todos eles tiveram suas metas transformados em planejamento para tentar levar adiante o crescimento econômico do país.

Considerando esses relatos na parte inicial deste trabalho, pretendemos apresentar apontamentos históricos e práticos das ações e tipos de planejamento adotados em nível nacional e regional. Em seguida faremos uma apresentação das adoções e de metodologias de Zoneamento Ecológico-Econômico e Ordenamento Territorial Local em escalas que variam de nacional, estadual até uma breve apresentação da OTL em alguns países da América do Sul. Isso se torna importante, pois nosso objetivo neste estudo é exatamente tratar as questões de intervenção do Poder Público junto com a sociedade civil em ações planejadas sobre seus territórios - OTL no município de Brasília que é uma ação que se insere no âmbito maior do planejamento municipal.



## 1.1 Planejamento Regional

O planejamento das políticas públicas pelo governo federal é elaborado considerando as cinco macrorregiões do Brasil. Essas divisões também mudaram ao longo do tempo. Atualmente, duas classificações são mais empregadas: a regionalização com bases nas regiões homogêneas, denominadas de *regiões administrativas*, constituindo cinco (macro) regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), e a regionalização com base nas regiões geográficas, que são tratadas como as três grandes (macro) *regiões geoeconômicas* (Amazônia, Nordeste e Centro-Sul). O recorte espacial serve para que o Estado possa planejar e implementar programas e projetos prioritários, além de facilitar o controle e fiscalização das ações de cada região.

O planejamento que o Estado realiza pode ser entendido de duas maneiras, como Matus (1989, p. 154) exemplifica:

[...] não existe uma posição de consenso sobre as relações entre planejamento e democracia. A maioria, não obstante, crê no planejamento como ferramenta democrática de governo ou, ao menos, em sua compatibilidade com o sistema democrático. Outros criticam o planejamento como um meio autoritário. Assim, antagonizam o argumento democrático do planejamento como ferramenta de liberdade do homem com o argumento autoritário da racionalidade central iluminada que domina por sobre a vontade dos indivíduos.

Independentemente dessa questão de democrático ou autoritário, o Estado Brasileiro empreendeu, ao longo dessas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, Almeida (2004, p. 3) afirma:

Estruturas mais frequentemente em torno de grandes objetivos econômicos e, em alguns casos, formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), essas experiências de planejamento governamental – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – conseguiram atingir algumas das metas propostas, mais tiveram pouco impacto na situação social da nação.

Palazzo, apud Almeida (2004, p. 4), caracteriza os períodos de planejamento econômico do Brasil pós-1930 em quatro segmentos:



[...] o primeiro iria de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp); o segundo, iria de 1946 a 1956, e representaria, de certa forma, uma transição entre tentativas de implementação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa; o terceiro, situou-se entre 1956 e 1963 caracterizando-se pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento; e, finalmente, o quarto período, que tem início em 1964, com os governos militares, representando um esforço inédito de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), depois continuado por meio dos PND I e II”.

Para Becker (2001), a fase inicial do planejamento regional (1930-1960) correspondeu à implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas e foi muito mais discursivo de que ativo. Na verdade, foi a necessidade de unificar o mercado nacional, associado ao avanço da industrialização, que desencadeou a abertura da região.

No governo de Juscelino Kubistchek, ações efetivas afetaram o país pela implantação das rodovias (1958) Belém-Brasília e Brasília-Acre. A partir daí, acentuou-se a migração que já se efetuava em direção à Amazônia, fazendo crescer a população regional de 1 milhão para 5 milhões entre 1950-60, e de modo acelerado a partir de então (BECKER, 2001).

Foi no âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que foram elaborados os planos voltados para os grandes projetos de integração nacional (transporte, corredores de exportação, telecomunicações), financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), Banco do Brasil e Caixa Econômica. Almeida (2004), relata que outros programas compreendiam a expansão da siderúrgica, o petroquímico, os corredores de exportação, construção naval e a primeira central nuclear em Angra dos Reis, além de um conjunto de hidroelétricas, programas de mineração e de comunicações. Foi exatamente nesse período que se iniciou a construção da Transamazônica.

Com relação ao II PND, Almeida (2004, p. 22), se refere da seguinte maneira:

Foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex-ante* reduzidas e longo prazo para amortização), o II PND propunha uma “fuga para frente” assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mais construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento.

É possível perceber que tanto o I PND quanto o II PND tinham uma característica forte de internacionalizar a economia brasileira, porque:



a Amazônia era vista, nos planos dos governos militares da década de 70, dentro do princípio “integrar para desenvolver”, e isto, como se sabe, tinha endereço certo, estava sendo concretizado o “sonho” internacionalizar de tornar a economia brasileira, e a própria região amazônica, por conseguinte, mundializada [...] (OLIVEIRA, 1991, p. 89-90).

Os programas de planejamento regional para a Amazônia, na década de 70, estavam sedimentados nessas políticas de integração nacional.

Nesse sentido, salienta-se que:

À Amazônia e ao Planalto Central estavam reservadas a estratégia dos pólos agropecuários e agrominerais, com dupla finalidade: abrir às riquezas naturais aos grandes grupos econômicos e reorientar os fluxos migratórios predominantes na direção Nordeste / Sudeste para Nordeste / Amazônia [...] (OLIVEIRA, 1991, p. 89).

O programa Polamazônia, segundo Oliveira (1991, p. 91), tinha por finalidade “promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais em áreas prioritárias da Amazônia” (Decreto nº 74.607 de 25/09/74), estabelecendo 15 áreas prioritárias.

Para a Amazônia, de 1912 até o fim da II Guerra Mundial, houve duas principais tentativas de planejamento regional: a primeira, denominada Plano de Defesa da Borracha, foi iniciada em 1912 e almejava manter a posição do Brasil no mercado internacional da borracha e melhorar as condições econômicas e sociais da região. A segunda, chamada Batalha da Borracha, começou em 1942 com a assinatura dos Acordos de Washington e durou até 1947. Assim, o planejamento para a Amazônia no período de 1912 a 1945 foi quase exclusivamente dedicado a esforços para recuperar a economia regional da extração da borracha (MAHAR, 1978).

Para Oliveira (1991), com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a marcha do processo que levaria ao falso nacionalismo/estatismo foi se solidificando com a assinatura dos Acordos de Washington. Curiosamente, instituíram-se assim o monopólio estatal da borracha através do Banco da Amazônia com a participação de 50% de capital norte-americano e o monopólio estatal da exportação do minério de ferro, através da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), constituída em 1942. Como complemento fundamental do acordo, os preços das matérias-primas foram congelados.

A estagnação da economia da borracha, após a II Guerra Mundial, foi provocada pela retomada da produção asiática aos mercados mundiais. Para fazer frente a essa situação, os representantes da região no Congresso passaram a defender uma política de desenvolvimento regional de longo prazo.





É nesse contexto que Mahar relata:

[...] A Lei nº 1.806 (datada de 06 de janeiro de 1953), que regulamentou o Artigo 199, foi afinal aprovado pelo Congresso em 11 de fevereiro de 1953. Seu Artigo 1º. Dispunha sobre a criação de um plano de desenvolvimento regional. (Plano de Valorização Econômica da Amazônia), concebido em geral como um sistema de serviços e obras públicas destinado a desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a elevar o bem-estar social e econômico da população regional (1978, p. 15).

Para Becker (2001), foi somente entre 1966-85 que se deu o planejamento regional efetivo da região. O Estado tomou para si a iniciativa de um novo ordenamento de um ciclo de desmatamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernidade acelerada da sociedade e do território nacional. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridades por várias razões: foi percebida como a solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão da terra de pequenos produtores do Nordeste e Centro-Sul pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária, em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários.

A maneira em que se deu a ocupação na Amazônia, como se pode perceber, sempre foi para atender os interesses do capital estrangeiro. Por isso, as políticas de desenvolvimento da região sempre estiveram focadas no modelo de desenvolvimento exógeno - de fora para dentro -, que teve início com a primeira “Reunião de Investidores da Amazônia”, que tratou dos interesses dos empresários do Centro-Sul do país e da adesão empresarial ao projeto do governo (só investir se o lucro fosse certo). O encontro foi realizado a bordo do navio Rosa da Fonseca, que se consistiu em uma expedição de nove dias pelo Rio Amazonas.

Ironicamente, naquela reunião se consagrou a tese do ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, João Gonçalves, de que a ocupação da Amazônia deve ser feita por brasileiros.

Nesse contexto, Oliveira (1991, p. 33), descreve a frase utilizada por João Gonçalves no discurso de instalação da reunião, a bordo do navio Rosa da Fonseca. Assim se dirigiu: “A Amazônia deve ter uma ocupação brasileira realizada por brasileiros, numa jornada em que caberá ao empresariado nacional o encargo maior”.

Foi assim que, após o cruzeiro a bordo do navio Rosa da Fonseca, o projeto governamental para a Amazônia foi abraçado pelos empresários paulistas. A partir de então, o território amazônico foi visto com outros olhares. Olhares unânimes que expressavam que a



região era um imenso território vazio, que precisava ser ocupada produtivamente. Assim se referiam para justificar a entrada da pecuária.

Segundo Denizar (2003), os distintos processos de desenvolvimento regional passaram, de uma hora para outra, a depender diretamente das diferentes dinâmicas de envolvimento social das comunidades na resolução dos conflitos e condições de desenvolvimento passado e nas definições dos rumos do desenvolvimento futuro.

O grau de participação das comunidades nas decisões políticas da região estava diretamente relacionado com o grau de desenvolvimento regional.

Assim, Denizar (2003, p. 41) faz o seguinte relato:

Hipoteticamente, portanto, as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais. E uma crescente organização social equivale, diretamente, a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional. Da mesma forma, uma melhor participação política leva, conseqüentemente, a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais [...].

Então, podemos apostar que uma sociedade mais organizada socialmente é uma sociedade mais participativa politicamente. De tal forma que o desenvolvimento econômico da região está diretamente relacionado com o grau de participação política de uma sociedade.

Perante os impactos ambientais causados, as repercussões das ações políticas sobre a Amazônia foram muito grandes. Tanto a resistência de grupos sociais locais quanto a pressão nacional e mundial têm passado a atuar para que outras possibilidades de uso dos recursos sejam implementados. Daí, sobretudo, a partir das últimas duas décadas do século XX, as questões que dizem respeito ao meio ambiente passam a incorporar nas agendas de planejamentos e planejadores que atuam na/para a região.

Isso, sob a extensão e adoção das metas determinadas pelo chamado *desenvolvimento sustentável*, irá se materializar com os processos de zoneamentos que se tornam bases para quaisquer ações planejadas. Vejamos um pouco mais sobre isso nos itens seguintes

## **1.2 Zoneamento Ecológico-Econômico: uma visão geral**

Na literatura brasileira, são várias as definições que se encontram para caracterizar o conceito de Zoneamento Ecológico-Econômico. “O ZEE é um instrumento da política nacional do meio ambiente que atua na organização territorial, conforme o decreto n.º



4297/2002, que regulamenta o Art. 9º, inciso II, da Lei nº 6938/81” (ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO PARANÁ, 2007).

Ainda segundo o ZEE do Estado do Paraná (2006), o Zoneamento Ecológico-Econômico estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (2001, p. 25), tomando como base o conceito original do ZEE, define-se da seguinte maneira: “[...] é um instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas”.

O Zoneamento Ecológico-Econômico é uma ferramenta que possibilita racionalizar a ocupação dos espaços territoriais e de redirecionamento de atividades produtivas ou não. Também auxilia aos gestores públicos na elaboração de planos e programas estratégicos que possibilitem o desenvolvimento sustentável regional.

Nesse contexto, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, Fase I (2000, p. 1), assumiu a seguinte definição:

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Acre pode ser definido como um instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial, envolvendo estudos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e as relações entre a sociedade e a natureza, que serve como subsídio para negociações democráticas entre órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

De modo geral, todas as definições de ZEE envolvem o conceito de desenvolvimento sustentável, que é definido como:

[...] um novo padrão de desenvolvimento que tem como princípio assegurar condições dignas de vida para as gerações atuais, baseados em modelos de produção e consumo que mantêm os estoques de recursos naturais e qualidade ambiental, de forma a permitir condições de vida igual ou superior às gerações futuras (ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ACRE, FASE I, 2000, p. 1).

Na década de 80, pouco se discutia sobre o ZEE. No entanto, a Política Nacional de Meio Ambiente já fazia menção dessa ferramenta como sendo um instrumento de planejamento ambiental e gestão territorial.

Nesse raciocínio, Mendes et al. (2007) afirmam que:



O caminho adotado pelo Brasil desde 1981, é manifestado na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei Federal 6.938/81 que instituiu o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como um de seus instrumentos. O Decreto 88.351/83 regulamentou aquela Lei e determinou que o EIA deveria ser realizado segundo critérios básicos, estabelecidos pelo Conama, o que viria a ocorrer em 1986, através da sua Resolução 001/86. Saliente-se, entretanto que, apesar dos mais de vinte cinco anos de regulamentação do PNMA, muitos dos seus doze instrumentos ainda não foram implementados.

Nos últimos anos, o governo brasileiro assume como proposta adotar o ZEE para subsidiar as decisões de planejamento social, econômico e ambiental do desenvolvimento e do uso do território nacional em bases sustentáveis. Foi assim que a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6938, de 31/08/81) incorpora o zoneamento ambiental como sendo um de seus instrumentos de planejamento. Com a criação do Programa Nossa Natureza (Decreto nº 96.044 de 12/10/88), o ZEE se constitui como objetivo a ser estendido para todo o território nacional.

Em 1990 surge o Decreto nº 99.193, criando o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de operacionalizar o ZEE em todo o território brasileiro. A região da Amazônia Legal foi priorizada pelo GT para realizar o diagnóstico regional.

Logo em seguida, o governo federal institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico (CCZEE), com as seguintes atribuições:

Orientar a execução do ZEE (Decreto nº 99.540), tendo a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República –SAE/PR como o braço operacional. A CCZEE passou a exercer atribuições de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução do ZEE. Recebendo como missão articular-se com os estados para apoiá-los e compatibilizar seus zoneamentos com o ZEE do Governo Federal.

Pelo fato de a CCZEE ter priorizado a Amazônia Legal, em 1991 se cria o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para essa região. O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (2001, p. 18), afirma que o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal (PZEEAL) apontou “diretrizes metodológicas”, seguidas de um patamar mínimo de informações a serem geradas. Somente depois de vários projetos de ZEE estarem em andamento em diversos Estados, foi consolidada uma metodologia geral, publicada no documento MMA & SAE (1997).

A partir de 1999, a SAE/PR - Secretaria de Assuntos Estratégicos passa a responsabilidade pela coordenação e execução do ZEE para o MMA - Ministério do Meio Ambiente (Medida Provisória nº 1911-8/99 de 29/07/1999) com a finalidade de incorporar a variável ambiental ao planejamento.



Nesse sentido, o PZEE tem em vista subsidiar a formulação de políticas territoriais da União, Estado e municípios. Assim, orientando os diversos níveis decisórios na adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, propondo soluções de proteção ambiental que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda de capital natural (PROGRAMA ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO BRASIL, 2001, p. 20).

Não tenha dúvida de que o ZEE se constitui como uma estratégia de articulação com os diferentes setores do Estado e da sociedade. Segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (2001), o ZEE é a concretização de um novo arranjo institucional do sistema de planejamento nacional. O ZEE deverá funcionar como um sistema de informação ambiental e de avaliação de alternativas, servindo como base de articulação das inúmeras ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território.

Pelo seu caráter multidisciplinar, o ZEE é um instrumento para planejar ações integradas, tornando-se fonte de informações georeferenciadas e de propostas de diretrizes especializadas para o Plano Plurianual (PPA).

Em função do caráter multidisciplinar, o PPA poderá alavancar e consolidar o ZEE do território nacional. Desse modo, o PPA poderá ser concomitantemente usuário privilegiado e viabilizador de um ZEE efetivamente integrado, com vista a identificar ações convergentes e ações sobrepostas dos diversos organismos governamentais numa dada zona, bem como optar pelas ações mais apropriadas segundo as necessidades de proteção, recuperação e desenvolvimento com conservação.

É importante considerar que as escalas de levantamento dos ZEEs variam de acordo com o enfoque que se queira dar, conforme demonstra a Tabela 01.

**Tabela 01 – Escala de mapas**

Enfoque	Escala
Federal	1: 2.500.000 / 1:250.000
Regional / Estadual	1: 250.000 / 1:100.000
Municipal / Local	1: 100.000 / maiores

Fonte: ZEE, 2001

Atualmente, a implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico nos nove Estados da Amazônia Legal recebe o apoio do PP-G7 - Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais no Brasil.



### 1.3 Zoneamento Ecológico-Econômico no Acre

O Estado do Acre, igualmente os outros Estados da Amazônia, enfrentou o desafio conceitual de vincular o desenvolvimento regional com o meio ambiente, na busca do desenvolvimento sustentável. No ideário dos gestores estatais, estava o ZEE como elemento chave para nortear o caminho ao desenvolvimento da região.

A respeito desse desenvolvimento, Gutberlet (2002, p. 7) faz o seguinte comentário:

Fala-se muito em desenvolvimento sustentável, porém pouco se sabe de sua prática. Antes de qualquer coisa, é necessário definir o conceito da sustentabilidade e explicitar a sua aplicação no âmbito do zoneamento. É preciso definir critérios e indicadores que servirão de pré-requisitos para orientar e indicar formas sustentáveis de ocupação do espaço e de uso dos recursos naturais, que auxiliam no monitoramento dos seus impactos e benefícios. Uma vez definidas, essas informações são introduzidas num amplo debate, para que possam servir subsídio para a elaboração de políticas públicas em todos os níveis de governo.

A partir de 1999, o Estado do Acre começou a experimentar um novo projeto de desenvolvimento regional. Identificam-se agora como feito a partir de políticas pautadas nos princípios do desenvolvimento sustentável e valorização das potencialidades do Estado. Esse câmbio radical na política do Estado e no estilo de gerir políticas públicas, exigia de um diagnóstico da ocupação e uso de todo o território do Acre para que se possam desenhar as políticas públicas que fossem o mais adequado com a nossa realidade. Foi assim, que nesse mesmo período se deu início a elaboração do ZEE do Acre, mais tarde apelidado de “ZEE – Fase I”. Para operacionalizar esse projeto, foi preciso elaborar uma série de Leis e Decretos para que dessem um suporte legal para a questão do ZEE.

Foi assim que:

O Decreto nº 503/99 criou a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE) como instância máxima de deliberação e definição das diretrizes do zoneamento ecológico-econômico. A CEZEE é composta por 34 instituições organizadas em câmaras representativas de órgãos públicos estaduais, trabalhadores, empresários, sociedade civil, órgãos públicos federais, outras esferas governamentais (representantes municipais das cinco regionais de desenvolvimento, Assembléia Legislativa) e entidades públicas de pesquisa. Evidentemente, CEZEE, como instância de decisão política do zoneamento, deve reconhecer o arcabouço legal existente e se articular com outras instituições democráticas da sociedade, especialmente aquelas com responsabilidades sobre a gestão dos recursos naturais e ocupação territorial (p.ex., Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – CEMACT) (ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ACRE, 2000, p. 2).



A primeira fase do ZEE do Acre se caracteriza pela elaboração de diagnósticos a partir de dados secundários que se encontravam dispersos em diversas instituições do Estado, públicas ou privadas. A participação da sociedade foi praticamente zero, conforme menciona o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre (2000, p. 3).

[...] essa fase compreendeu a elaboração de diagnóstico abrangendo a extensão total do Estado do Acre, com a elaboração de produtos cartográficos básicos na escala 1:1.000.000. A maior parte dos trabalhos foi baseada em dados secundários, aproveitando e sistematizando diversos estudos já realizados no Estado. A primeira fase do ZEE do Acre, realizada no período de abril a novembro de 1999, possibilitou a sistematização de dados que se encontravam dispersos, alguns há mais de 10 anos.

O curioso de tudo isso é que os cinco princípios básicos que dão sustentação ao processo de elaboração do ZEE, logo na primeira fase, começam a ser desrespeitados. Isso posto, é importante dizer que existe uma grande diferença entre fazer consultas populares (entrevistas, apresentações e outros) e envolvimento da sociedade, que vai além de uma simples consulta.

Assim, de acordo com o Decreto nº 503/99, os trabalhos do ZEE do Acre devem ser conduzidos de acordo com os seguintes princípios (Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, 2000, p. 2):

1. **Participativo:** os atores sociais devem intervir durante todas as fases dos trabalhos, desde a concepção até a gestão, com vistas à construção de seus interesses próprios e coletivos, para que o ZEE seja autêntico, legítimo e realizável;
2. **Equitativo:** igualdade de oportunidade de desenvolvimento para todos os grupos sociais e para as diferentes regiões de nosso Estado;
3. **Sustentável:** o uso dos recursos naturais e do meio ambiente devem ser equilibrado, buscando a satisfação das necessidades presentes sem comprometer os recursos das gerações futuras;
4. **Holístico:** abordagem interdisciplinar para integração de fatores e processos, considerando a estrutura e a dinâmica ambiental e econômica, bem como os fatores histórico-evolutivos do patrimônio biológico e natural do Estado;
5. **Sistêmico:** visão sistêmica que propicie a análise de causa e efeito, permitindo estabelecer as relações de interdependência entre os subsistemas físico-biótico e sócio-econômico.

Foi assim que o Executivo do Estado do Acre, em mais de oito meses, conseguiu concluir a primeira fase, apresentando dois produtos: o primeiro consistiu num relatório técnico compreendendo os temas de recursos naturais e meio ambiente, sócio-economia e



ocupação territorial e os indicativos para gestão territorial; o segundo produto estava relacionado com os mapas temáticos.

O que se pode observar ao longo do processo de elaboração do ZEE - Fase I é que o Estado do Acre, no comando do então governador Jorge Viana, precisava de um documento técnico e político que lhe possa dar sustentação ao seu projeto de governo pautado na economia florestal na adoção do *desenvolvimento sustentável* do Estado como meta. Foi assim que o Estado conseguiu realizar e atrair grandes investimentos em diferentes setores da economia, principalmente no setor florestal, com a introdução do manejo e a indústria, tanto comunitário quanto empresarial.

Mais o ZEE do Acre não pára por aí. Com a justificativa de que o Estado precisava ter um mapa de Gestão Territorial na escala 1:250.000, em 2003 se dá início ao que se denominou de Zoneamento Ecológico-Econômico Fase – II, que foi concluído em 2006.

Nesta segunda fase, também foram apresentados dois produtos: o primeiro, diz respeito a um documento síntese composto por três temáticas (Recursos Naturais e Uso da Terra; Aspectos Sócio-Econômicos e Cultura, Gestão e Percepção Social); o segundo, compreende o Mapa de Gestão Territorial, elaborado na escala de 1:250.000, tendo como base cartográfica a escala de 1:100.000.

Mas o que têm realmente implantado de mudanças essas adoções no âmbito do planejamento local, estadual e nacional? Vejamos.

#### **1.4 Zoneamento Ecológico-Econômico e seus beneficiários**

Já se passaram mais de quinze anos desde que o governo federal criou o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal. Até hoje, apenas os Estados de Acre, Rondônia, Amazonas, Pará, Amapá e Maranhão conseguiram elaborar seus ZEEs. Outros ainda estão em fase de discussão e/ou elaboração.

Segundo Gutberet (2002), no caso de Rondônia, produziu-se em quase dez anos uma sala cheia de relatórios e muitos *megabytes* de bancos de dados que, porém, ainda não são acessíveis ao público. De maneira geral, não houve participação da população no levantamento de dados, razão pela qual a aceitação do ZEE pelo público também foi baixa.

Nos outros Estados, estão à disposição apenas dados parciais do levantamento do ambiente físico, como a informação sobre a qualidade dos solos, a aptidão agrícola ou o potencial madeireiro. Quando as informações são disponibilizadas para a sociedade, através de mecanismos que tenham uma boa penetração e cheguem de maneira clara a todos os





setores da sociedade, ela pode se transformar em uma ferramenta de proteção dos recursos naturais (GUTBERET, 2002).

Além do mais, afirma o referido autor (2002): “Na realidade, as informações já disponíveis estão subsidiando políticas e ações econômicas e de desenvolvimento regional. A setorização na avaliação dos recursos ecológicos pode levar a significantes equívocos”.

Nesse sentido, Ab'Sáber apud GUTBERLET (2002, p. 7) alerta para o fato de que:

O estabelecimento puro e simples de uma carta das classes de capacidade do solo poderia induzir os especuladores e os administradores mal avisados a cometer as propostas agrárias mais absurdas. Ele continua lembrando que a própria cartografia extensiva do Projeto Radam, dirigida para o uso potencial dos solos, tem se mostrado ineficiente e perigosa, quando utilizada com rigidez, favorecendo as mais diversas distorções pelos interessados no uso empírico dos espaços amazônicos.

Para Gutberlet (2002), o diagnóstico biofísico muitas vezes é compreendido como uma ferramenta útil para identificar recursos naturais e potencialidades para sua exploração, servindo aos madeireiros e agropecuaristas muito mais do que à comunidade local. Esse fato levanta questionamentos como quais são os reais objetivos do zoneamento e a quem servem os seus resultados? O ZEE está realmente contribuindo na reversão do desenvolvimento irracional e na promoção de sociedades sustentáveis? Até que ponto o ZEE exerce uma função de mero instrumento de convalidação da hegemonia existente em termos de desenvolvimento econômico?

Sobre essas indagações, ainda Gutberlet (2002, p. 7), a partir de pesquisa realizada na região, alega que nos Estados onde já haviam concluídos seus diagnósticos:

[...] até o presente momento, o processo do ZEE não conseguiu anteceder nem acompanhar a dinâmica local de ‘desenvolvimento’ nos Estados estudados nesta pesquisa. As transformações ambientais e sociais ocorrem de forma tão rápidos que os levantamentos já se tornam ultrapassados antes mesmo de terminados. A dinâmica do desenvolvimento regional também é alimentada por processos migratórios, impactos ambientais cumulativos e conflitos socioeconômicos. No entanto, a metodologia aplicada até o presente não conseguiu captar essa dinâmica. Pelo contrário, o diagnóstico torna acessível informações importantes sobre o potencial biofísico como aptidão agrícola, potencial produtivo (muitas vezes até promovendo simulações para certos cultivos agrícolas), recursos minerais, potencial florístico, tipo de infra-estrutura existente e/ou planejada etc., facilitando a sua exploração. Além disso, uma leitura desagregada dos indicadores socioeconômicos e culturais pode levar a conclusões e propostas equivocadas para o desenvolvimento.

A pesquisa de Gutberlet (2002) aponta para o risco de grupos de influência econômica e política (corporações, empresas, bancos e agências de financiamento) e/ou poder



político se apropriarem da informação, ou de parte da base de dados disponibilizados pelo diagnóstico, para promover seus interesses particulares

Outros dos problemas que vem causando descrédito (descaracterização) dos diagnósticos dos Estados. Isso no conjunto da promoção das políticas centralizadoras do Governo Federal na perspectiva do desenvolvimento regional e os interesses dos Estados e Municípios sem considerar as necessidades e demandas das comunidades locais, com é o caso do Programa Avança Brasil e recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Nesse sentido, o ZEE pode ser entendido como um instrumento à disposição do desenvolvimento de cima para baixo, logicamente com um índice de participação popular muito baixo.

Assim, salienta Gutberlet (2002, p. 9), esses impasses podem ser ajustados da seguinte maneira:

[...] os problemas com a escala e a extensão do espaço, a setorização da informação e a falta de participação da comunidade? Em primeiro lugar, é necessário trabalhar o nível municipal e local de forma participativa, por meio de uma sistematização das informações aplicando critérios e indicadores para a sustentabilidade.

Rodrigues, com propriedade, assim resume:

o ZEE tem demonstrado ser um importante mecanismo para diagnóstico territorial e levantamento de potencialidades técnicas, o que o torna ferramenta essencial de planejamento. No entanto, como instrumento de ordenamento territorial, é muito frágil. A dinâmica social intensa, derivada de uma região em constante processo de transformação, associada a diversidade de opções técnicas potenciais, compromete a eficácia desse instrumento (2004, p. 207).

Entretanto, há outras possibilidades para o estabelecimento de orientações técnicas para a implantação de políticas de desenvolvimento que visam a sustentabilidade? Acreditamos que sim. Isso é o que podemos referir quando se busca desenvolver metodologias na qual o território, como espaço de localização/situação das ações sociais, é tomado como base fundamental para o planejamento. Talvez pudéssemos repensar aquilo que podemos chamar de ordenamento territorial, embora também possa ser tomada pelos interesses hegemônicos. Por isso claramente não é excludente de problemas, mas o conceito de território poderá ser bastante operacional no campo social.



## 1.5 Ordenamento territorial

Mas o que é ordenamento? Quando nos referimos ao tema de ordenamento de uma determinada região ou local, rapidamente vem no nosso imaginário algo como se fosse um quebra-cabeças, que parece que está tudo desarrumado e temos que arrumar, acomodar, colocar no seu lugar as coisas ou objetos que supostamente não estão num lugar adequado. O tema sugere ocupação do espaço territorial de maneira que os organismos vivos e não vivos que interagem no mesmo espaço territorial, possam desenvolver-se harmonicamente.

Para Rodrigues (2003), o ordenamento do território é um conjunto de princípios, diretivas e regras que visam garantir a organização do espaço nacional através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre o Homem, o meio físico e os recursos naturais, visando à promoção do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, tanto o planejamento quanto o ordenamento do território são feitos através de Instrumentos de Gestão Territorial e devem ser vinculativos para as entidades públicas e para a sociedade civil que assim o requeira.

O que aqui denominamos de “ordenamento” tem o sentido geral do termo já utilizado nas Ciências Ambientais e na Geografia, mas com algumas diferenças fundamentais. Vai além da caracterização, localização ou destinação da ocupação espacial de um território. De fato, trata-se de ordenamento técnico, social, jurídico e político de que se revestem as políticas públicas, expressas nas mais diversas formas, em geral estimulando ou restringindo atividades, apoiando esse ou aquele setor ou região (GUIMARAES, 2003).

O conceito de ordenamento elaborado por Guimarães (2003) nos revela dois elementos complementares, mas que tem significados diferentes (espaço e território).

Raffestin (1993) considera que o conceito de espaço é relacionado ao patrimônio natural existente numa região definida. Por outro lado, no conceito de território se incorporaria a apropriação do espaço pela ação social de diferentes atores. Em outras palavras, o conceito de território incorpora o jogo de poder entre os atores que atuam num espaço. Como resultado desse jogo de poder, define-se uma identidade relacionada a limites geográficos ou ao espaço determinado.

O território surge, portanto, como resultado de uma ação social que, de forma concreta e abstrata, apropria-se de um espaço (tanto físico como simbolicamente), por isso denominado um processo de construção social (RAFFESTIN, 1993; FLORES, 2006).

Podemos dizer de que o espaço e território andam juntos, sendo que o espaço está no imaginário das pessoas e antecede o território, que é algo concreto.



Dessa forma, território é a materialização de um determinado espaço, onde existe uma correlação de força e poder entre os atores. O território está sempre num processo dinâmico que praticamente é impossível não existir uma relação de poder entre os atores, pois no mesmo espaço territorial existem interesses particulares e coletivos.

A esse respeito, Raffestin (1993, p. 158) afirma que:

De acordo com as nossas perspectivas, a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do 'vívido' territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em gerais. Os homens "vivem", ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza com as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se automodificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele.

Mas como se forma o conceito de territorialidade? Um dos primeiros conceitos de territorialidade nasceu dos naturalistas, que se preocuparam mais com a territorialidade animal de que com a territorialidade humana. Assim, Howard (1920) define territorialidade como a conduta característica adotada por um organismo para tomar posse de um território e defendê-lo contra os membros de sua própria espécie (RAFFESTIN apud HOWARD 1993).

Nessas últimas décadas, a força de uma economia de mercado proporcionou novos conceitos de recortes territoriais, abandonando a velha categoria de região; hoje, a construção do espaço e o funcionamento do território se dão em função das chamadas horizontalidades e verticalidades, que é explicado por Raffestin (1993, p. 172) da seguinte maneira: "... as horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma comunidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais".

A partir dos novos padrões de consumo e da abertura de novos mercados internacionais, ou mesmo regionais, criam-se conflitos de interesse entre um espaço local e os espaços vividos pelos vizinhos em um contexto global.

Os espaços locais são influenciados e lubridiados pela ótica do capitalismo, alterando o sistema produtivo e social do local. Nesses espaços, também se observa um processo intensivo de resistência, que se materializa na intervenção das organizações sociais organizadas. As informações chegam a cada lugar com os objetivos e as normas estabelecidas para servir aos interesses de um espaço territorial globalizante.



Da análise do parágrafo anterior, surge uma pergunta: para que e para quem serve o ordenamento territorial? Respondendo de maneira bem compreensível, o Ordenamento Territorial serve para organizar o uso do solo e a ocupação do território em função de suas características biofísicas, sócio-econômicas, culturais e político-institucionais com a finalidade de promover o bem-estar de uma comunidade ou país.

A segunda questão está relacionada com a questão de poder. Hoje, o ordenamento do território é uma ferramenta importantíssima tanto de planejamento quanto de gestão do território que está a serviço dos interesses dos grandes monopólios internacionais. Dessa maneira, a dinâmica dos territórios se movimenta em função das informações globalizantes que chegam até as comunidades, mudando o comportamento e o estilo de vida de um determinado povo.

Mas então onde pode gerar o poder decisório da sociedade local? Vejamos como isso ocorre em alguns países sul-americanos:

### **1.5.1 Uma visão do ordenamento na América do Sul**

Então voltamos ao marco conceitual do ordenamento territorial. Segundo os delineamentos de políticas de ordenamento territorial de República da Bolívia, é definido como um instrumento de política de Estado que permite gerar as condições territoriais para o desenvolvimento sustentável mediante a otimização da ocupação e do aproveitamento das diferentes unidades territoriais em função de suas características físicas, naturais e socioeconômicas (BOLÍVIA, 2001, p. 11).

Para os bolivianos, os objetivos do ordenamento territorial estão definidos da seguinte maneira:

1. Organizar y articular el territorio en función de las potencialidades y limitantes determinadas por sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político institucional ZEE seja autêntico, legítimo e realizável;
2. Optimizar el sistema jerarquizado de asentamientos humanos, consolidando el proceso de regionalización funcional del territorio.
3. Orientar la localización de las redes de vías de transporte, energía y comunicaciones para promover la vertebración interna e internacional del territorio;
4. Contribuir a mejorar la cobertura y el acceso a los equipamientos, servicios básicos y sociales del sistema jerárquico de asentamientos humanos;
5. Identificar y contribuir al manejo sostenible de áreas de fragilidad ecológica, de riesgo, así como áreas de régimen especial (áreas protegidas, tierras comunitarias de origen, concesiones, otras (BOLÍVIA, 2001, p. 12).



Para os colombianos, o planejamento é uma ferramenta que deve anteceder o ordenamento do território. Ambos permitem

estudiar el resultado histórico de la ocupación y transformación del territorio. Es decir, explica como se han utilizados los recursos y ocupado el espacio geográfico a través del tiempo, para indicar como se debe orientar y organizar hacia el futuro lo administrativo y lo jurídico, lo ambiental, lo social, lo económico y lo funcional (Desarrollo Institucional, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Desarrollo Regional)” (COLOMBIA, 1998, p. 9).

Os conceitos definidos pelos países latino-americanos, inclusive o Brasil, e que já passaram por algum processo de ordenamento de seus territórios, convergem para uma mesma direção. A lógica de tentar compreender a dinâmica processual dos agentes bióticos e abióticos que interagem num determinado espaço territorial, delimitado geograficamente.

Esses conceitos estão fundamentados nos princípios da *participação* dos grupos e atores sociais que vão intervir durante a elaboração e gestão do ordenamento territorial; da *competitividade* dos resultados de qualidade e menores custos na elaboração do OT; no princípio *equitativo*, dando igualdade de oportunidades a todos os segmentos da sociedade; e no princípio de sustentabilidade, que se relaciona com o uso racional dos recursos naturais e do meio ambiente.

Teoricamente, os planos de ordenamento territorial são elaborados para atender a uma política de Estado. Nele se busca a adequação das atividades produtivas e a melhoria da gestão administrativa pública, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das gerações presentes e garantir o bem-estar das gerações futuras.

Para Rückert (2007), num cenário de economia globalizada e de constituição de blocos econômicos regionais, a necessidade da ampliação das economias de escala exige repensar a dimensão da intervenção estatal, de modo ao desenvolvimento de parcerias estratégicas principalmente com os países fronteiriços.

Os processos integracionistas regionais colocam também novas responsabilidades ao setor público no sentido da correção das desigualdades estruturais existentes entre seus diversos territórios constituintes, exigindo para as regiões e países de menor desenvolvimento relativo a adoção de medidas como: [...] programação do desenvolvimento industrial, apoio à pesquisa e desenvolvimento, [...] fundos de investimentos, alocação de recursos destinados à reconversão industrial e de culturas, treinamento de recursos humanos, etc. Em relação ao comércio, [...] um período mais prolongado de adaptação para a eliminação de tarifas dos produtos mais sensíveis (RÜCKERT, 2007, p. 10).

Referendo-se ao tema em questão, o mesmo autor afirma que a elaboração de diretrizes para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) deve estar em



consonância com a política de construção de parcerias sul-americanas, de modo a ampliar a noção de ordenamento territorial para o conjunto do território sul-americano e de modo a privilegiar as zonas de fronteira (RÜCKERT, 2007).

A questão das relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos - isto é, *os temas transfronteiriços* - também faz parte da pauta de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional, pois possuem importantes repercussões nos fluxos e mesmo em regiões às vezes distantes das fronteiras. Nesse sentido, uma macrovisão do território brasileiro deve visualizar também a unidade maior do subcontinente sul-americano (MORAES *apud* RÜCKERT, 2007, p. 10).

Rückert (2007, p. 12), no seu artigo “A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: uma Política Territorial Contemporânea em Construção”, fez o seguinte comentário:

Embora a formatação final do modelo de desenvolvimento das Faixas de Fronteira mereça ainda debates mais aprofundados, entende-se que as regiões transfronteiriças – e as faixas de fronteira propriamente ditas – devam assumir essa característica de zonas de contato e cooperação mais imediata dos processos de integração regional e de reestruturação econômica no âmbito de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

E no Brasil? Como isso tem sido tratado? A seguir, faremos uma abordagem histórica sobre o temática em questão.

### **1.5.2 O ordenamento territorial e a Política de Ordenamento Territorial (PNOT) no Brasil**

Para Guimarães (2003), os territórios são mais de que simples bases físicas. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas que vão muito além dos seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico.

Até pouco tempo, o Brasil carecia de uma política de ordenamento territorial de nível nacional que orientasse o desenvolvimento sustentável do país. Em 2003, depois de muita pressão por parte das instituições organizadas, o governo federal cria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário. Essa secretaria tinha como tarefa principal a elaboração de diretrizes e programas para que fossem inseridos no Plano Plurianual do Brasil 2004 - 2007.



Guimarães (2003, p. 9) justifica a criação da SDT da seguinte maneira:

[...] as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades e prosperidade das populações que habitavam no interior brasileiro.

A maior evidencia é o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas. Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os efeitos conseguidos ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento ainda produzem no meio rural o maior contingente de pobres e de excluídos.

Nesse contexto:

La localización de la mayoría de los pobres en las zonas urbanas no significa que haya mermado la pobreza en el conjunto de la población rural. En 1980 el 54% de los hogares rurales era pobre, cifra que aumentó a 58% en 1990 y volvió a 54% en 1997. Asimismo, si el 28% de los hogares rurales era indigente en 1980, dicha proporción llegó a 34% en 1990 para reducirse a 31% en 1997 (para los mismos años la proporción de hogares urbanos indigentes era de 9%, 12% y 10% respectivamente). La severidad de la pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, ya que mientras en éstas últimas la población que vive en condiciones de pobreza extrema representa un 34% de la pobreza total, en aquellas llega al 60% (FRANCO *apud* GUIMARAES, 2003, p. 10)

No segundo semestre de 2005, o Ministério da Integração Nacional, através de sua Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, realizou em Brasília a primeira oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que teve como propósito aprofundar a discussão sobre o conceito de “ordenamento territorial”, de maneira que se possa construir uma Política Nacional de Ordenamento Territorial para a promoção do desenvolvimento sustentável. Nessa oficina, foram vários os conceitos construídos pelas instituições.

Para a PNOT (2005), o ordenamento territorial visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos.

A atribuição do governo federal é a implementação de macroestratégias de ocupação e uso do espaço, instalação de equipamentos e infra-estruturas, defesa da soberania e das





fronteiras e ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. As questões de federalismo ambiental e das relações bilaterais e multilaterais com países vizinhos também se inserem na pauta de uma PNOT (BRASIL, 2005, p. 75).

Ordenação (termo preferencialmente usado em Portugal) ou ordenamento (como é mais freqüentemente utilizado no Brasil), o que talvez seja mais importante notar é que o tema nasceu no país como instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. Passados mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda hoje debatemos a melhor forma de ordenar o território. Desde então, o país avançou muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial (GALVÃO *Apud* RÜCKERT, 2007, p. 5).

Para Krüger (2004, p. 6), os elementos de uma gestão territorial participativa consistem em: a) o uso do Sistema de Informações Geográficas (que deve ser acessível a técnicos e usuários); b) análises do contexto geográfico e socioeconômico; c) definição de áreas de uso e elaboração de cenários de desenvolvimento local; d) ordenamento de espaço e planejamento do desenvolvimento e, e) administração territorial.

Ainda sobre o caráter participativo, vale salientar que na gestão pública ela é uma das formas de aproximar os beneficiados com os executores o que permite maior índice de intervenções e democratização em todo o processo.

Ordenamento Territorial é o processo mediante o qual é estabelecida a orientação para a ocupação e utilização do território e a disposição de como melhorar o espaço geográfico das unidades territoriais, infra-estrutura física e as atividades sócio – econômicas.

Segundo a Carta Européia de Ordenamento do Território (CEOT), datada em 1983, esse conceito é definido como expressão espacial da harmonização de Políticas econômica, social, cultural e ambiental micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política, concebida com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o ordenamento equilibrado das regiões e organização física do espaço segundo uma diretriz.

Esse instrumento insere-se no contexto de uma gestão territorial participativa que na concepção de Krüger (2004, p. 1), o principal objetivo é o de:

Elaborar um modelo sustentável para o uso dos recursos naturais existentes dentro de um determinado e delimitado espaço. Neste modelo deverá ser incluído a indicação das formas de uso adequado nos diversos tipos de áreas existentes, que estão contidas no território como um todo. (...) O termo sustentabilidade orienta-se nas seguintes premissas: justiça social, características sócio-culturais, viabilidade econômica e proteção do meio ambiente em prol das gerações futuras.



Ademais, o Ordenamento Territorial está associado a outros instrumentos que têm finalidades semelhantes tais como a Agenda 21, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano Diretor.

A Agenda 21 consiste em um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um País, Estado, Município e/ ou região. O propósito é o de planejar o futuro de maneira racional e sustentável. Este instrumento foi fruto das discussões ocorridas durante a Rio - 92, realizada no Rio de Janeiro.

Um das características marcantes que pressupõe o ordenamento territorial é o nível de envolvimento e participação que os atores locais exercem em todo o processo de construção do plano. Isto é, é um documento de planejamento e gestão pública construída de baixo para cima, onde deve expressar, supostamente, todas as demandas e interesses das comunidades rurais e dos setores produtivos e sociais. A isso, ainda conforme Gutberlet (2002), incluem-se a participação de agentes de outras esferas como o governo estadual, as universidades, as ONGs regionais etc.

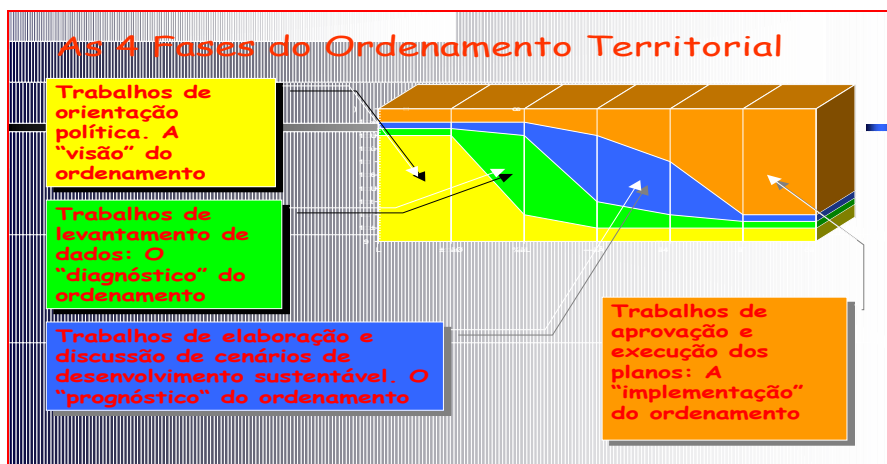
É necessário também que o setor empresarial, as instituições de pesquisa e a academia incorporem nos seus planejamentos atividades que venham ao encontro da problemática levantada no processo de elaboração do OTL.

A esse respeito, o representante da cooperação alemã Jazek (2008) faz o seguinte comentário:

[...] acho que o sucesso finalmente vai virar aceitação pelas estruturas diferentes, públicas e privadas, vai depender como a informação vai ser entregue, como ele vai ser formatizada, porque se os mapas vai ser claros na sua mensagem e os textos reduzidos, acho que hoje em dia ninguém mais tem muito tempo de ler em detalhes, então é preciso ser conciso e claro na entrega da informação, e acho que com a observação que já a secretaria de saúde está tomando a informação para sua ação territorial, a pertinência da entrega da informação para os outros setores que eles também aceitem ordenamento territorial, que é uma ferramenta universal.

Nesse contexto, Krüger (2004), descreve as quatro fases do ordenamento territorial: articulação política, diagnóstico, prognóstico e implementação, como pode se observar no gráfico abaixo:

Gráfico 01 – As quatro fases do OTL



Fonte: Relatório final OTL (2007)

Nota-se que existe uma seqüência das fases, mas é importante ressaltar que elas estão articuladas e se complementam em todo o processo em maior ou menor intensidade. Logo na primeira fase, nota-se um intenso trabalho de sensibilização de orientação e articulação entre os atores, enquanto as demais se observa um trabalho menos intenso.

Figura 01 - As fases de execução do OTL



Fonte: Relatório final OTL (2007)



Para o governo federal, as políticas públicas desempenham um papel importantíssimo e crucial no processo de ordenamento territorial, uma vez que:

[...] o estabelecimento de macro estratégias concertadas de ocupação e de uso do espaço é a atribuição central do Governo Federal quanto à PNOT, a operacionalização de tais estratégias deve-se realizar pela implantação das próprias políticas públicas federais, pelo estímulo e indução das políticas estaduais e municipais, e pelo convencimento e legitimação da sociedade (BRASIL, 2005, p. 76).

O artigo 21, IX, da Constituição Federal de 1988 estabelece que seja de competência exclusiva da União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto Rückert (2007), aponta que a competência para elaborar e implementar planos nacionais e regionais de ordenação do território insere na órbita do Poder Executivo federal, é indispensável que existam normas em vigor que sustentem essa atividade administrativa. Assim, seria necessária a edição de uma nova lei, instituindo o Plano Nacional de Ordenação do Território. Entretanto, como os planos de ordenamento territorial consistem, na verdade, em instrumentos de uma Política de Ordenamento do Território, bem mais abrangente, a lei a ser editada deve determinar os contornos dessa política nacional, que possibilitará um campo de ação muito mais amplo ao Executivo federal.

A Lei da Política Nacional de Ordenamento Territorial deverá conter, no mínimo, os conceitos mais relevantes (dentre os quais o conceito de território), os objetivos, os princípios, as diretrizes e os instrumentos, além da criação de um Sistema de Gestão do Território, composto por órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios. Deverá, ainda, definir a área de atuação dos planos nacional, regionais e locais, que poderá coincidir com os limites políticos dos Estados-membros ou determinar outra unidade de gestão, como as ecorregiões, as bacias hidrográficas, os limites políticos do território municipal etc (RÜCKERT, 2007, p. 9).

Rückert (2007), ao referir-se aos planos locais, propõe que os municípios devem ser responsáveis pela elaboração de seus próprios instrumentos de gestão, para promover o adequado ordenamento territorial do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII, da CF/88. Outros instrumentos poderiam ser o zoneamento ecológico-econômico, a avaliação de impactos, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e o sistema de informações.



A esse respeito, Pacífico (2008), concorda com a necessidade do envolvimento dos Conselhos Municipais de Defesa ao Meio Ambiente - Comdema, tanto no processo de implantação, quanto na execução do ordenamento territorial do município.

Ao referir-se ao processo de implantação do OTL do município de Brasiléia Pacífico (2008), assim define a participação do Comdema:

[...] o Comdema que é o órgão ligado ao meio ambiente do município é o conselho de meio ambiente, e os trabalhos teve seu início, inicialmente de uma forma muito tímida, por falta de conhecimento, mas aí as coisas foram gradativamente se encaixando e graças a deus chegou a sua conclusão (PACÍFICO, 2008)

Na avaliação dos atores envolvidos no processo de OTL, embora concordem de que o trabalho era algo pré-estabelecido, o processo de implantação do OTL foi um sucesso, mesmo que se tenha encontrado algumas dificuldades no desenvolvimento das atividades, tanto por parte dos membros do Comdema, quanto pelo lado dos técnicos responsáveis pela Coordenação.

Para o representante do consorcio das prefeituras do Alto Acre, José Meneses Cruz (2008), não houve participação maior em decorrência da falta de experiência do conjunto das pessoas responsáveis pelos trabalhos, por tanto, a participação deve ser ampliada para outros setores como, por exemplo: professores, estudantes e diretores.



## CAPITULO II – OCUPAÇÃO DO ESPAÇO TERRITORIAL NA AMAZÔNIA

Para se ter uma ação eficiente no que diz respeito à implantação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas de desenvolvimento e de ocupação, o Estado brasileiro em 1967 efetuou uma regionalização do país, concluída em 1969. Essa regionalização adotou de forma estratégica a divisão geográfica do país, baseada nos aspectos naturais, humanos naquilo que produz a homogeneidade da paisagem nacional. Foi a divisão em regiões homogêneas, também chamadas de regiões administrativas - Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

Posteriormente, pela insuficiência instrumental de operar com esta divisão para os planejamentos regionais, o IBGE, propôs outra regionalização a partir de parâmetros socioeconômicos. Eram as regiões geográficas, as quais dividiam o território nacional em três macrorregiões chamadas de “Regiões Geoeconômicas Brasileiras” (em 1989). Elas são: **Região Centro-Sul**, formado basicamente pelos Estados da Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) e Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), pelos Estados de Goiás e de Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal; **Região Nordeste**, que compreende os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; e a **Região da Amazônia**, formada pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e grande parte dos Estados do Maranhão e Mato Grosso. A região amazônica abrange a maior superfície territorial do país, ocupando uma extensão de 4.978.247 Km<sup>2</sup>.

Parece paradoxal que, embora a Amazônia venha a ocupar o primeiro lugar em importância territorial (mais de 60% do total do território brasileiro), amarga o último lugar em importância econômica para o país.

Ao referir-se sobre o território Amazônico, Gutberlet (2002, p. 1) define com muita propriedade da seguinte maneira:

AMAZÔNIA É UM BIOMA extremamente complexo e diversificado quando vista sob os pontos de vista social, cultural, ecológico e econômico. É uma região marcada pelas exuberantes e extensas riquezas e belezas naturais e, ao mesmo tempo, pela degradação e devastação ambiental e pelo quadro de pobreza econômica e miséria social sem precedentes. São, portanto, realidades antagônicas e que provocam revolta e conflito.

Este capítulo tratará somente das políticas públicas que foram elaboradas a partir do governo federal, com a finalidade de ocupar o espaço territorial na Amazônia. No entanto,



serão discutidos os impactos causados pelos principais programas e projetos de desenvolvimento implementados na região da Amazônia, conforme relatamos nos itens a seguir:

## **2.1 Políticas Públicas Desenvolvimentistas para a Amazônia**

No trabalho de Rodrigues (2002), o autor fala que a idéia de desenvolvimento sugere, em primeiro lugar, a satisfação das necessidades de determinada população, o que só poderá ocorrer mediante as melhorias das condições operativas do sistema produtivo. Este, por sua vez, resulta de um processo de planejamento conduzido por um grupo de pessoas com afinidades de idéias e objetivos comuns.

Ao fazer uma análise sobre as políticas de desenvolvimento para a Amazônia, Rodrigues, conclui que:

Pode-se afirmar, dessa maneira, que a Amazônia se encontra em uma situação de letargia e atraso econômicos em razão das opções que governos fizeram ao longo dos últimos 50 anos. Não obstante o crescimento econômico observado na região, fruto maior da fatura dos ecossistemas e do investimento público (superior, na maioria das vezes, à média nacional), não houve consolidação de um processo de desenvolvimento, em vista dos equívocos cometidos nas estratégias sociais e ambientais adotadas por esses investimentos (2002, p. 427)

O desenvolvimento da Amazônia sempre foi um grande desafio para os gestores brasileiros de todas as épocas - inclusive, ainda hoje, além de ser um desafio, é também uma grande responsabilidade.

Para Mahar (1978), que dedicou um capítulo sobre os desafios para a Amazônia no seu livro “Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais” aponta para quatro desafios históricos enfrentados pelas autoridades: o primeiro se refere a densidade demográfica média extremamente baixa da região e sua desigualdade distribuição espacial. Em 1970, somente 3,6 milhões de pessoas (ou cerca de 4% da população nacional) habitavam a “Amazônia Clássica”.

Tendo em vista que essa população se distribuía por 3,5 milhões de quilômetros quadrados; o segundo, envereda pelo lado econômico, que tem sido a tradicional dependência amazônica da extração de produtos florestais (por exemplo, borracha, frutos e castanhas, couros e peles) como fonte de renda e emprego. Esse fator tem sido em grande parte responsável pela dispersão da população rural, prejudicando a formação de assentamentos



permanentes e retardando ainda a introdução de técnicas de produção modernas no setor primário da região. Além disso, devido as ligações diretas com os mercados internacionais, as atividades extrativistas criaram um indesejável grau de instabilidade na economia regional.

O terceiro ponto se relaciona com a elaboração de uma política eficaz e o rudimentar conhecimento dos recursos naturais da região. Embora seja provável a existência de importantes recursos minerais e não-minerais, o mapeamento e a pesquisa científica sistemáticos são fenômenos muito recentes na Amazônia.

Por fim, o último e não menos importante, tem origem no prolongado isolamento da região em relação ao resto do Brasil. Embora a Amazônia possua uns dos maiores sistemas fluviais do mundo, os afluentes meridionais do rio Amazonas são navegáveis apenas em trechos relativamente curtos.

Ademais, a denominação regional de “Amazônia Legal” foi o nome atribuído a “Amazônia Brasileira”, pela Lei 1.806 de 06/01/1953 (junto à criação da SPVEA), como uma necessidade política do governo de planejar e promover o desenvolvimento regional. Refere-se à área territorial coberta pela floresta Amazônica, ou seja, os 4.978.247 km<sup>2</sup> que abrange os estados da Região Norte, mais parte do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de long. W. de Gr.) e parte do Matogrosso (ao Norte do paralelo de 16° S.). Foi definido como área estratégica de ação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM (SILVA, 2003, p. 52).

### **2.1.1 O início do desenvolvimento**

A ocupação do espaço territorial da Amazônia não foi um fato que se deu isoladamente. Os acontecimentos históricos demonstram que foi gestada a partir de uma estratégia geopolítica de integração nacional onde conjugavam as três grandes regiões geoeconômicas do país: Centro-Sul, Nordeste e Amazônia, sendo que o primeiro iria desempenhar um papel de ator principal, enquanto os outros, de coadjuvante.

As três regiões eram vistas sob ângulo de estratégias diversas que se complementavam: o Centro-Sul deveria ter o processo de industrialização solidificado e sua agricultura modernizada, além de participar do esforço nacional de “desenvolvimento do Nordeste” via industrialização e da ocupação, via “Operação Amazônia”, da região Norte do país. Muitos foram os planos para a consecução desses objetivos (OLIVEIRA, 1991 p. 29).

No Brasil, os deslocamentos populacionais em grande escala inauguram-se na segunda metade do século XIX, com a expansão da fronteira do café do Vale do Paraíba para





São Paulo e a transferência de trabalhadores nordestinos para a Amazônia, no início do ciclo da borracha. Ambos os movimentos tinham um caráter peculiar. O primeiro ligava-se à imposição natural (exaustão do solo) de extensão espacial da cultura do café ditada pelo baixo nível tecnológico da produção. O segundo relaciona-se diretamente com as exigências de matérias-primas do capital monopolista europeu, que subordina a produção de borracha com a intermediação do capital mercantil na Amazônia (REGO, 2002 p. 264).

Segundo Costa (2004), o processo de ocupação da Amazônia – e aqui ressaltamos a ocupação da Amazônia Acreana – obedeceu à mesma lógica da colonização do Brasil e pode ser dividido em três grandes períodos. A primeira grande ocupação foi, orientada pela necessidade de exploração da borracha para o suprimento das indústrias de artefatos de borracha da Europa e Estados Unidos; o segundo grande deslocamento populacional ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, devido aos “Acordos de Washington” para suprir as necessidades de borracha dos países aliados; o terceiro foi aquele promovido durante o regime militar seguindo a doutrina de “segurança nacional”.

Mahar (1978) relata que de 1912 até o fim da II Guerra Mundial, a Amazônia foi alvo de duas políticas de desenvolvimento: a primeira denominada Plano de Defesa da Borracha iniciou-se em 1912 e durou pouco mais de um ano; a segunda, chamada “Batalha da Borracha”, começou em 1942 com assinatura dos “Acordos de Washington” e durou até 1947.

Na verdade, os dois planos implantados na época (1912 a 1945) tinham um só objetivo: recuperar a economia regional que tinha sua base no extrativismo da borracha, principal produto de exportação do país daquela época. Para se ter uma idéia da importância econômica desse produto em nível mundial, em 1910, a produção mundial de borracha vegetal registrava sua maior cifra. O Brasil era o principal responsável por esses números, exportando o equivalente a 50% desse total.

Segundo um artigo da revista eletrônica *Amazônia Interesses e Conflitos* (2007), em 1911, a cotação da borracha começou a baixar devido ao baixo preço oferecido pelo sudeste asiático. Em 1926, a produção brasileira equivalia a apenas 5% do mercado mundial.

Em resposta a essa situação, o Governo de Hermes da Fonseca (1911), através do Ministério de Agricultura Indústria e Comércio, decide elaborar uma estratégia em defesa da economia regional. O resultado foi a criação do Plano de Defesa da Borracha (Decretos nºs. 2.452-A, de 5 de janeiro de 1912, e 9.521, de 17 de abril de 1912. O plano almejava uma série de demandas emergenciais que a região vinha apresentando:



[...] esse plano, embora almejasse principalmente manter a posição do Brasil no mercado internacional de borracha, procurou também melhorar as condições econômicas e sociais da região. Entre outras coisas disponha sobre a concessão de bonificações em dinheiro a quem plantasse seringueira, bem como a quem construísse centros de beneficiamento de borracha, hospitais, estradas de ferro, instalações portuárias ou residências. Além disso, foram abolidos os impostos sobre a importação de mercadorias utilizadas na produção de borracha, gado, pescado e combustíveis. Os impostos estaduais sobre a exportação de borracha, que eram vistos com grandes obstáculos às vendas, foram reduzidos em 50% (MAHAR, 1978, p. 10).

A pouco mais de um ano de ter posto em marcha o plano, o mesmo foi abortado. Várias foram as causas do insucesso, entre elas podemos citar a má gestão dos recursos financeiros destinados a execução do programa, a difícil situação financeira que o país estava atravessando, a falta de técnicos qualificados e a falta de um mercado consumidor de borracha natural (MAHAR, 1978).

Para Mahar (1978), o segundo plano da borracha teve início no período da II Guerra Mundial quando o Brasil decide cooperar com as Forças Aliadas e assina o “Acordo de Washington” (1942), onde se estabelece que o Brasil seria o principal fornecedor de matérias-primas estratégicas, inclusive borracha. Os recursos financeiros para operacionalizar o plano eram de fontes internacionais, principalmente do Banco de Importação e Exportação e da Rubber Reserve Company, que depois passou a Rubber Development Corporation (RDC).

Segundo o mesmo autor (1978), o Banco de Crédito da Borracha (BCB) era o agente que administrava os recursos e responsável pela exportação da borracha para o mercado dos Estados Unidos, unicamente. Para atender o estabelecido no “Acordo” o governo tinha que recrutar mais ou menos 50.000 trabalhadores para assentá-los nos diferentes seringais da Amazônia e assim produzir borracha suficiente para honrar o compromisso assumido com os Estados Unidos.

A meta de recrutamento de trabalhadores quase foi atendida. Através da Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA) se conseguiu transportar mais de 32.000 famílias, o que representava mais ou menos 48 mil pessoas.

A respeito do assunto, “o fenômeno de deslocamento do exército de mão-de-obra nordestina para a região, o qual moveu, pela sua estimativa cerca de 500.000 pessoas foi chamado de transumância amazônica” (FURTADO apud RODRIGUES, 2004, p. 372)

Podemos ver que Tupiassú (1968) assim se expressa com relação ao que estamos expondo:



As motivações básicas da ‘transumância amazônica’ [...] foram: a) a atração que o ciclo econômico da borracha da Amazônia despertou no Nordeste; e b) a repulsão populacional acarretada pelas grandes e insidiosas secas nordestinas do final do século XIX e início do século XX (TUPIASSÚ *apud* RODRIGUES, 2004, p. 373).

Segundo Oliveira (1991), as políticas públicas de desenvolvimento para a Amazônia vieram fortemente após o golpe militar de 1964, onde assume as rédeas do Poder o Marechal Castelo Branco. A primeira medida do governo foi elaborar o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG, estabelecido para ser posto em marcha durante o período de 1964 a 1966, o qual estava impregnado da doutrina de segurança nacional, que representava uma estratégia política de “segurança e desenvolvimento”, concebida pela Escola Superior de Guerra, que tinha assinado acordos militares com os Estados Unidos. Esses acordos estavam solidificados na teoria conhecida como “*do que não se entrega aos Estados Unidos entregar-se-á à União Soviética*”.

Na verdade, o Brasil estava começando a experimentar um desenvolvimento exógeno que atendia aos interesses do capital estrangeiro, qual seja, a política do Marechal Castelo Branco estava pautada no sentido de atrair o capital estrangeiro. Tornar o Brasil atrativo para que as multinacionais pudessem investir na exploração dos recursos naturais, era o objetivo.

Maria Elena Moreira Alves, que escreveu Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984) foi clara na caracterização sintética deste novo período do desenvolvimento capitalista no Brasil – a internalização da sua economia:

O programa global da equipe econômica destinava-se a racionalizar a economia pela concentração do capital nas indústrias mais eficientes e pelo estímulo à penetração de capital multinacional mais moderno e produtivo. Ia-se assim ao encontro das premissas da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento no tocante aos efeitos do investimento multinacional: a melhor maneira de desenvolver o Brasil era transformá-lo em área prioritária do investimento estrangeiro (ALVES, *apud* OLIVEIRA, 1991, p. 26).

É assim que Golbery (1981) descreve a pretensão do governo da seguinte maneira: “... inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos módulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio”. (GOLGERI *apud* OLIVEIRA, 1991 p. 26).

Uma das primeiras estratégias tomadas pelo governo Castelo Branco para estimular o desenvolvimento da Amazônia foi a extinção da SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e a criação da Sudam. O propósito era modernizar a economia regional de acordo com as exigências do capital estrangeiro. Estava claro que essa



estruturação/modernização obedecia às políticas de Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Nacional, que sinalizavam para uma economia mundial, isto é, internalização da economia brasileira.

Para Rego (2002, p. 289), os meios para atrair o capital compreendiam a instituição de incentivos fiscais e a reestruturação e adequação das agências governamentais para transformá-las em elementos propulsores do capital. Ao Estado caberiam o planejamento, a expansão da infra-estrutura econômica e social, a pesquisa de recursos naturais, as isenções fiscais e os incentivos financeiros para induzir a iniciativa dos capitais privados na indústria, agropecuária, agroindústria, comércio e serviços básicos rentáveis.

Nesse contexto, Silva (2003), no seu livro *Na Fronteira Agropecuária Acreana*, faz o seguinte comentário a respeito da criação da Sudam:

Conforme os discursos oficiais, a criação da Sudam se justificaria: ante ao problema do desenvolvimento da Amazônia; perante o problema do vazio demográfico e econômico que se constituía esta região; na guarda da extensão das fronteiras internacionais com países politicamente pouco estáveis, totalmente desabitadas; e, para a mudança do predomínio econômico de atividades extrativistas decadentes, o que conduzia a pequena população local a viver na quase absoluta miséria.

Estava óbvio que o Programa de Ação Econômica do governo (PAEG) abria as portas para a entrada das empresas estrangeiras. Isso provavelmente iria causar descontentamento na classe empresarial brasileira. Para poder administrar esse possível conflito que estava prestes a se dar, o PAEG previa que:

A colaboração do capital estrangeiro não deve criar uma situação de inferioridade para o empresariado nacional, que será contemplado com medidas de apoio e particularmente de financiamento por parte das instituições oficiais (OLIVEIRA, 1991, p. 27)

Estava claro também que a estratégia de desenvolvimento regional teria que ter outra roupagem, e isso somente era possível através da reestruturação do órgão de desenvolvimento regional e a criação de outros se fosse o caso. Com esse propósito é que surge a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Sudam. A primeira teria sua atuação em toda a região do Nordeste; a segunda era uma agência de fomento que atuaria na região Norte.

A Lei nº 5.173 de 27/10/ 66 que justifica a criação desses órgãos de desenvolvimento, expressa a seguinte redação:



Os problemas com que se defronta o Nordeste emanam de fatores próprios, tais como as pressões sociais geradas em uma região de solo e clima adversos, onde se agita uma população de cerca de 25 milhões de habitantes. Já na Amazônia, os traços dominantes do seu meio físico estão contidos na exuberante cobertura florestal e no emaranhado de grandes rios que a cortam; excluído o Estado do Maranhão, a Região é, quanto às dimensões geográficas, quase 4 vezes maior que o Nordeste, e seus escassos 3 milhões de habitantes não alcançam, sequer, a densidade demográfica de 1 por km<sup>2</sup>.

Além dessas características regionais, a Amazônia ainda apresenta os seguintes aspectos que a tornam inconfundível no quadro geral do país:

- (a) um imenso vazio demográfico que se oferece à atenção mundial como possível área de *reserva*, à medida que aumentam as justas preocupações com o fenômeno da explosão populacional;
- (b) uma extensa área de fronteira, virtualmente desabitada, confinando com cinco países estrangeiros e dois territórios coloniais;
- (c) o extrativismo vegetal, como forma ainda predominante de atividades econômicas (Lei nº 5.173 de 27/10/ 66).

Entre os objetivos que justificam a Lei nº 5.173 de 27/10/ 66, dois deles merecem destaque por terem cumprido naquela época e que fazem parte até hoje das políticas públicas aplicadas na região:

- 1- Adoção de política de estímulos fiscais, creditícios e outros, com o objetivo de:
  - (a) assegurar a elevação da taxa de reinversão na Região dos recursos nela gerados;
  - (b) atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da região.
- 2- Concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais, implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, reservando à iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis (Lei nº 5.173 de 27/10/ 66)

Essa nova lógica de valorização da Amazônia, sempre esteve presente nos governos, tanto estadual quanto federal e foi a partir do final da década de 90 que o governo estadual, incorporou fortemente como política de desenvolvimento econômico, incentivos fiscais capaz de atrair investidores de qualquer parte do planeta, conforme relatamos nos itens a seguir.

### **2.1.2 Principais programas de desenvolvimento**

Para efeito deste trabalho, vamos fazer um recorte na história do planejamento governamental do Brasil, tomando como base o trabalho inédito do professor de economia da



Universidade Federal do Rio Grande do Sul José Truda Palazzo, dividiu cronologicamente em quatro etapas a história do planejamento governamental do país. Assim, o nosso recorte retrata-se ao quarto período, que tem início em 1964 com os governos militares, representando um esforço inédito de planejamento global, com o Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo, depois continuado por meio dos PND I e II – Plano Nacional de Desenvolvimento.

A partir desse entendimento, faremos um breve relato das políticas públicas com seus programas e projetos que foram elaborados naquele período com objetivo de estabelecer um planejamento regional que seja compatível com o crescimento econômico do Brasil. Para ser mais específicos, concentrar-se-á naqueles programas que tiveram ação direta na região da Amazônia Legal. Tentaremos identificar, a partir do quarto período de planejamento, até a década de 90, quais foram os programas e projetos governamentais que tiveram maior importância para a região Amazônica.

#### **2.1.2.1 Programa de integração nacional (PIN)**

No período de governança militar do General Emílio Médici (1969-1974), foi elaborado o Programa de Metas e Bases para Ação do Governo que foi executado no período de 1970 a 1973, e que teria provocado uma transformação qualitativa na economia do país. Ianni (1991, p. 152), ao referir-se ao Programa de Metas, afirma: “Constitui provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vista a implantação de uma estrutura industrial integrada”.

Na verdade, era um programa de complementaridade, que se somaria ao “Orçamento Plurianual”, previsto para os anos 1971 a 1973 e dava sustentação para a implementação do primeiro “Plano Nacional de Desenvolvimento”. Sua execução estava previsto para o período de 1972 a 1974.

Em junho de 1970, através do Decreto-Lei nº. 1.106 é criado o PIN – Programa de Integração Nacional, cujo objetivo principal era promover maior integração à economia nacional das regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam. Essa total integração somente era possível com a construção de duas grandes rodovias, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. A primeira ligando a Amazônia ao Nordeste e a segunda rodovia a norte-sul ligando-a ao Centro-Sul. Ao mesmo tempo em que se construíam essas rodovias, a reforma agrária avançava no sentido da ocupação do espaço geográfico, com os chamados “Projetos de Assentamentos Dirigidos” que segundo o decreto, podiam utilizar



até dez quilômetros de cada lado ao longo das estradas; com essas medidas, o governo alegava estar realizando uma ocupação ordenada e produtiva da Amazônia.

Para os gestores do governo, a implementação do Plano atendia a demandas emergenciais de curto, médio e longo prazos.

É nesse sentido que Mahar (1978, p. 32-33), contextualiza:

[...] A construção de uma rodovia leste-oeste, argumentava-se, daria solução em curto prazo a esse problema, por proporcionar imediatas oportunidades de emprego aos trabalhadores desempregados. Além disso, a médio e longo prazo, os assentamentos planejados e espontâneos ao longo da Transamazônica tenderiam tanto a aliviar as pressões populacionais e tensões sociais no Nordeste quanto, ao mesmo tempo, a promover a ocupação da Amazônia.

Para os militares a Amazônia representava uma questão estratégica de soberania nacional, os resultados dos estudos sobre o potencial natural realizados na Amazônia, por grupos internacionais, se mostravam animadores aos olhares do capital internacional. Essa situação foi percebida pelo governo militar que acabaram justificando a criação do Programa de Integração Nacional (PIN).

Rodrigues (2003, p. 391), a esse respeito faz o seguinte comentário:

Já à época, o mito da cobiça internacional ganhava força: uma proposta efetuada por um grupo de americanos, de represamento do Rio Amazonas para a formação de grandes lagos que facilitariam a navegação e gerariam energia a baixo custo, causou alvoroço, despertando os brios nacionalistas da população.

Estava claro para toda a sociedade brasileira que o Programa de Integração Nacional estava assentado em três estratégias principais: construção de estradas, que representava 20% do total do orçamento do programa; os restantes 80% foram distribuídos em PAD - Projetos de Assentamentos Dirigidos (colonização agrícola); e projetos de irrigação para o Nordeste.

Segundo Oliveira (1991), a reforma agrária que o PIN trazia era concebida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e estava desenhada com base em um modelo de assentamento que atendesse as necessidades sociais, culturais e econômicas do meio rural. Foi assim que se idealizaram três tipos de Urbs rurais: Agrovila, Agrópolis e Rurópolis, cada uma delas com suas características e especificidades.

O PIN foi recebido pelos brasileiros em meio a um clima de muita emoção, pois era o ano em que o Brasil conquistava seu terceiro título mundial de futebol, no México.

O Decreto de criação se sustentava em três importantes linhas de desenvolvimento regional: a primeira refere-se à abertura de duas rodovias na Amazônia, uma chamada de



Transamazônica, ligando o Nordeste e a Belém-Brasília à Amazônia ocidental, Rondônia – Acre; e a rodovia Cuiabá-Santarém, ligando Matogrosso à Transamazônica e ao próprio porto de Santarém, no rio Amazonas. A segunda linha de desenvolvimento estava pautada na colonização e reforma agrária numa faixa de 10 km ao longo das estradas que cortavam todo o território da Amazônia; e finalmente a terceira linha estava relacionada com os recursos necessários para operacionalizar o programa, que eram oriundos da transferência de 30% da arrecadação dos incentivos fiscais (OLIVEIRA, 1991).

Ainda sobre o tema em questão, o PIN passou a ser o programa especial no seio do Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo do General Médici, que era o embrião do futuro I PND (...) (OLIVEIRA, *apud* SILVA, 2003, p. 64).

### **2.1.2.2 Programa de redistribuição de terras (PROTERRA)**

O Proterra também era um programa do governo Médici de complementaridade aos demais programas. Foi criado um ano após ter implementado o PIN, pelo Decreto-Lei nº 1.179 de 6 de julho de 1971. A proposta do programa se assentava em três argumentos básicos: o primeiro se justificava na medida de que iria facilitar a aquisição de terra através do Incra; o segundo porque proporcionaria melhorias nas condições de trabalho dos trabalhadores rurais; e, finalmente porque promoveria a agroindústria na Amazônia e no Nordeste. Foi executado durante o período de 1972 a 1974. Sua área de ação estava relacionada com a área de atuação da Sudene e da Sudam.

Para o governo Médici, o PIN e o Proterra eram instrumentos legais, propícios para realizar reforma agrária no país, sem violência. O processo de redistribuição de terras era comandado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que estava recentemente criado.

É assim que Rodrigues (2004, p. 391-392) analisa o Proterra: “O Programa de Redistribuição de Terra (Proterra), destinado a distribuir terras para ocupação da Amazônia e viabilização da agroindústria. De 1967 a 1979 a Sudam foi responsável, no âmbito do PIN e do Proterra, pela execução dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia, tendo investido valores consideráveis - numa época de fartos recursos oriundos do endividamento externo – com o objetivo de implantar a infra-estrutura viária e promover o novo modelo de ocupação, baseado na agropecuária”.

Para Oliveira (1991), era um programa que simplesmente contrariava o Estatuto da Terra, que previa a desapropriação através de pagamento com “Títulos da Dívida Agrária”.





Entretanto, agora, através do Proterra, passava esta desapropriação a ser feita mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Estava estabelecido mais um elo da contra-reforma agrária, ou seja, uma reforma a favor dos latifundiários.

Contextualizando ainda mais, Oliveira (1991), no seu livro “Integrar para não Entregar”, relata trechos da revista Opinião que fez o seguinte comentário:

[...] Apresentando o projeto ao Incra, depois de aprovado, ele receberá uma prévia e justa indenização em dinheiro pelas terras, que serão vendidas a pequenos agricultores pelo Banco do Brasil (*apud* OLIVEIRA, 1991, p. 82).

O programa era uma tentativa de reorientar o planejamento regional, através dos incentivos para a industrialização e assim poder substituir as políticas de importações. Uma vez mais, o Estado brasileiro vinha atuando como ator principal para promoção do desenvolvimento da região, era responsável pela distribuição das terras para o capital produtivo rural, pela construção da infra-estrutura viária, e ainda colocava à disposição do capital nacional e estrangeiro subsídios e incentivos fiscais atrativos para que estes possam investir na Amazônia.

Com essas medidas, o governo estava ciente de que estaria atacando as principais causa da pobreza da área rural, ou seja, a desigual distribuição das terras e sua ineficiente utilização.

### **2.1.2.3 Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)**

Ainda no governo militar do General Médici, foi elaborado o I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento para ser posto em marcha durante os anos de 1972 a 1974, seu foco estava concentrado nos objetivos tanto do PIN quanto do Proterra, pois a grande meta era integrar à Amazônia ao Nordeste e ao Centro-Sul, do ponto de vista físico, econômico e cultural. Assim, na visão dos militares, com a ocupação humana do espaço amazônico o desenvolvimento econômico fluiria naturalmente.

Era óbvio que a meta de integração sócio-econômica e cultural somente poderia ser possível com a colonização das margens das estradas por imigrantes nordestinos, como foi o caso da rodovia Santarém-Cuibá. A grande responsabilidade desta meta estava a cargo do Incra; e a meta de desenvolvimento econômico, que estava ligado aos investimentos privados, era uma atribuição que lhe corresponde a Sudam e Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa.



[...] Tal aspecto da estratégia seria executado pelo setor público, através dos orçamentos do PIN e PROTERRA. Em contrapartida, o objetivo do desenvolvimento econômico continuava delegado ao investimento privado, atraído pelos incentivos fiscais da Sudam e Suframa (MAHAR, 1978 p. 35)

Nesse período o Brasil realiza grandes empréstimos junto ao Banco Mundial (Bird) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) com o mero propósito de desenvolver ações de integração regional que promovam o desenvolvimento regional integrado, ou seja, a Amazônia as outras regiões do Brasil e ao mercado externo, principalmente Estado Unidos. O endividamento trouxe grandes dependências financeiras para o país.

A esse respeito, Oliveira (1991, p. 90) faz a seguinte análise:

Aqui, devemos começar a chamar a atenção de nossos leitores para a contrapartida do grande monopólio internacional: ele paulatinamente ia mostrando suas garras. Primeiro, oferece crédito para promover o desenvolvimento, depois cobra o juro, que deve ser pago com exportações. No caso brasileiro, o país, que teve no café seu principal produto de exportação, começava, no final da década de 60 em diante, a assistir à implicação da exportação de minérios, sobre tudo de ferro e de manganês. Começava a desenhar-se a lógica da dívida, ou seja, para abrir caminhos aos recursos minerais, emprestam-se dólares no exterior e, para pagar o juro, exportam-se estes recursos minerais.

Para levar adiante o programa de desenvolvimento econômico da região, a Sudam, órgão responsável por esse processo, elaborou o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDAm), os objetivos eram similares ao do I PND, pois contemplava o desenvolvimento do Nordeste a partir da ocupação do espaço territorial amazônico.

Para os empresários do Centro-Sul era importantíssimo o fornecimento de matérias primas vindo da Amazônia, pois somente dessa maneira as indústrias não entrariam em estagnação. Foi nesse rumo que o PDAm enveredou, fazendo seu maior investimento em transporte e colonização, as estatísticas demonstram que os dois itens chegam a representar 68,3 % do total investido.

Com relação à ocupação humana, o PDAm tinha estabelecido como meta assentar 70.000 famílias, sendo que 60 mil deveriam ser assentadas ao longo das duas rodovias (Transamazônica e a Santarém-Cuiabá) os restantes em outras áreas da Amazônia.

Por outro lado, paralelo ao processo de ocupação, se intensificava a implantação de um modelo econômico baseado na agricultura e na pecuária. E como uma terceira ação desse plano, estava previsto realizar levantamentos dos recursos naturais localizados ao sul do rio Amazonas, mais tarde deveria cobrir toda a região. O responsável pelos levantamentos ficou a



cargo do Projeto RADAM, vinculado ao Ministério das Minas e Energia. O produto final foi a elaboração de inventário sistemático de minerais, solos e vegetação em toda a Amazônia.

Sobre o tema em questão, Mahar (1978, p38) relata que,

[...] por uma série de razões, porém, os resultados iniciais dessa estratégia ficaram muito aquém da expectativa. Embora as fontes de dados disponíveis não sejam inteiramente coerentes, parece que apenas pouco mais de 6 mil famílias (aproximadamente 42 mil pessoas) foram de fato assentadas ao longo da Transamazônica até o fim de 1977.

Não resta dúvida de que o projeto de colonização agrícola planejada pelo governo Médici (1970 a 1974) não alcançou seu êxito esperado, por uma série de variáveis que os gestores dos planos não imaginavam que tinham que considerar (solos inaptos para agricultura, a cultura do nordestino e as condições climáticas da Amazônia eram adversas ao da região do nordeste). Muitas famílias que vieram do Nordeste e que foram assentadas ao longo das rodovias, acabaram abandonando seus lotes por causa da condição inóspita do lugar, eram famílias que não tinham uma convivência harmônica com a natureza, não estavam acostumados a lidar com a floresta.

#### **2.1.2.4 Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)**

O II PND também se deu durante o regime militar, agora sob o comando do General Geisel (1974-1979), basicamente é um plano de continuidade das políticas de integração nacional e ocupação econômica da região Amazônica que estava implícito no I PND. No tocante à colonização agrícola, o II plano priorizava a região do Nordeste e a Amazônia era vista como a região produtora de matéria-prima capaz de abastecer as indústrias localizadas na região do Centro-Sul do país.

Segundo Silva (2003) a estratégia de desenvolvimento econômico adotado pelo governo Geisel em 1974 é consolidado no II Plano Nacional de Desenvolvimento destaca-se como uma experiência que propunha novas ênfases ao processo de desenvolvimento da economia brasileira, através do ajuste da estrutura industrial do país. Parte integrante é núcleo da estratégia de desenvolvimento contido no II PND, a política industrial teve como diretrizes básicas o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos e fortalecimento da empresa privada nacional.

Para Almeida (2004), o II PND, é caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis,

contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: (a) insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infra-estrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidroelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proalcool), expansão das ferrovias e utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantia de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços.

Com esse entendimento é que o governo cria o POLAMAZÔNIA que viria a ser o programa que impulsionasse o desenvolvimento da infra-estrutura e que desse suporte econômico para as empresas que estavam ou que queriam se instalar no entorno das grandes reservas naturais de minério de ferro. Garantir a infra-estrutura básica nessa região, era um dos objetivos do POLAMAZÔNIA.

Este programa também trazia nos seus objetivos a filosofia de integrar a Amazônia às outras regiões econômicas do país, ou seja, o governo estava propondo uma vez mais, grandes investimentos em infra-estrutura de estradas. Para os gestores daquela época, estava evidente que a Amazônica deveria ser uma grande região provedora de matéria prima para as indústrias que estavam instaladas no Centro-Sul.

**Tabela 02 - Investimentos por setores nos Planos de Desenvolvimento da Amazônia - 1967 a 1979.**

Setores e sub-setores	I Plano Quinquenal (1967/71)	I Plano Diretor (1968/70)	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972/74)	II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975/79)
Extrativismo	0,1	0,1	0,0	0,5
Lavouras e pecuária	16,4	24,3	1,9	11,7
Mineração	-	-	-	15,4
Indústria	12,6	13,4	0,0	13,0
Abastecimento	1,4	-	10,1	0,0
Serviços	4,9	6,1	-	0,0
Disp. Gov. e Com.	1,3	-	0,1	1,3
Transportes	40,5	25,8	50,8	19,1
Energia	4,5	12,8	11,8	15,8
Comunicações	1,9	1,0	1,7	2,7
Recursos Naturais	2,9	1,1	4,2	2,8
Habitação	3,6	6,3	-	2,1
Saúde e saneamento	5,8	5,6	2,8	3,4
Educação	2,7	1,0	5,1	2,0
Colonização	1,4	0,3	17,5	1,8
Diversos	-	2,5	3,1	8,6
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Rodrigues (2004)



Analisando a tabela de investimento por setores, Rodrigues (2004, p. 392) salienta: “É evidente o descaso com o extrativismo, como também é evidente a prioridade conferida ao investimento na malha viária e na agropecuária. Esse período é caracterizado por forte presença do Estado na região e por elevados investimentos”.

É assim que podemos concluir de que todos os programas do governo militar estavam assentados na premissa de que o Brasil tinha que integrar se para poder desenvolver-se. Essa integração significava abrir as portas para que o capital estrangeiro se instale sem nenhuma dificuldade.

### **2.1.2.5 Os planos setoriais de desenvolvimento nos Estados da Amazônia**

Ainda no governo militar de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) em uma ação conjunta entre o governo federal e o Bird, criou-se o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil Polonoroeste (1981-1988), que tinha sua atuação no eixo da pavimentação da BR-364 Porto Velho-Cuiabá. O programa foi duramente criticado por não atentar a dois problemas cruciais: a proposta carecia do componente ambiental e indígena.

Com tudo, os objetivos do Polonoroeste ainda traziam a herança dos objetivos dos programas anteriores, que se focavam na integração nacional e ocupação demográfica do espaço territorial da Amazônia.

Uma pesquisa realizada pela EMBRAPA-RO sobre a Sustentabilidade Agrícola na Amazônia e publicada no site <http://www.machadinho.cnpm.embrapa.br>, relata de que os principais objetivos do Programa Polonoroeste são definidos da seguinte maneira:

1. contribuir para a maior integração nacional;
2. promover a adequada ocupação demográfica da região noroeste do Brasil, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões e proporcionando-lhes emprego;
3. aumentar a produção da região e a renda de sua população;
4. reduzir as disparidades de desenvolvimento intra e inter-regionais;
5. assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas.

O Polonoroeste foi uns dos últimos programas a serem implementados sobre uma visão exógena, onde as políticas eram construídas de cima para baixa, isto é, sem atender as necessidades das comunidades afetadas com o crescimento econômico, a preocupação com a questão ambiental e social, não eram consideradas como prioridade. No entanto ao final da



década de 80 os relatórios dos técnicos do Banco Mundial sobre os impactos causados pelo programa, já apontavam de que o crescimento econômico que se vinha adotando deveria ser revisto.

Foi assim que, após a Conferência do Rio 92, os Estados da Amazônia, começam a vivenciar uma nova política de desenvolvimento, baseados em planos setoriais denominados de “desenvolvimento endógeno”, induzidos pelos projetos que possuem uma visão descentralizadora e que envolvem e levam em consideração as principais demandas dos movimentos sociais, traduzidos nos projetos comunitários e nas áreas de conservação.

O fato concreto é de que com a realização da Conferência no Rio 92, a Amazônia se torna uma preocupação internacional, principalmente dos países mais desenvolvidos e mais ricos do mundo, os chamados grupos dos sete (G-7), que pactuaram um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia com base no “Programa de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil” (PP-G7).

A esse respeito, Becker (2001) faz o seguinte comentário:

Mais foi o PP-G7 que se transformou no grande indutor dos projetos endógenos, através de uma estratégia descentralizada que envolve as principais reivindicações sociais. Dentre os diversos tipos de concentrações endógenas, destacam-se as áreas protegidas e os projetos comunitários alternativos que transformaram a Amazônia em verdadeira fronteira experimental de um novo padrão de desenvolvimento (BECKER, 2001, p146).

É assim que o PP-G7 encarava o novo padrão de desenvolvimento sustentável, apoiado em duas ações básicas: o primeiro buscava o desenvolvimento econômico, social e ambiental a partir de projetos comunitários inovadores e que sejam capazes de serem replicáveis. Para impulsionar essa ação, foi criado o Projeto Demonstrativo Tipo “A”, responsável pelo financiamento (não reembolsável) de projetos comunitários que tenham capacidade de gerar recursos econômicos para as comunidades florestais, uma vez os projetos aprovados pelo comitê de análise de projetos, os recursos financeiros eram liberados diretamente para a conta daquela comunidade; a segunda ação era a consolidação das áreas protegidas através da demarcação dos territórios, (Indígenas e Reservas Extrativistas). Para desenvolver estas ações, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Proteção Indígena (PDPI), que tratava das políticas indigenistas, ou seja, regularização fundiária e Desenvolvimento Comunitário e o Projeto Resex, com as mesmas características do primeiro, sendo que o público beneficiário eram as comunidades extrativistas (S.n.t.).



No início do Projeto Resex a Amazônia contava com quase meio dúzia de reservas extrativistas, atualmente, segundo o Ministério de Meio Ambiente, esse número supera a casa dos quarenta. Com relação às áreas indígenas, também não foi diferente, segundo Becker (2001, p146), 63% das áreas indígenas já se encontram demarcadas, representando 311.000 km<sup>2</sup>.

Se nos referimos aos projetos demonstrativos “PDA”, podemos afirmar de que foi um programa que teve mais acertos de que erros. Longe de querer fazer uma análise sobre o projeto, é possível verificar que muitos de seus projetos conseguiram colaborar com os objetivos do programa e muito também, hoje virou políticas públicas adotadas pelos Estados. O Acre é um exemplo concreto dessas experiências, que assumiu como política de governo os programas de açudagem, de sistemas agroflorestais e o de manejo florestal de uso múltiplo, que foram todos concebidos e implementados pelas organizações não governamentais do Acre, daquela época.

Uns dos primeiros Estados da Amazônia Legal a trabalhar um novo conceito de desenvolvimento da Amazônia, foi o Estado de Rondônia. Isto se deu com a implantação do Programa Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia (Planafloro), que foi gerido a partir dos erros cometidos na implementação do Polonoroeste. Então, sua implantação resultou de cinco anos (1988 a 1992) de muita discussão e amadurecimento tanto por parte do Estado quanto pela sociedade civil que já estava organizada. A proposta teria que conciliar os interesses do governo federal e estadual, das ONG e da comunidade internacional (Bird).

Ferreira et. all (2006, p401- 408) a esse respeito relata que:

A ação do Banco, em suas missões de acompanhamento do projeto Planafloro, sempre evidenciou certa tendência à medição entre as demandas e críticas formuladas pelas ONGs e as autoridades estaduais. A vantagem desse procedimento foi o desenvolvimento de um mecanismo de interlocução entre sociedade e governo de Rondônia. Contudo, a desvantagem foi servir de fator de inibição ao desenvolvimento institucional, tal como preconizado nos termos do Planafloro, visto que o Banco Mundial sempre condicionou tal diálogo ao seu papel de moderador.

O Programa Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia (Planafloro), concebido para dar seguimento e aperfeiçoar programas especiais de investimentos. Isso foi feito, a exemplo do Poloamazônia e procurando corrigir os impactos ambientais negativos do Polonoroeste, bem como realizar grandes investimentos públicos em infra-estrutura e fortalecimento institucional do setor público e do setor não governamental (FERREIRA, et. all, 2006, p. 401-408).



Além das divergências filosóficas sobre a maneira de conceber o programa, que “impedia” o avanço das negociações entre o governo e o BIRD, o Banco também exigia de que o Estado de Rondônia teria que estar com seu Zoneamento Agro-Ecológico criado, como parte dos requisitos para aprovação do empréstimo. Assim, no mesmo ano em que começaram as negociações com o banco, a Assembléia Legislativa de Rondônia aprova a criação do Zoneamento Socioeconômico Ecológico (Decreto Estadual nº 3782 de 14 de junho de 1988).

Depois de ter atendidos os requisitos exigidos pelo Banco Mundial, em 1992 o empréstimo é assinado para atender os seguintes objetivos: (a) mudar o funcionamento institucional dos órgãos governamentais; (b) garantir a conservação da biodiversidade existente em Rondônia; (c) proteger os limites das unidades de conservação e reservas indígenas; (d) desenvolver sistemas agrícolas e de manejo florestal integrados; (e) realizar investimentos prioritários na infra-estrutura sócio-econômica e serviços necessários para implementar o Zoneamento em áreas já ocupadas e desflorestadas e (f) melhorar a infra-estrutura dos órgãos governamentais atuando em Rondônia (WORLD BANK apud GUTBERLET, 2002).

O Planaflo estava concebido sob a ótica do desenvolvimento sustentável, portanto ganhava dois componentes importantíssimos - o ambiental e o social, principalmente o componente indígena. Segundo a avaliação feita pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), os resultados do Planaflo, expressam o seguinte: “O Programa contribuiu para melhoria da qualidade de vida de pequenos agricultores, populações indígenas e ribeirinhas a partir da ação direta de projetos comunitários (PAIC), assim como ações de demarcação, implementação de unidades de conservação e infra-estrutura, entre outros.

Entre as metas atingidas do ano de 2000 a 2002, destacam-se: implantação do plano de manejo da Floresta Estadual de Rendimento Sustentável (FERS) do Rio Vermelho B; Ações de fiscalização nas áreas indígenas; atendimento a 120 projetos do Programa de Apoio às Iniciativas Comunitárias (PAIC), que já estão em fase final de execução; pavimentação de 65% das rodovias estaduais RO 473 e RO 370; e concluído o Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia.

No mesmo ano em que se inicia o Planaflo em Rondônia, se inicia também no Estado de Mato Grosso o Programa de Desenvolvimento Agro-Ambiental do Estado de Mato Grosso (Prodeagro). Os recursos eram provenientes do empréstimo realizado pelo governo federal com o Banco Mundial. O Planaflo também contemplava recursos para realizar o Zoneamento Agroindustrial, entre outros. O componente comunitário também foi fundamental para que as pequenas comunidades possam organizar-se e elevar seu patamar





tecnológico agroindustrial. Era através do Programa de Apoio Direto a Iniciativas Comunitárias (Padic) que se financiavam investimentos em pequenas propriedades rurais.

Na verdade, o Prodeagro tinha como objetivo principal consolidar a atividade agropecuária e agroindustrial no Estado de Mato Grosso, através do financiamento aos setores da apicultura, aqüicultura, avicultura, floricultura, ovinocultura, sericicultura, suinocultura e pecuária leiteira. O desenvolvimento tecnológico e mercadológico também estava previsto no programa.

Embora tenha se iniciado no final da década de 80, foi na primeira metade da década de 90 que surge o Programa de Proteção ao Meio Ambiente e as Comunidades Indígenas (Pmaci II). Esse programa é fomentado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, responsável também pelo empréstimo ao governo brasileiro para realizar o asfaltamento da BR-364, trecho que liga a capital do Acre, Rio Branco, capital do Estado de Rondônia, Porto Velho.

Rodrigues (2004) afirma que o Pmaci era um programa bem pontual, pois pretendia beneficiar as comunidades que se encontravam na região ocidental dos Estados de Rondônia e Amazonas e a região oriental do Estado do Acre, sejam estas indígenas ou não, com o fim de minimizar os impactos negativos causado pelo asfaltamento dessa grandiosa obra.

Para Rodrigues (2004), o Pmaci permitiu realizar diversos estudos em sua área de influência e também apoiaram algumas iniciativas de produção, principalmente as relacionadas com agrossilvicultura. O programa foi orçado em 8 milhões de dólares.

Os anos 90 foram considerados o período de auge das organizações não-governamentais. O Estado brasileiro que via essas organizações como um empecilho ao desenvolvimento, rende-se à pressão delas e não consegue avançar nos seus projetos de desenvolvimento sustentável sem antes discutir com a sociedade organizada. Agora, parece que os atores principais do chamado “desenvolvimento sustentável” entraram em cena para discutir o modelo mais adequado para a região.

Referindo-nos a década dos 90, podemos constatar de que foi nesse período que a sociedade civil, através das organizações não-governamentais (ONGs), conseguiu estabelecer um diálogo mais permanente e maior representatividade junto ao Estado. Mais uma vez, o Acre, através das ONGs, foi exemplo para outros Estados do nível de organização que conseguiu alcançar naquela época.



## 2.2 A Ocupação do Estado do Acre

Antes de relatar a ocupação do Estado do Acre, é bom que se diga de que este território já era ocupado por sociedades indígenas com alto grau de civilização. E assim que o pesquisador norte-americano Charles Mann (2007) descreve a Amazônia Pré-Colombiana. Ele chega à conclusão de que na Amazônia teriam existido grandes cidades, que os índios daquela época eram muito mais saudáveis que os europeus. O que não se sabe é como essas populações desapareceram.

Segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre, Fase 1 (2000), a área que hoje corresponde ao Acre passou por três momentos diferentes: o primeiro em 1852, quando foi anexado a província do Amazonas; o segundo quando os bolivianos se estabelecem em Porto Alonso e decretam o Departamento Boliviano do Acre; e finalmente o terceiro momento se deu com o Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903, quando o território foi anexado ao Brasil. Em 1904, através do decreto n. 5.188, o Território passa a ser Estado do Acre e é dividido em três Departamentos: Alto Acre, Alto Purus e Alto Juruá.

Silva (2003, p. 78) relata que, através do Decreto 14.382/01/10/20, foi imposta no Acre uma nova organização política - são extintos os departamentos e cria-se oficialmente o Território Federal do Acre. A cidade de Rio Branco fica definida como a capital territorial e as funções político-administrativas eram exercidas por um governador nomeado pelo presidente da República. No governo de Getúlio Vargas foram criados mais dois municípios, através do decreto Lei n. 968/21/21/38. Agora o Acre passaria a contar com sete municípios: Cruzeiro do Sul, Sena Madureira, Tarauacá, Rio Branco, Xapuri, Feijó e Brasiléia.

Em 1962 o Governo de João Goulart, através da Lei n. 4.070, o Território Federal do Acre é elevado à categoria de Estado. O autor do projeto foi então o deputado federal Guiomard dos Santos, que percebeu o anseio do povo acreano em tornar-se um Estado autônomo. Nessa linha de pensamento, Silva (2003, p. 79) faz o seguinte comentário:

[...] O Acre tornava-se assim um estado “autônomo” da federação brasileira quando já havia passado pelas fases áureas de suas arrecadações, da qual a união se apostou por décadas. Sua economia extrativa estava decadente e a maior parte de sua população rural empobrecida, já se acomodava em formas produtivas agrícolas e extrativistas de subsistência [...].

A partir de 1992 o Estado do Acre consolida sua organização político-administrativo com a criação de mais de dez municípios. Atualmente conta com 22 municípios: Acrelândia, Assis Brasil, Bujari, Brasiléia, Capixaba, Cruzeiro do Sul, Epitaciolândia, Jordão, Feijó,



Manuel Urbano, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Plácido de Castro, Porto Walter, Porto Acre, Rio Branco, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus, Sena Madureira, Senador Guiomard, Tarauacá e Xapuri.

A ocupação do território do Acre foi fruto de interesses nacionais e internacionais, principalmente da Inglaterra, que buscava o látex como fonte da matéria-prima para satisfazer suas necessidades industriais. É nesse contexto que Alves (2000) se refere ao tema:

Pertencente à Bolívia e ao Peru, a região dos altos rios Amazônicos é assinalada nos mapas dos séculos passado como “Tierras no Descubiertas”. Somente a partir de 1860, começaram as expedições exploratórias que revela seu imenso potencial econômico, especialmente para extração da borracha, matéria prima essencial para o desenvolvimento da indústria da Europa e dos Estados Unidos. A partir de então, a colonização foi rápida (*Apud ZEE, Fase I, 2000, P18*).

A colonização do Acre pelos migrantes nordestinos foi impulsionada por uma conjuntura econômica internacional, na qual o látex era a matéria-prima principal desse cenário. A Europa e os Estados Unidos tinham grandes interesses em adquirir o produto. Foi assim que o governo brasileiro, com a ajuda econômica desses países, incentivou a migração de famílias nordestinas para o Amazonas e conseqüentemente para o Acre. As promessas e as propagandas enganosas por uma vida melhor por parte do governo federal foram fundamentais para que milhares de famílias chegassem até o Acre.

Para Roberto Santos (*apud ZEE Fase I, 2000 p19-20*), a vinda das famílias nordestinas para o Acre representava uma série de motivos que vislumbravam dias melhores: (a) o preconceito que o trabalhador nordestino tinha em se dirigir para os cafezais do sudeste do Brasil, porque considerava o trabalho uma ocupação de escravos; (b) a ânsia de enriquecimento fácil propiciado pelo boom da borracha; (c) a propaganda realizada em cidades como Natal, Fortaleza, e Recife, que atraiu trabalhadores para os núcleos produtores; (d) o incentivo, por parte do governo do Pará e Amazonas, ao transporte desses imigrantes, visando supostos programas de colonização, mas com o intuito não confessado de colocar esses homens em função da atividade extrativista; e finalmente (e) a não-resistência por parte dos grandes latifundiários de terras nordestinas em reter o trabalhador em suas terras, uma vez que a seca estava assolando as suas propriedades.

Diante do exposto, vem a afirmação de que o Acre tem raízes nordestinas, era um povo que desconhecia totalmente o habitat da Amazônia, por conta disso é que quando recém-chegados eram chamados de “brabo”. Rodrigues (2004, p91), afirma que a figura do “brabo” era atribuída ao sertanejo recém chegado à região achando que as “pelas” (bola de borracha)



brotavam na seringueira como frutas, que podiam ser colhidas na árvore já pronta para a venda, e que tudo era muito fácil.

Após vários dias de viagem de barco, até chegar ao Acre, o sertanejo era recebido pela figura do “patrão”, que era o dono dos seringais, e que também era chamado de seringalista, responsável pela distribuição das famílias recém chegadas para as unidades produtivas chamadas de colocações, que era o local onde se extraía e se produzia a péla de borracha, daí o nome de seringueiro.

A relação econômica e social que existia entre seringalista e seringueiros era das piores que possamos imaginar. O novo homem amazônico, literalmente enterrado na sua colocação, não podia realizar outro tipo de atividade produtiva a não ser a extração do látex, para produzir a borracha, que era trocada por alimentos no barracão. O seringalista, que era o dono das terras, porém das colocações, obrigava os seringueiros a se dedicarem única e exclusivamente a produzir pélas de borracha. O sistema de escambo predominante naquela época e a falta de conhecimentos educacionais básicos fizeram do seringueiro um ente endividado e escravizado pela expertise do patrão. Mesmo assim, ele acreditava na possibilidade de um dia conseguirem muito dinheiro para voltar a sua terra natal. Mas, foi no início do século XIX que essas esperanças se tornaram mais distante.

Endividados por meio do barracão, estes homens ainda ambicionavam conseguir dinheiro através do látex para retornar à terra de origem. Este sonho tornou-se mais difícil de ser alcançado quando à partir de 1912, o Brasil passa a viver uma imensa crise no setor gumífero, devido à concorrência com a borracha da Malásia e do Ceilão. Esta crise fomentou a falência das casas aviadoras de Belém e Manaus e repetiu nos seringais amazônicos (ZEE, Fase I, 2000, p20)

A entrada de novos fornecedores ao mercado mundial de borracha natural, provocou uma estagnação de quase 30 anos na economia gumífera regional, falência total nos seringais amazônicos. Mas nem tudo estava perdido, durante a 2ª Guerra Mundial, o Brasil assina o Acordo de Washington (1943), comprometendo-se a produzir e enviar toda sua produção de borracha para os Estados Unidos. É nesse período que a borracha brasileira dará seu último suspiro. Para tanto o governo federal na tentativa de honrar seu compromisso e aumentar a produção de borracha, elabora um plano para recrutar trabalhadores do nordeste para serem assentados nas colocações da Amazônia Ocidental (MAHAR, 1978).

A ocupação do território acreano não foi um caso isolado, ela esta inserida no contexto geral das diferentes políticas que foram elaboradas para a ocupação do território Amazônico. Esta ocupação se intensifica após a Segunda Guerra Mundial, onde a Amazônia



passou a fornecer aos estados unidos, além da borracha, outros tipos de matéria prima, principalmente minério de ferro. Por conta disso, é que se criam os programas e planos de governo para integrar a região Amazônica aos demais estados brasileiros e a um mercado mundial. No capítulo referente a ocupação da Amazônia fazemos referência aos principais Planos, Programas e Projetos que foram responsáveis pela ocupação da região e especificadamente no Acre.

Para Silva (2003), foi durante o governo de Francisco Wanderley Dantas (1971-1975) que o Acre experimenta o modelo de desenvolvimento regional baseado na agricultura e pecuária extensiva. Foi nesse período - início dos anos 70 - que começaram a chegar o que se conhece como “primeiro fluxo de fazendeiros”, atraídos pelos incentivos fiscais e principalmente pelo preço das terras que eram vendidas a “preço de banana”; esses empresários estavam mais preocupados em formar latifúndios de que implantar fazendas de gado. O “segundo fluxo de fazendeiros” começaram a chegar por volta de meados da década de 70, esse grupo, diferente do primeiro, se mostrava interessado a implementar e desenvolver a atividade de pecuária que anos mais tarde essa atividade viria a provocar conflitos sociais gravíssimos pela posse da terra.

Nesse contexto de ocupação e desenvolvimento acreano, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, na sua segunda fase, faz a seguinte avaliação:

O Estado do Acre desempenhou um papel relevante na história da Região Amazônica durante a expansão da economia da borrachas no fim do século XIX pelo potencial de riqueza natural dos rios acreanos e pela qualidade e produtividade dos seringais existentes em seu território. O Acre foi cenário do surgimento de organizações sociais e políticas inovadoras nas últimas décadas do século XX baseadas na defesa do valor econômico dos recursos naturais. E hoje, tendo optado por um modelo de desenvolvimento que busca conciliar o uso econômico das riquezas da floresta com a modernização de atividades que impactam o meio ambiente, reassume importância estratégica no futuro da Amazônia. O Acre vem mostrando que é possível crescer com inclusão social e proteção do meio ambiente [...] (ACRE, ZEE Fase II, 2006, p13).

No apagar das luzes da década de 90, com a posse do novo governador, Jorge Viana, o Acre começa a vivenciar outro momento de planejamento territorial, uma das suas primeiras ações é de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico para poder planejar o estado com base nas suas potencialidades naturais existentes. É assim que o estado começa a delinear e definir sua própria identidade. Com essa ferramenta de gestão, elaborada com a participação da sociedade civil, o Estado tem clareza dos investimentos que esta realizando. A ajuda internacional, também foi e é importante para o crescimento econômico do Acre.



### 2.3 Histórico e Ocupação do Município de Brasília

Na região de Brasília habitavam povos Catianas e Maintanecas. A primeira penetração se deu em 1892, através de imigrantes nordestinos. A mesma foi famosa pelos conflitos de 1902 e 1903 na qual houve confronto entre as tropas comandadas por Plácido de Castro e bolivianas, especialmente no seringal Carmem (RELATÓRIO FINAL DO OTL, 2007).

Brasília, enquanto unidade territorial surgiu através de um incidente entre o juiz do 3º Termo de Judiciário da Comarca de Xapuri e o arrendatário do seringal Nazaré, o Sr. João Pereira de Pinho. Este obrigou o juiz Fulgêncio de Paiva a se retirar do local (RELATÓRIO FINAL DO OTL, 2007).

Fulgêncio de Paiva, com o auxiliar conduziu às costas todo o material e o arquivo do juizado numa peregrinação de seringal em seringal sem o devido acolhimento. A peregrinação terminou em Cobija, na Bolívia, onde o juiz e o auxiliar ficaram em casa de brasileiros, residentes em Cobija, feridos em seus sentimentos decidiram-se a fazer alguma coisa em favor da justiça ambulante. Organizou-se então, uma comissão composta de Luís Barreto Correia de Meneses, Reinaldo Melo, José Cordeiro Barbosa e Fulgêncio de Paiva, para escolher e adquirir o local para a fundação de uma vila, onde se ergueria o prédio da Justiça. Cogitou-se do local onde hoje é Epitaciolândia, mas o proprietário Hermano Juarez, alcançou a Comissão de demanda judicial. Finalmente, outra área surgiu: uma pequena faixa de terra do seringal Carmem frente à cidade boliviana de Cobija (RELATÓRIO FINAL DO OTL, 2007).

É neste contexto, que no dia 3 de julho de 1910<sup>1</sup>, braços de seringueiros, sobre as ordens dos doutores e seringalistas, derrubavam as primeiras árvores no local em que hoje está situada a cidade de Brasília (SILVA, 2003, p77).

Para Silva (2003), o dono das terras donde se instalou a vila, não estava muito conformado que esta situação foi preciso uma decisão judicial para que o proprietário pudesse ceder as terras para os fundadores da área já ocupada. Este fato da origem a que se possa dizer de que o município de Brasília teve sua formação histórica não espontânea.

Na análise de Silva (2003), Brasília foi fundada já em fases que a crise da economia extrativista da borracha, perante a concorrência da produção estrangeira dos seringais asiáticos, era devidamente sentida na região. Contudo, ainda por décadas consecutivas, este produto foi a base econômica da vila e do futuro município, sendo que nas épocas mais agudas da crise (a partir de 1920) com a quebra da estrutura produtiva dos seringais, esta

<sup>1</sup> A Vila Brasília foi considerada formalmente vila através da Resolução n. 28, de 20 de setembro de 1911.



atividade passou a ser desenvolvida sob base de produção familiar dos seringueiros, às vezes, intermediados por arrendatários (dos seringais) e pelos comerciantes (dos regatões), os “marreteiros”.

Entretanto, através do Decreto-Lei Federal nº. 968 de 21 de dezembro de 1938, o município de Brasília foi criado e compreendeu um só Distrito. Porém, em 31 de dezembro de 1943, o Decreto-Lei Federal nº. 6163 o nome Brasília foi substituído por Brasiléia (Brasil + Hiléia = floresta) permanecendo com esta designação até hoje (RELATÓRIO FINAL DO OTL, 2007).

Com a divisão municipal ocorrida em 1976, o Estado do Acre passa a incorporar cinco novos municípios, entre eles, está a criação do município de Assis Brasil, desmembrado do município de Brasiléia.

Neste contexto, Silva (2003, p. 80) faz a seguinte observação: “Com essa organização municipal no Estado, Brasiléia perde sua parte ocidental aonde viria ser implantado o município de Assis Brasil”. Para o referido autor este fato coincidia com a expansão da fronteira agropecuária no Estado, aonde Brasiléia viria a ser um dos municípios que mais sentiria este novo processo de ocupação territorial. Os antigos seringalistas começaram a vender seus seringais a empresários Sulistas, para implantação dos projetos agropecuários e conseqüentemente viria a expulsão de centenas de seringueiros que moravam nesses seringais, o que deu origem aos primeiros conflitos sociais pela posse da terra.

Com a última reforma municipal do estado, que culminou na realização de um plebiscito popular, dando origem a criação de mais dez novos municípios, entre eles listava-se o município de Epitaciolândia. Nesta divisão, Brasiléia perde sua parte norte oriental, onde viria ser implantado o município de Epitaciolândia (SILVA, 2003, p. 81).

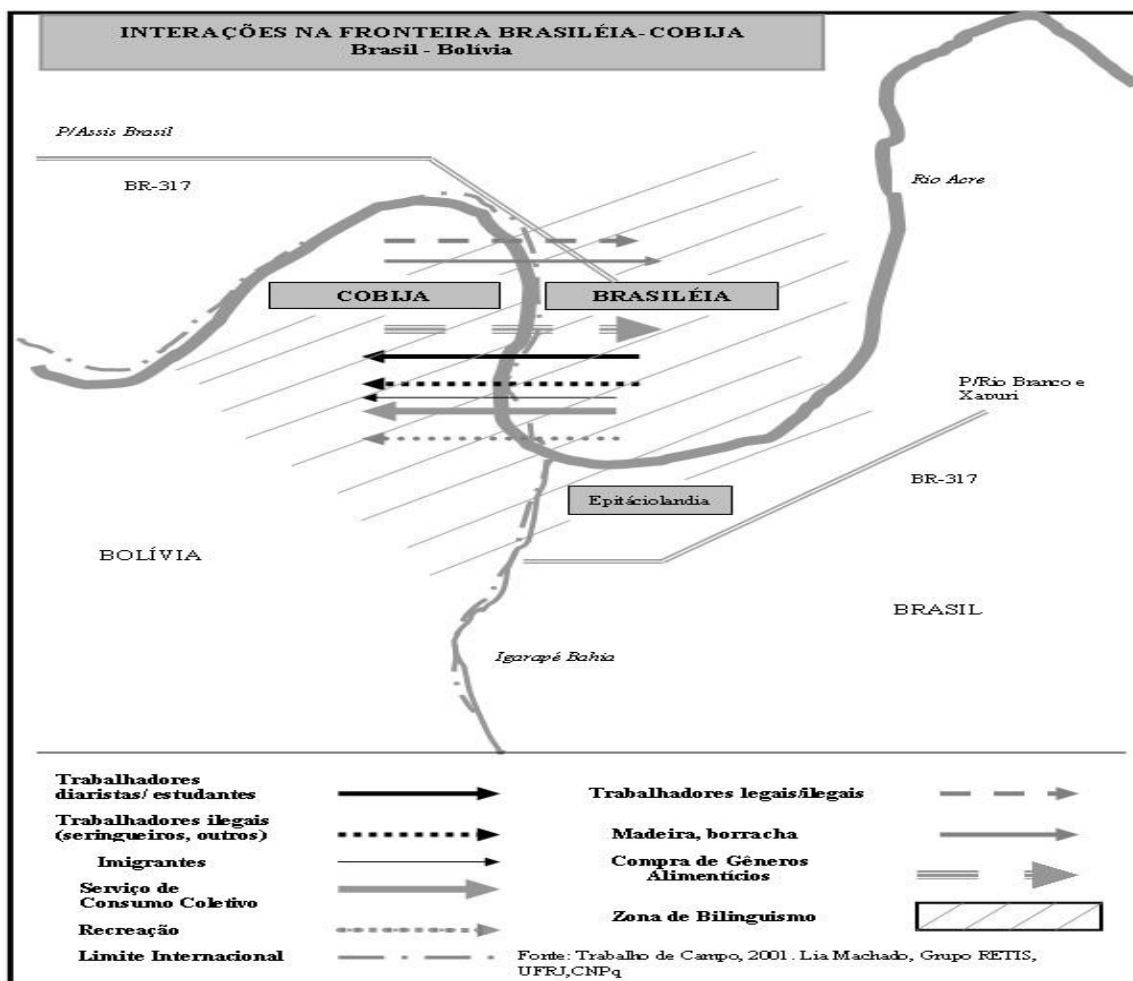
Com o novo processo de ocupação do Acre, decorrente da chamada “Política Desenvolvimentista”, a paisagem se transformou e as relações sociais se modificaram haja vista novos atores deste processo, oriundos especialmente das regiões sul e sudeste.

Muitos seringais, portanto, deram lugar a fazendas, Projetos de Assentamento de Colonização ou áreas para especulação fundiária, o que provocou uma intensa saída das unidades de origem, ou seja, os seringais. Desta maneira, muitos extrativistas foram parar em Projetos de Assentamentos e outros nas periferias das cidades. Ainda assim, pela falta de estrutura dos assentamentos, várias famílias acabaram migrando para as cidades, inclusive para a capital acreana (RELATÓRIO FINAL DO OTL, 2007).

Na primeira década de 60, Brasiléia já era uma cidade consumada com o comércio ativo, articulado tanto com outros municípios acreanos como com a vizinha cidade boliviana

de Cobija e com economia agroextrativista de subsistência assentado sobre o trabalho do seringueiro e pequenos agricultores em suas colocações ou lotes próximos da área urbana. Em 1963, tomou posse prefeito e vereadores eleitos, sendo destituídos no ano seguinte, passando, com isto, o município a ter seus políticos novamente nomeados (SILVA, 2003).

**Figura 2 - Interações na Fronteira Brasiléia/Brasil e Cobija/Bolívia**



Fonte: Grupo RETIS (2006).

Como podemos observar na figura acima, o município de Brasiléia encontra-se numa região de fronteira internacional com a cidade de Cobija, na Bolívia. Por conta disso, existe uma interação comercial muito forte, tendo o Rio Acre como o divisor geopolítico dessa situação. Além do Rio Acre, a única via de acesso a essa região é feita pela BR-317,





totalmente asfaltada e em bom estado de conservação, que finaliza no município de Assis Brasil, fronteira com o Peru.

Silva (2003), no seu livro “Na fronteira agropecuária acreana”, identifica dois processos de mobilidade populacional a partir da década de 70: o primeiro se deu com o êxodo rural de seringueiros provocando um acentuado crescimento populacional urbano; o segundo veio com a mobilidade populacional de seringueiros acreanos rumo aos seringais bolivianos. Tudo isto teve como motor principal o avanço das frentes capitalistas, comprando as terras e, desencadeando processos espoliativos dos posseiros/seringueiros de suas colocações.

**Tabela 04 - Brasiléia, população urbana e rural, 1970 – 2007**

Ano	Pop. Urbana	(%)	Pop. Rural	(%)
1970	2.665	21,6	9.641	78,4
1980	4.835	34,7	9.102	65,3
1991	11.557	57,0	8.706	43,0
1996	7.290	52,2	6.665	47,8
2002	9.630	64,0	5.399	36,0
2007	12.243	64,3	6.822	35,7

Fonte: IBGE, 1970, 1991, 1996, 2002, 2007; Cedeplar/UFGM, 1979, V.I. *apud* Silva, 2003, Contagem de População, IBGE, 2007,

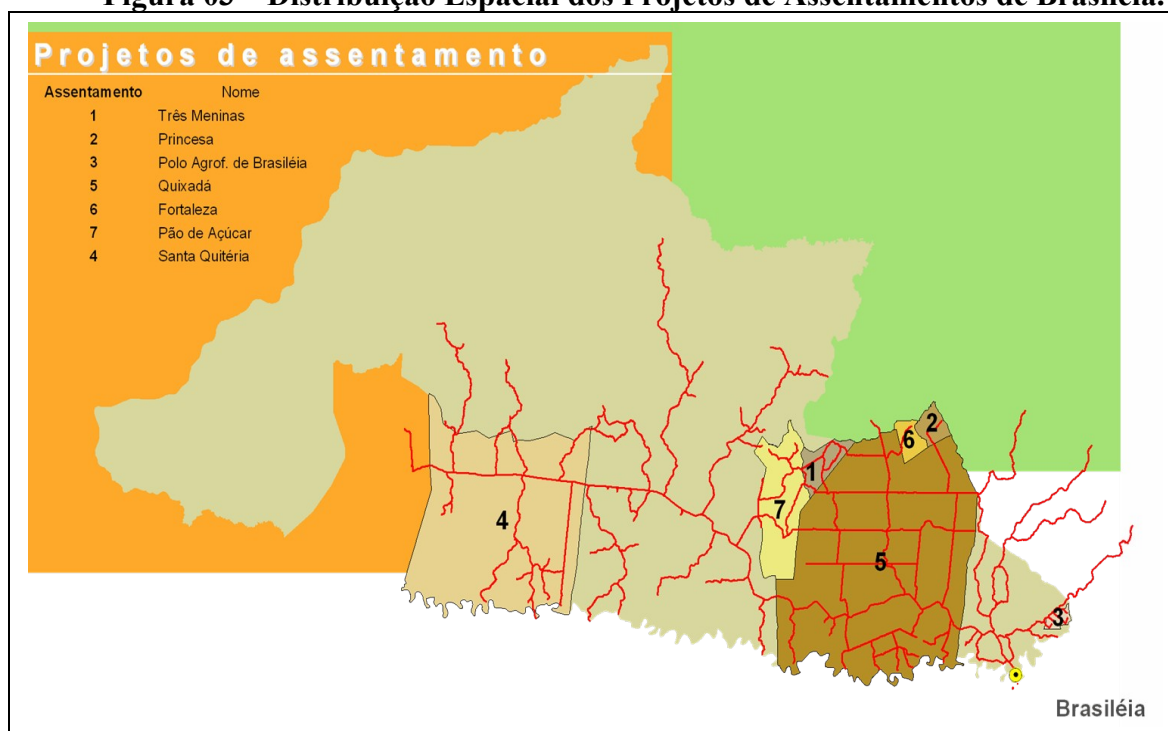
Conforme comentários de Silva (2003, p. 89), o incremento populacional na zona urbana e a diminuição da população rural, entre a década de 70/80, estão ligados a dois fatores: o primeiro se relacionado a mobilidade populacional interna, isto é, naquele período Brasiléia já se incorporava à fronteira agropecuária, obedecendo ao projeto desenvolvimentista idealizado pelo governo federal; e o segundo fato que corresponde a perda populacional rural e também de território, tem sua relação direta com a reforma Político-Administrativa de 1976, que deu a criação do município de Assis Brasil.

Ainda a tabela 1 revela que no período de 1980 a 1991, o Município teve o maior incremento populacional da sua história, isto provavelmente está relacionado mais uma vez com a política do governo federal através do Incra, que implantou o Projeto de Assentamento Dirigido Quixadá (PAD Quixadá) e o Projeto de Assentamento Agroextrativista Santa Quitéria (PAE. Santa Quitéria). No primeiro foram assentados com migrantes que vieram do Sul e do Centro-Oeste do país. Já o PAE S.Q. se caracterizava por não ter famílias assentadas e sim pelo fato de o Incra reconhecer a posse da terra, garantindo a permanência das famílias no próprio local.

Observando o quadro acima, sobre a população urbana e rural do município de Brasília, podemos concluir que a partir da década de 70 até o ano de 2002 o Estado tinha poucas políticas voltadas para um fortalecimento da produção familiar no meio rural. Por isso, havia pouco controle do êxodo rural e de incentivos para a permanência dessas famílias nas suas propriedades. Ao mesmo tempo, percebe-se que, de 2002 a 2007, a população tanto urbana quanto rural ficou praticamente estável. Provavelmente um dos motivos que contribuiu para esse fato foram as políticas públicas estaduais aplicadas nesse período para a zona rural.

Atualmente as terras do município de Brasília estão ocupadas por poucas fazendas, que são os antigos seringais, por cinco Projetos de Assentamentos Dirigidos, 01 (um) Projeto de Assentamento Agro-extrativista, os dois sob a tutela do Incra, e finalmente por um Projeto de Assentamento denominado Pólo Agroflorestal, este sob o domínio do Governo do Estado, implantado com o objetivo de assentar famílias carentes ou originárias da zona rural, concentrada na periferia da cidade, decorrentes do êxodo rural.

**Figura 03 – Distribuição Espacial dos Projetos de Assentamentos de Brasília.**



Fonte: SEMA, 2006 *apud Relatório Final OTL (2007)*

A Reserva Chico Mendes também ocupa grande parte do território do município de Brasília. Embora a área não esteja visualizada na figura XX, ela é considerada uma unidade de Uso Sustentável e está localizada aos fundos da margem direita da BR-317 no sentido Brasília/Assis Brasil, ou seja, a noroeste da sede municipal.



Com a nova divisão Político-Administrativa do Estado, que aconteceu entre 1991/1992, Brasiléia mais uma vez é afetada com a perda populacional e territorial. A vila Epitaciolândia, que pertencia ao município, com essa reforma passou à condição de município.

Segundos dados obtidos do ZEE Fase II (2006), a população do município de Brasiléia no ano de 2000 chegava a 17.013 pessoas, representando 3,05 % da população total do Estado. Já no ano de 2005 o número de pessoas morando no município era de 17.721 habitantes, o que representa 2,65% da população total do Estado do Acre. Tudo indica que durante esse período não houve fatos político-administrativos que levassem a ter uma mobilidade intermunicipal. Observa-se também que o crescimento populacional durante o período em questão foi em torno de 4%. No último censo realizado em 2007 pelo IBGE o município contava com uma população de 19.056 moradores.

Dentro desse contexto, Brasiléia tenta organizar seu planejamento administrativo e territorial da seguinte maneira:

#### **2.4 Tentativa de planejamento em Brasiléia**

Durante a pesquisa documental, não foi encontrado nenhum documento que nos remetesse ao tema em questão. No entanto, conseguimos colher depoimentos de funcionários públicos que prestaram serviço ao município em épocas anteriores a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que acabou estabelecendo critérios para a gestão das finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal de um gestor. Essas medidas/ações objetivam a prevenção de riscos e ajudam a corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Portanto, a medida adota como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade com as coisas públicas.

A LRF, além de estar protegendo os bens públicos/patrimônios, resguarda também a administração dos gestores e ainda vem contribuindo com a implantação de uma nova cultura de administração pública, do ponto de vista do gestor. Também está contribuindo para o exercício da cidadania, principalmente quando se exercita a participação popular.

Ao longo da sua história, o município de Brasiléia experimentou poucos métodos de planejamento, deve ser tal vez, pela pouca ou nenhuma exigência feita aos gestores municipais por parte da sociedade civil e pelas instituições públicas de controle e gestão administrativa em anos anterior a LRF. As prefeituras não tinham essa cultura de



planejamento transparente, atualmente percebemos de que trabalhar com o planejamento participativo é uma prática corriqueira entre os gestores municipais.

Ao referir-se sobre tema, o vice-prefeito e secretário municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Brasília, Antônio Raimundo Borges Pacífico, fez o seguinte comentário:

[...] já trabalhei no serviço público em outras épocas, o planejamento não tinha a participação da sociedade, ele era realizado por técnicos contratados ou funcionários da prefeitura. O planejamento se dava no âmbito mais técnico, sentavam dentro do gabinete a secretaria de planejamento e de repente aí entre três ou quatro pessoas formulavam o planejamento e faziam a Lei Orçamentária, o Projeto do Orçamento (PACÍFICO, 2008).

Antes de a LRF entrar em vigência, o município não tinha costume de realizar planejamentos abrangentes nos quais se pudesse contar com a participação de todos os setores da prefeitura e da sociedade civil.

No entendimento do vice-prefeito de Brasília, a prática de planejamento transparente e participativo, onde o povo é realmente ouvido e as ações são democratizadas, principalmente veio se aperfeiçoar na gestão 2005 / 2008, que corresponde à administração da atual prefeita do município.

A partir de 2001, Brasília começou a experimentar um novo modelo de administração, pautado no planejamento estratégico e tático e impulsionado pela LRF, que pressupõe participação popular. As ferramentas de gestão/administração atualmente utilizadas são relatadas a seguir:

#### **2.4.1 Plano Plurianual (PPA)**

O Plano Plurianual (PPA) é uma das primeiras ferramentas utilizadas pelo gestor público. Foi instituído pela última Constituição Federal de 1988 e tem como princípio básico o planejamento democrático que é fruto de debates com a sociedade organizada, com o intuito de decidir quais são os investimentos mais importantes para uma determinada região, dentro de um projeto de desenvolvimento.

O PPA busca interferir em todos os setores da sociedade, através da execução de políticas públicas que estimulem os diversos segmentos produtivos, que gerem mais e melhores empregos, que redução o índice de desigualdades regionais, que proporcione inclusão social, de maneira a ter uma sociedade mais justa e equitativa. Este instrumento de



planejamento estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um período de pelo menos quatro anos.

É assim, e dentro desses princípios, que a prefeitura de Brasília também elaborou seu PPA para a gestão atual (2005 a 2008). A metodologia utilizada é a da participação popular, reunindo todos os secretários e técnicos da prefeitura e também as representações da sociedade civil organizada do município, para debater, priorizar e propor diretrizes de investimentos para os diferentes setores da sociedade num período previamente já estabelecido e que seja capaz de promover o crescimento econômico, social e ambiental da população na qual está inserida.

É assim que Pacífico (2008) se refere ao Plano Plurianual em geral:

É uma exigência legal, a gestão pública tem que ter seu plano plurianual, tanto na esfera municipal, estadual e federal. Ela é elaborada para quatro anos. Quem aprova o PPA é a câmara municipal. É feito pelo executivo e remetido para o legislativo que é apreciado e aprovado. O PPA é apenas uma previsão e pode ser aperfeiçoado.

Para o vice-prefeito e secretário municipal de Brasília, Raimundo Borges Pacífico, todos os gestores do município vêm trabalhando de maneira coordenada com as organizações sociais, principalmente com o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Brasília, através das associações de produtores. Esse fato tem como objetivo, entre outros, buscar subsídios para a elaboração do PPA e adequá-lo à realidade do orçamento municipal.

#### **2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e o Plano Operativo Anual**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela atual Constituição Federal de 1988. Ele se constitui num projeto de lei que é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado para apreciação, discussão e posterior aprovação ou rejeição por parte do Poder Legislativo. Na LDO, o Executivo é que estabelece as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte.

A prefeitura de Brasília segue à risca essa orientação constitucional, conforme a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município Maria Auxiliadora de Castro.

Depois, anualmente a gente faz o nosso orçamento anual que é a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, porque o que está na diretrizes vai ter que ir para o orçamento. Quem aprova essas leis é a Câmara de Vereadores, ou seja, o PPA, a LDO e a LOA tem que ser aprovado pelos vereadores. Essa é a forma de como nos fazemos o planejamento aqui na prefeitura. Tudo isso é



uma exigência da nova lei de responsabilidade fiscal, é uma obrigação de todo Poder Executivo fazer, toda prefeitura tem que fazer (CASTRO, 2008).

Para Castro (2008), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Operativo Anual são elaborados pelos técnicos da Secretaria de Planejamento e Orçamento, com base nas demandas das demais Secretarias. Uma vez elaboradas essas ferramentas de gestão e controle, elas passam por um fórum de discussão popular, com representantes da sociedade civil organizada. Geralmente são convidados a participar representantes do Poder Legislativo, do Judiciário, presidentes de bairros, moradores, sindicatos, associações produtivas e todo o corpo técnico e secretariado da prefeitura. É o que afirma a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Município.

[...] agora, elaborar não, elaborar é com a gente aqui. Esses são os instrumentos legais que a gente tem aqui para fazer o planejamento. Agora o planejamento mesmo de ações que decorre disso aqui todinho é feito anualmente, que é o nosso planejamento estratégico, depois desse planejamento estratégico agente tira o planejamento tático, porque no planejamento estratégico todo Secretário, Gerente e Coordenador, ele bota lá o que ele quer, só que na hora que a gente vai filtrar a gente diz: olha isso aqui não dá, não tem recurso. É assim que nos fazemos o planejamento tático. O tático vai ser concretizado. Depois do tático os setores fazem seus operacionais, que é pra eles trabalharem. Quem participa do planejamento é todos os técnicos e secretários da prefeitura, inclusive a prefeita, quem coordena são dois técnicos que vem fazer com a gente aqui. Depois que faz isso aqui, só o planejamento e a prefeita sentam para tomar conhecimento. A avaliação das ações planejadas é realizada a cada seis meses (CASTRO, 2008).

Finalmente, podemos citar também como tentativas de planejamento o próprio Ordenamento Territorial Local e o Plano Diretor da Cidade, que ainda estão em fase de conclusão. Para melhor compreensão sobre o planejamento municipal, atualmente a administração da prefeitura de Brasília está sedimentada na seguinte estrutura: Secretaria Municipal de Gabinete, Gabinete do Vice-Prefeito, Assessoria Jurídica (Assejur), Secretaria de Comunicação (Semcom), Secretaria Municipal de Administração (Semad), Secretaria Municipal de Finanças (SMF), Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Urbanismo (Semotur), Secretaria Municipal de Educação e Desporto (Semed), Secretaria Municipal de Saúde (Semsu), Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social (Semcias), Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Semam) e Secretaria Municipal de Planejamento (Semplan).

É importante mencionar que, além da participação popular, adotada pela prefeitura de Brasília para discutir seus planejamentos, foram criados diferentes conselhos municipais de caráter consultivo, deliberativo e normativo das políticas de cada setor. A título de



exemplo, podemos citar o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, que é uma instancia que participam várias instituições públicas e os diversos segmentos da sociedade civil e do setor privado com atuação no município.

## CAPÍTULO 3 – OTL DE BRASILÉIA: UMA EXPERIÊNCIA

### 3.1 Algumas Considerações

No primeiro capítulo da dissertação, que faz ênfase a iniciativas de planejamento do desenvolvimento, foram abordadas as quatro fases que compõem o ordenamento territorial local. É assim que, logo no início os trabalhos, devem ser orientados para que se tenha uma visão comum do ordenamento. A primeira fase compreende o trabalho de orientação política; num segundo momento se realiza o trabalho de levantamento de dados secundários, esta fase é chamada de diagnóstico do ordenamento; a terceira fase é a elaboração e discussão de possíveis cenários de desenvolvimento sustentável do ordenamento; e por fim, a quarta fase compreende a implementação do ordenamento, que consiste nos trabalhos de aprovação e execução dos planos.

Foi esse o modelo que norteou a elaboração do OTL de Brasiléia. Nesse sentido, os trabalhos da implementação foram divididos em três etapas diferentes, porém sequenciais: Antes, durante e depois das oficinas comunitárias.

Antes de relatar a experiência propriamente dita do OTL de Brasiléia, faremos algumas considerações que julgamos serem de muita importância para se compreender melhor todo o processo de implantação da experiência que é considerada piloto:

- a- O Ordenamento Territorial Local de Brasiléia era para o estado do Acre uma das estratégias, a nível meso, do Zoneamento Ecológico – Econômico. Portanto, ele está vinculado as diretrizes e princípios do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE) e ao Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico;
- b- Era uma demanda eminente do Governo do Estado do Acre a realização do Ordenamento do território em todos os municípios localizados na Região do Alto Acre (Capixaba, Xapuri, Epitaciolândia, Brasiléia e Assis Brasil);
- c- A idéia de realizar o Ordenamento Territorial Local do município de Brasiléia foi fruto de uma série de reuniões realizadas em 2004 com os municípios que fazem parte do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Acre (Condiac). Nestes encontros estavam os técnicos e representantes do Governo do Estado, através da Secretaria de Meio Ambiente (Sema), que formularam a proposta de OTL para os municípios;





- d- Num desses encontros foi identificado que o município de Brasiléia deveria ser o primeiro a implantar seu OTL, e que este serviria como experiência piloto para ser replicado nos demais municípios da região. A justificativa foi a seguinte: a) a pavimentação da rodovia BR-317 e a sua interligação com o Peru poderia gerar futuramente uma série de impactos sociais e ambientais; b) o município possui área bastante antropizada e c) o município possui área que detém unidades territoriais ainda conservadas;
- e- Os recursos financeiros eram do Governo Federal, do Programa de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), com contrapartida financeira do Estado do Acre. A administração financeira dos recursos e a contratação de consultorias, também recaiam sobre o Estado.
- f- Por último e não menos importante, a prefeitura de Brasiléia escolhida no âmbito do Condiac, deveria demonstrar interesse político para que a proposta de OTL possa funcionar a contento.

É nesse contexto que o Ordenamento Territorial local iniciou o desenvolvimento de suas ações com uma caracterização ambiental da BR-317, identificando os principais problemas da região do Alto Acre, com ênfase no município de Brasiléia. Após essa análise, foi definida como área piloto para a realização do Ordenamento Territorial Local o Município de Brasiléia, com enfoque no uso da terra e gestão da bacia hidrográfica, de forma a nortear os atores do município na tomada de decisões e atendendo aos princípios do desenvolvimento sustentável. Depois essa experiência deverá ser levada a todos os outros municípios da regional do Alto Acre.

A esse respeito, Cruz (2008) faz o seguinte comentário,

[...] olha, a idéia surgiu, não foi de Brasiléia, foi do Território, dos cinco municípios do consorcio, foi um planejamento do consorcio desde 2001 2002, que vinha surgindo a idéia de se elaborar ordenamento territorial e planos diretores e outros sistemas de gestão para ordenar os nossos municípios, uma vez que todos os municípios que compõem o consorcio de Capixaba até Assis Brasil, são municípios que crescem desordenadamente.



Esses foram alguns dos fatos mais importantes que contribuíram para a implantação do Ordenamento Territorial do Município de Brasília. A seguir relatamos passo a passo a experiência vivenciada durante o processo.

### **3.2 Antes das Oficinas Comunitárias**

#### **Primeiro Passo: articulação**

Com a contratação de dois articuladores políticos por parte da Sema, e com a Gerente de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Brasília, foi possível dar início aos trabalhos de articulação, sensibilização, orientação e envolvimento das instituições públicas de âmbito municipal, estadual e federal e do setor privado, incluindo aqui as associações de moradores, associações comunitárias e sindicatos.

O trabalho foi realizado, tendo como mecanismo de aproximação as reuniões e as visitas às diferentes instituições, já no primeiro contato com cada instituição se fazia uma explanação sobre a importância do OTL para as instituições e para o município. Finalizando a visita, marcava-se um próximo encontro, no qual estariam todos os atores envolvidos.

Como o OTL trata da questão ambiental do município, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente foi o órgão que criou, elegeu e deu legitimidade à Comissão Especial e Colaboradores, amparado no Artigo 11 da Lei nº 014/2005 que institui a Política Municipal de Meio Ambiente do município. A Comissão foi criada em reunião do Comdema, através de Resolução do próprio Conselho e seus membros oficializados através de Portaria.

A escolha das instituições e dos respectivos representantes obedeceu aos seguintes critérios: atuação no município, representatividade local, envolvimento com a temática, vontade de participar e experiência em mobilização.

O envolvimento das instituições no geral foi satisfatório, tanto por parte das instituições governamentais (municipal, estadual e federal), quanto não-governamentais (associações e sindicatos). Isso exigiu muita dedicação e trabalho principalmente na parte de articulação e mobilização.

A Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, através da Gerência de Meio Ambiente foi a principal coordenadora local do processo de OTL. Era também responsável pelo trabalho de mobilização junto às comunidades e aos parceiros institucionais com o objetivo de viabilizar as oficinas participativas e as reuniões de planejamento da Comissão Especial e Colaboradores.



Não restam dúvidas de que a Secretaria Municipal de Agricultura desempenhou um importante papel no processo de engajamento das instituições no processo participativo de OTL de Brasiléia. É assim que se refere Borges Pacífico,

As oficinas que aconteceram nas comunidades teve uma participação maciça da população, depois com outros segmentos do setor produtivo como pecuaristas, que inclusive eu fiz o trabalho de mobilização dessa categoria, fui eu que pessoalmente que fiz essa mobilização e obtivemos êxito porque teve uma oficina exclusiva para essa categoria com a participação muito boa, tanto de presença como nas discussões por ocasião da oficina. E depois com outras categorias quando foi preciso a participação de entidades como a Associação Comercial, lá estava presente, discutindo os problemas pertinentes as oficinas ali que estavam sendo feitas (PACÍFICO, 2008).

Embora a participação institucional tenha sido considerada satisfatória, deveria ter sido mais estruturada, mais sistematizada. A equipe municipal que conduziu o processo deve buscar mecanismos para que se tenha maior participação das lideranças comunitárias nos diferentes processos de levantamentos de campo.

### **Segundo passo: elaboração da agenda de trabalho**

Corresponde à primeira reunião a ser realizada com a Comissão de OTL. Aqui se define a agenda de trabalho da comissão, que deverá conter as atividades a serem realizadas nas próximas semanas e meses, identificando os responsáveis pela execução, período e os insumos necessários para a realização de cada atividade. A discussão de definição das áreas prioritárias do município a serem trabalhadas se dá com auxílio de um mapa ou imagem de satélite que mostre todo o município.

**Tabela 05 – Modelo de definição de atividades da Comissão de OTL**

O que Fazer?	Quando Fazer?	Como Fazer?	Onde Fazer?	Quem Faz?	Res. da Ação

Fonte: OTL Brasiléia (2007); adaptado por Raul Vargas Torrico (2007)

Para orientar as atividades ao nosso planejamento, foram elaboradas duas questões que nortearam a elaboração da nossa agenda:

- Que tipo de atividades devemos realizar para ordenar o nosso município



- Que tipo de capacitação precisamos para elaborar o nosso OTL

Em resumo, no segundo passo foram realizadas três atividades: a primeira é a elaboração da agenda de trabalho; a segunda a definição das áreas prioritárias a serem trabalhadas; e a terceira é o diagnóstico do município realizado através de informações secundárias que são fornecidas pelas instituições parceiras.

### **Terceiro Passo: capacitação de facilitadores do OTL**

Como a experiência de OTL de Brasiléia tem caráter multiplicador, foram realizadas capacitações que foram demandadas durante a elaboração da agenda de trabalho pela comissão. Além dos técnicos da comissão de OTL, foram capacitados também técnicos de outros municípios da região do Alto Acre. Os principais cursos foram:

- Nivelamento de atores do OTL
- Metodologia para implantação do OTL em Brasiléia;
- Técnicas de facilitação, visualização e moderação para oficinas de campo;
- Cartografia e uso de GPS;
- Elaboração e interpretação de mapas utilizando a ferramenta do Terra View.

### **Quarto Passo: elaboração do pré-diagnóstico**

Os facilitadores são responsáveis pelo andamento e fluidez das ações determinadas na agenda de trabalho. Os técnicos da Comissão Especial de OTL fornecem as informações coletadas para os facilitadores, que sistematizarão tais dados. O diagnóstico foi elaborado considerando as seguintes dimensões temáticas:

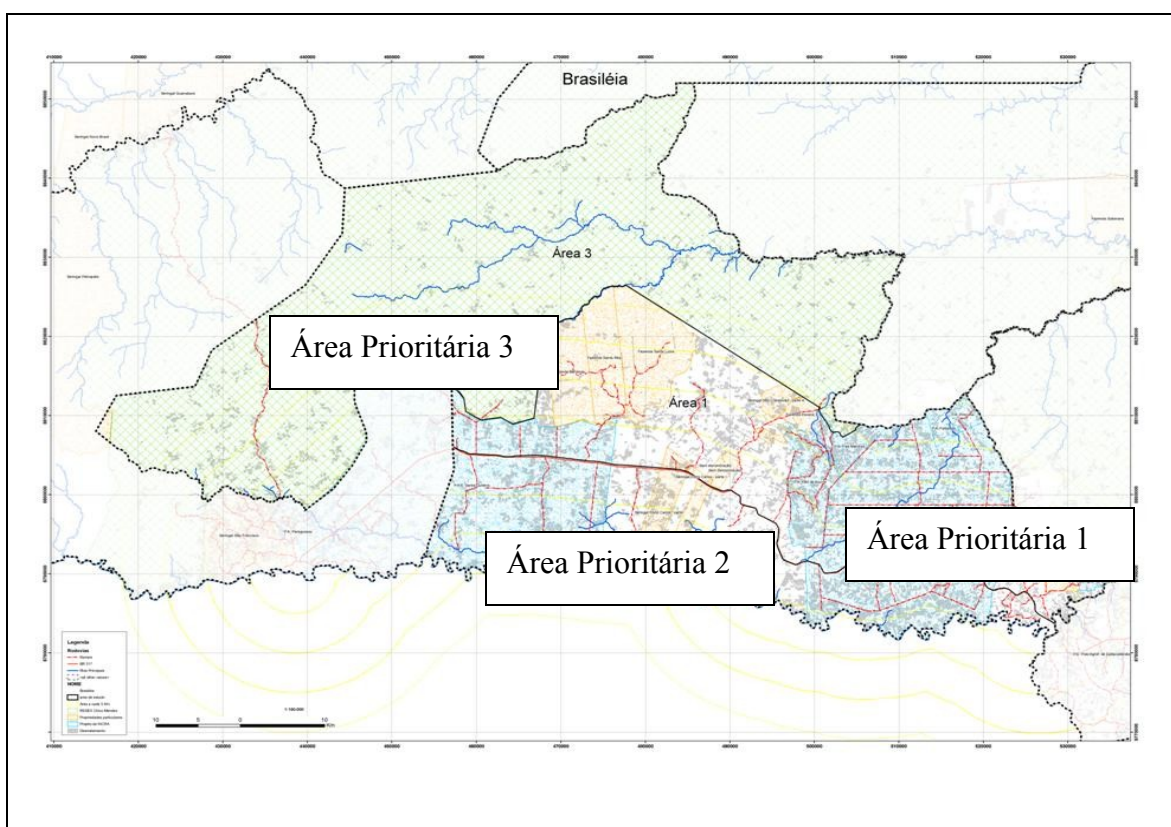
- a) Ambiental ou Ecológica;
- b) Social;
- c) Econômica;
- d) Política/Institucional;
- e) Cultural;

### Quinto Passo: definição de áreas prioritárias a serem trabalhadas

Nessa oficina participam todos os facilitadores e moderadores da Comissão Especial de OTL que vão a realizar as oficinas nas comunidades. Esse é o momento em que, com o auxílio de um mapa ou imagem de satélite do município, definem-se as áreas prioritárias por onde se deve começar a realizar as oficinas participativas.

Os participantes foram divididos em três grupos. Cada um deles discutia as áreas que seriam prioritárias, considerando todos os aspectos bióticos e abióticos do município. Feito isso, em plenário cada grupo apresentava, defendia e justificava o porquê da tal escolha. No fim se fazia um cruzamento entre os mapas e entrava-se em consenso com todos os membros das equipes. O resultado foi o seguinte (figura 04):

**Figura 04 - Divisão das áreas prioritárias**



- **Área Prioritária 1:** Compreende da divisa da Reserva Chico Mendes até a BR-317, ou seja, a margem direita da BR-317 (levando em consideração a implantação de uma zona de amortização – 5 km);
- **Área Prioritária 2:** Compreende da margem do Rio Acre até a BR-317, ou seja, a margem esquerda da BR-317;



- **Área Prioritária 3:** A área da Reserva Chico Mendes correspondente ao município de Brasília.

Essa oficina tem várias finalidades. Serve, principalmente, para definir o rumo do OTL através da identificação dos maiores problemas sócio-ambientais do município e da criação de uma visão do desenvolvimento e do ordenamento territorial. A partir destas definições foram delimitadas as áreas prioritárias do OTL de Brasília. Nessa oficina serão analisadas as políticas públicas das esferas federal, estadual e municipal que influenciam o desenvolvimento territorial do município.

### **Sexto Passo: definição dos locais das oficinas**

Essa atividade também é de responsabilidade da Comissão Especial de Ordenamento Territorial. Através do levantamento das informações sobre organização social do município, foi possível identificar o número de associações de produtores rurais existentes, onde elas estão, número de associados, infra-estrutura física existente nas associações, vias de acesso, outras características que a Comissão julgue necessária saber. Esta informação geralmente esta disponível no Sindicato de Trabalhadores Rurais ou na Secretaria de Obras e Infra-estrutura do município.

As estatísticas do município em 2006 apontavam que a área rural de Brasília contava com 57 Associações de Produtores Rurais e Extrativistas; 10 Associações de Bairros; 04 Cooperativas; 08 Sindicatos; 07 Conselhos, além de um grande número de grupos de mulheres. Isto, como já foi demonstrado, na tabela 01 com os nomes das associações com seus respectivos endereços.

**Tabela 06 – Associações sedes das oficinas comunitárias**

<b>Associação</b>	<b>Endereço</b>	<b>Associação</b>	<b>Endereço</b>
Pólo Agroflorestal	Ramal do Pólo	Associação São Luiz	Ramal do 26
Jesus Matias	Ramal Esperança	Chico Mendes	Ramal do 52
Quatro Bocas	Ramal do 13	Raimundo fogo	Ramal do 59
Quatro Bocas	Ramal do 19	Santa Helena	Ramal do 60
		Escola	Ramal do 88

Fonte: STR de Brasília; organizado por Raul Vargas Torrico, 2008

Com essas informações em mãos, a Comissão de OTL chegou a definir o número de oficinas comunitárias e o nome das associações onde deveriam ser realizadas as oficinas



(associação pólo). Os mapas de infra-estrutura viária e de pessoas que conhecem as áreas e as vias de acesso são indispensáveis para poder fazer uma boa seleção dos locais das oficinas.

Juntamente com a definição dos locais das oficinas, foi possível elaborar uma pré-agenda, em que se estabeleciam as datas para a realização das futuras oficinas. Esse procedimento ajudou ao processo de mobilização que teria que ser realizado nas comunidades, cuja responsabilidade era dos dois articuladores e da Gerência de Meio Ambiente do município.

### **Sétimo Passo: preparação e definição da metodologia das oficinas**

Em cada oficina foram reunidas entre seis e oito comunidades, que estavam representadas da seguinte maneira: um representante da associação; um representante do clube de mães; um professor (a); e um morador mais antigo da comunidade.

A preparação das oficinas estava relacionada, entre outros, com a definição de papéis na Comissão Especial de OTL. Ou seja, com a escolha de um moderador; dois relatores; e três facilitadores, que já tinham passado por um processo de treinamento e tinham domínio das ferramentas necessárias para levar adiante as oficinas. Os papéis da comissão eram intercalados ao longo de cada oficina. Alguém que era moderador, por exemplo, na outra oficina poderia estar desenvolvendo o papel de facilitador.

As perguntas-chaves que nortearam as oficinas (Tabela 7) foram elaboradas pelo Grupo de Trabalho de OTL do Estado e repassadas para a Comissão de OTL para que esses possam aplicar nas oficinas. O GT tem a seguinte composição institucional: Secretaria de Meio Ambiente do Estado (Sema), Centro de Pesquisa Agroflorestal do Acre (Embrapa/Ac), Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais (Pesacre) e o Parque Zoobotânico (PZ).

A metodologia definida pelo GT e Sema para realizar as oficinas comunitárias em Brasília foi a mesma utilizada durante as oficinas que auxiliaram a elaboração do ZZE da Fase II, ou seja, hierarquização de problemas. Por isso a necessidade de um técnico da Sema em estar presente durante todas as oficinas comunitárias, o qual fazia o papel de moderador.

**Tabela 07 – Perguntas Norteadoras Durante as Oficinas Comunitárias**

Há problema de água na sua comunidade? O que fazer para resolver?	Quais os principais problemas com a infra – estrutura local? e as sugestões de melhoria?
Existem áreas desmatadas/queimadas em sua comunidade? O que pode ser feito para diminuir?	Quais os conflitos sócio-ambientais da comunidade? Como resolvê-los?
Quais os principais problemas com a produção? Como resolvê-los?	Quais as potencialidades de sua comunidade?
Existem conflitos pela posse da terra? Como resolver?	A educação tem contribuído para melhorar a sua vida? De que forma?
Quais as atividades econômicas se destacam na sua comunidade?	Quais as principais ameaças/ fragilidades de sua comunidade?

Fonte: OTL Brasília, 2007

### 3.3 Durante as Oficinas Comunitárias

#### Oitavo Passo: procedimentos nas oficinas

Para garantir a participação de todos os representantes das comunidades, as oficinas eram realizadas nos fins de semana e obedecia a uma agenda previamente estabelecida pela Comissão de OTL. A abertura do evento geralmente era feita por um representante da prefeitura, que, além de dar as boas-vindas, fazia uma explanação do objetivo e da importância do ordenamento territorial.

A apresentação dos participantes era da forma tradicional. Cada um se identificava com seu nome e o nome da associação a que pertencia e qual a relação que tinha com sua comunidade. Em seguida uma lista de presença fazia o registro dos participantes.

Antes de dar início aos trabalhos, o moderador da oficina fazia uma explicação da metodologia que teria que ser seguida.

O levantamento das demandas existentes nas comunidades era realizado através de pergunta feita pelo moderador utilizando uma tarjeta pregada no mural para ser visualizada por todos.

O levantamento das soluções para cada problema também viria em forma de tarjetas. A cada participante era facultado o direito de elaborar quantas respostas ou demandas tivessem. Esse era o ritual utilizado para identificar as demandas das comunidades presentes. Em outras palavras, o que se realizava era uma chuva de idéias para resolver cada demanda.

A hierarquização dos problemas e soluções era realizada pelos participantes, que tinham orientação por parte do moderador e facilitadores para priorizar tanto as demandas quanto as soluções dadas no coletivo em três grupos: o primeiro era de prioridade alta, o segundo de prioridade média e o terceiro de prioridade baixa. O grau de prioridade de cada



demanda e de cada solução era identificado na tarjeta por um distintivo colorido que seria atribuído a cada grupo.

Para identificar os problemas no mapa, os participantes são divididos em grupos. Com a presença de um facilitador, procede-se à identificação dos problemas que estão acontecendo na comunidade. Eles podem ser conflitos sociais, ambientais ou de qualquer outra índole. Da mesma maneira também se procede para identificar as potencialidades e as vocações econômicas produtivas, turísticas e outras.

O comparecimento aos eventos por parte de lideranças comunitárias foi efetivo e propositivo. As comunidades foram ouvidas e se envolveram durante o processo de discussão de um novo modelo de gestão territorial.

Nesse sentido, a secretária Municipal de Planejamento e Orçamento, Maria Auxiliadora de Castro, afirma:

As comunidades foram ouvidas, todos os setores. Pessoas que estão diretamente envolvidas no seu local, elas tem muito mais a oferecer de quem esta aqui na cidade. Por exemplo, se eu tiver que localizar aqui no mapa alguma comunidade, associação, escola ou posto de saúde, eu enquanto secretaria teria muito mais dificuldade de que um agente de saúde, de que um morador da área, então nesse sentido foi muito interessante essa participação popular das pessoas ligadas a cada temática (CASTRO, 2008)

### **3.4 Depois das Oficinas Comunitárias**

#### **Nono Passo: sistematização e elaboração dos produtos**

Após a realização das oficinas, todo o material produzido durante o encontro era encaminhado para a Sema, para ser sistematizado pelos técnicos da área, que já tinham trabalhado no ZEE da Fase II e que certamente tinham adquirido experiência no manejo da metodologia.

Concluída a fase de sistematização das demandas, problemas e soluções das oficinas comunitárias, estes irão complementar as informações do diagnóstico municipal, assim como também servem para elaborar o prognóstico (visão de futuro), os mapas temáticos e a proposta de pactuação (compromissos e responsabilidades) com todas as instituições que têm atuação na esfera municipal.

A sistematização das temáticas dos problemas e soluções identificadas nas comunidades irão compor o documento do Plano Municipal de Ordenamento Territorial do



município. Também com essas informações deve-se elaborar a matriz de compromissos e responsabilidades para serem pactuadas junto às instituições parceiras que têm atuação em Brasília.

A seguir, descrevemos de maneira organizada os resultados das informações obtidas nas oficinas comunitárias. Para chegarmos a esse resultado, foram utilizados o quadro matriz dos problemas e soluções elaborado pela equipe da Sema, as anotações dos relatores e as anotações pessoais que foram feitas durante cada evento.

#### **a) Problemas e soluções relacionados com a água nas comunidades**

Os problemas relacionados com a qualidade da água que foram apontados envolvem a falta de água de junho a setembro; não existe controle para verificar a qualidade da água nas propriedades; desmatamento de mata ciliar/nascentes e contaminação de cursos hídricos por agrotóxicos.

Associado a tudo isso, a falta de planejamento na construção de açudes e outras fontes de captação de água é considerado um problema grave. Finalmente, e não menos importante, está na lista de problemas o tratamento da água, que praticamente inexiste nessas comunidades.

Algumas soluções foram apontadas para resolver o problema da qualidade da água: abertura de mais poços artesianos em lugares previamente estudados por técnicos do governo; distribuição de filtros; utilização de cloro em todas as propriedades. Paralelamente a essas medidas deve ser implantado um programa de educação e fiscalização ambiental para sensibilizar e conscientização da população residente.

O problema do desmatamento deve ser resolvido mediante um programa de reflorestamento da mata ciliar dos rios, igarapés e nascentes, com orientação técnica especial e a participação dos moradores, com espécies arbóreas que propiciem a geração de renda para as comunidades; buscar parcerias junto a Embrapa-Ac e a Ufac, para que realizem estudos de campo mais detalhados antes da construção dos açudes; melhorar os serviços de assistência técnica por parte da Seater e Seaprof, ambas as instituições são de responsabilidade do governo estadual.



## **b) Problemas e soluções relacionados com o desmatamento e queimadas**

Por ser uma região onde estão localizados vários projetos de assentamento do Inbra, as propriedades encontram-se com mais de 70% sem a cobertura florestal primária. Isso vem esgotando os solos e conseqüentemente degradando as áreas. Portanto, a maior preocupação dessas comunidades é a falta de alternativas econômicas para recuperar e poder trabalhar nas áreas degradadas,

As soluções apontadas para evitar o uso do fogo são de caráter tecnológico, pois vai à busca de identificação de alternativas para a utilização do fogo. A fiscalização também é outra ferramenta apontada para resolver o problema (muitas devem ser incorporadas a programas de reflorestamento de áreas degradadas).

Recomenda-se também que esse problema deve ser tratado em nível de parcerias institucionais. Para tanto, apontam-se as seguintes medidas corretivas: melhoramento de assistência técnica por parte das instituições responsáveis; difusão de alternativas ao uso do fogo através da assistência técnica; mecanização agrícola; reflorestamento de áreas desmatadas e manejo agrossilvopastoril das pastagens; criar um programa de mecanização pontual no campo para recuperação dos solos e; financiamento de trator para as associações (em forma de consórcio).

As soluções para o problema do desmatamento e queimadas devem estar centradas em três linhas temáticas: a primeira é a potencialização da fiscalização ambiental nessas áreas; a segunda é a implantação de um programa de reflorestamento para recompor os fragmentos alterados; e a terceira diz respeito a busca de alternativas econômicas que substituam as práticas de desmatamento e queimadas na região.

## **c) Problemas e soluções relacionados com conflitos fundiários**

Existem proprietários sem o título definitivo da terra. Ainda assim, é preciso minimizar o conflito existente entre latifundiário e moradores, principalmente das comunidades que moram no Pólo e na Associação Alegria do Carmem. Não é um conflito pela posse da terra, mas pela titulação da propriedade.

Na maioria das associações foi verificado que não existem conflitos de caráter fundiário. No entanto, verifica-se uma intensa exploração ilegal dos recursos naturais



existentes nas propriedades das associações. Assim, temos como problema principal a retirada ilegal de madeira e a caça ilegal de animais silvestres.

Também se identificou como problema grave a retirada de madeira das colocações, com a conivência dos moradores, que não estão cumprindo as normas determinadas no Plano de Utilização do Projeto de Assentamento Extrativista. Isso acarreta sérios problemas de convivência na comunidade.

Embora as comunidades da reserva extrativista Chico Mendes tenham seu Plano de Utilização (PU) aprovado pelos moradores e pelo Ibama, mesmo assim foram identificados problemas de venda ilegal de lotes para moradores da cidade que não têm perfil extrativista.

Como problemas de conflitos sócio-ambientais destacam-se a abertura de novas áreas em locais inapropriados para fazerem roçados; a caça com cachorro, o contrabando de animais silvestres e a exploração dos recursos naturais (castanha e madeira) de forma ilegal.

As medidas que devem ser adotadas são com relação ao fortalecimento das organizações comunitárias, para que possam pressionar o Incra a regularizar essas áreas, através de uma Resolução.

Outra medida sugerida pelos líderes comunitários é de que se deve desburocratizar os órgãos competentes e responsáveis pela fiscalização e autorização das atividades produtivas nessas áreas - seja o Ibama ou o Imac - e buscar junto às instituições de pesquisa e extensão técnicas apropriadas para implantar o manejo de fauna; essas atividades devem ser complementadas com um programa de educação ambiental.

As comunidades apontam também como medidas a ser tomadas a elaboração de termos de parceria institucional entre o Ibama, Incra e a Associação de produtores de Brasília. Isso vai fortalecer as instituições envolvidas e garantir uma fiscalização mais efetiva.

#### **d) Problemas e soluções relacionados com a produção**

As comunidades identificaram problemas em toda a cadeia produtiva que se relaciona com a produção rural. Os principais gargalos são a falta de açudes nas propriedades rurais das comunidades aliada à assistência técnica por parte das instituições responsáveis pela extensão rural, florestal e/ou agroflorestal, que é avaliada pela população como insatisfatória.

Embora os ramais, principais vias de acesso às comunidades, sejam trafegáveis durante o período de verão (seca amazônica), também são considerados os principais



problemas que repercutem no transporte da produção primária dos colonos no período invernos (chuva), durante o qual existem algumas comunidades que ficam totalmente isoladas.

Também foi apontado como principal problema que impede o desenvolvimento e crescimento da produção rural a falta de incentivos econômicos para melhorar e aumentar a produção, o escoamento do excedente da produção, a falta de qualidade nos produtos, o acesso ao mercado, solos ácidos, o preço dos produtos não cobrem os custos de produção e a organização comunitária que é muito frágil.

Finalmente, para os moradores da reserva extrativista o problema da produção rural está na ausência de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas, como tratores, roçadeiras, arados, adubos químicos e outros.

As soluções para minimizar as demandas levantadas pelos líderes e moradores comunitários vão na direção do fortalecimento das parcerias com outras instituições, por exemplo: parceria entre Seater e Prefeitura para abertura e melhoramento de açudes; estabelecer um calendário permanente de visitas técnicas às áreas rurais; capacitar agentes comunitários para prestar assistência técnica na própria comunidade; melhoramento de ramais (piçarramento e ponte); aquisição de maquinário agrícola (tritador e trilhadeira) através de órgãos estaduais e municipais competentes.

A implantação de casas de farinha, capacitação de produtores na produção de farinha com qualidade, diversificação da produção (peixe, polpa de frutas e criação de pequenos animais), manejo de espécies não – madeireiras, garantia de preço mínimo, agregação de valor ao produto original, estudo das cadeias produtivas e, estudo e recuperação dos solos; também foram apontadas como medidas para resolver a questão da produção.

#### **e) Problemas e soluções relacionados com as condições de vida**

Para os participantes, o trabalho dos agentes de saúde é considerado essencial para melhoria das condições de vida das populações rurais. Implica dizer que falta agente de saúde permanente na maior parte da unidade territorial. Também o serviço médico itinerante é considerado problema no sentido de que não atende na totalidade todas as comunidades. As condições de vida também estão associadas à educação, pois o bem-estar social tem relação direta com o grau de conhecimento que o indivíduo tenha adquirido. Nesse sentido, as comunidades rurais são carentes de escolas que proporcionem o ensino médio para os jovens que estão em idade escolar e se encontram fora da sala de aula.



Duas soluções foram encontradas para resolver a questão: melhoramento dos serviços prestados no itinerante por parte da Secretaria Municipal de Saúde; e contratação de agentes de saúde para atender áreas onde não existe o serviço itinerante;

O problema educacional pode ser resolvido da seguinte maneira: que a prefeitura realize estudos para viabilizar a implantação do ensino médio nas escolas rurais.

#### **f) Problemas e soluções relacionados com infra-estrutura**

Segundo os representantes comunitários, os problemas mais emergenciais que atingem a população rural do município de Brasiléia são a falta de manutenção das vias de acesso as comunidades, melhoramento de bueiros e pontes, melhoria dos ramais, falta de energia elétrica em algumas comunidades, ausência de telefone público e melhoramento da estrutura física de algumas escolas.

Para os representantes das comunidades Santa Luzia e Jacu, é emergencial a abertura de um ramal que dê acesso a essas comunidades. Além disso, falta interligar o Ramal do 75 ao Ramal do 88.

Para esses problemas foram apontadas as seguintes soluções: no Ramal da Piscicultura, a solução é o piçarramento e aterro; no Ramal da Santa Inês deve ser feito o melhoramento da via; piçarramento e construção de bueiros; nos ramais Gameleira e Castanheira, recuperação e manutenção de ramais; construção de ponte na linha 10; refazer os bueiros; reabertura da linha 10; abertura de ramais nos Projetos Princesa, Leônidas e Gralcy.

A ampliação da rede de energia e a implantação de telefones comunitários devem ser viabilizados junto aos órgãos responsáveis e competentes (governo estadual e companhia de comunicação telefônica). Sendo assim, o problema poderá ser minimizado através do estabelecimento de uma parceria entre a prefeitura e as comunidades.

#### **g) Potencialidades identificadas nas oficinas comunitárias**

As potencialidades foram identificadas tendo como princípio o conhecimento e a vocação produtiva de cada comunidade/região. Foi assim que surgiram as principais potencialidades ou oportunidades e foram sistematizados da seguinte maneira:

**Tabela 08: Potencialidades identificadas nas oficinas**

POTENCIALIDADES	COMUNIDADES
Piscicultura	Comunidades presentes nas oficinas do Pólo Agroflorestal, do Km 26, do Km 84 e do Km 68, especialmente Porto Carlos/ Santa Luzia, UNIACRE e Picadão.
Criação de pequenos animais	Criação de galinhas: Porto Carlos e João Barbosa; criação de aves e suínos: Pólo, São Luiz e comunidades do PAE Santa Quitéria; frango caipira: Ramal do 19 e Reserva Extrativista Chico Mendes.
Fruticultura	Produção de polpas de frutas: comunidades do Km 68, do ramal do 19 e São Luiz.
Agricultura	Arroz, milho, mandioca e banana: São Luiz; agricultura de lavoura branca sendo a mandioca a de maior potencial: Ramal do 13, UNIACRE e comunidades do Km 68.
Pecuária	Pecuária de corte e leite: São Luiz, ramal do 19, ramal do 13 e do Km 68. A Resex Chico Mendes também apontou como potencialidade, porém até 30 cabeças por colocação.
Artesanato	Sementes, cipó e madeira: algumas comunidades da Km 68; sementes e cipós: Reserva Extrativista; sementes e bordados: ramal do 19; látex, biojóias, sementes e crochê: Pólo Agroflorestal e Santa Quitéria.
Manejo florestal	Uso múltiplo da floresta: Pólo Agroflorestal, Santa Quitéria; manejo florestal de açaí e castanha: Porto Carlo; coleta de castanha: ramal do 13; castanha, copaíba, jatobá, látex e açaí: Reserva Extrativista Chico Mendes.
Produtos madeireiros	Utilização da madeira, palheira e do bambu: ramal do 13 e Reserva Extrativista Chico Mendes.
Ervas medicinais	Reserva Extrativista Chico Mendes.
Mel de abelha	Reserva Extrativista Chico Mendes.
Agroindústria (farinha)	Ramal do 19, do Km 68 e do ramal do 13.
Agroindústria (doces)	Doces e compotas: Km 68
Olericultura	Ramal do 19.
Leite e derivados	Ramal do 19.
Turismo	Ramal do 19 (riozinho).

Fonte: oficinas comunitárias do OTL, Relatório final OTL. Organizado por Raul Vargas Torrico.

### **Décimo Passo: apresentação dos produtos e pactuação**

Os produtos gerados no processo de elaboração do Ordenamento Territorial Local do município de Brasília não tiveram a participação efetiva da Comissão Especial municipal. Todos os produtos, sejam mapas temáticos, mapas de gestão territorial, diagnóstico e o documento de pactuação, foram elaborados todos e cada um deles por consultores e técnicos da Secretaria de Meio Ambiente do Acre (Sema). Até o término da elaboração deste trabalho, não tinha sido aprovado pelas instituições e por representantes das comunidades que participaram das oficinas e pelas demais instituições que representam os diferentes segmentos da sociedade.

A aprovação e pactuação foi oficializada através de um encontro do qual participaram toda a equipe do governo municipal, incluindo a prefeita, os técnicos e consultores da Sema, o secretário de Meio Ambiente do Acre e outras instituições do governo



estadual e federal. Estavam presentes também representantes de algumas comunidades rurais e alguns diretores do Sindicato Rural e do Sindicato Patronal.

A pactuação, chamada também de momento de intervenção social, é extremamente importante porque é o momento em que se estabelece uma negociação entre as demandas da comunidade e as possíveis soluções para que se possa melhorar a qualidade de vida da população que está inserida no município. É o momento onde estão presentes todas as instituições que prestam serviços ao município. Ou seja, de um lado temos os demandadores de serviços, que são as comunidades em geral, e do outro temos os prestadores de serviços públicos, representados pelas mais diversas instituições que atuam em Brasília.





## CONCLUSÕES

Ao analisar detalhadamente este trabalho, que trata de compreender o processo de elaboração do ordenamento do território de Brasiléia e sua possível replicabilidade para poder ordenar a ocupação social e econômica de outros municípios do Acre, concluímos que:

1 - Um dos objetivos do Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE Fase II é o ordenamento territorial de todos os municípios do Estado. Com isso, o governo pretende ter uma visão estratégica de integração das políticas nacionais, regionais, municipais e comunitárias, tendo como prioridade a Região do Alto Acre;

2 - O Ordenamento Territorial Local (OTL) do município de Brasiléia se constitui como uma ferramenta de grande valia para os gestores municipais, núcleos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, agentes financeiros de desenvolvimento, universidades e as instituições não-governamentais que já podem dispor de informações essenciais para as tomadas de decisões, constituindo-se assim numa relevante contribuição do ZEE – Fase II para a gestão do território;

3 - O OTL de Brasiléia partiu de uma demanda externa. Ou seja, a idéia de implantar o ordenamento do território em Brasiléia foi do governo do Estado, através da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, e não assim da vontade do município;

4 - Embora o município tenha necessidade de elaborar seu OTL, foi constatado que era uma política do governo estadual para poder cumprir um dos objetivos do Zoneamento Ecológico-Econômico da Fase II. Isso permitiria viabilizar seu projeto de desenvolvimento sustentável para o Acre;

5 - Tanto os gestores municipais quanto a sociedade civil local tiveram uma participação mais informativa de que propositiva em todas as fases do OTL do município;

6 - Conclui-se também que, embora a Comissão Especial e de Colaboradores tenha poder de decisão no processo de implantação do OTL, isso nunca aconteceu, pois seus membros sempre adotaram postura de obediência na aplicação de metodologias desenhadas pelos técnicos e consultores da Sema;

7 - As ferramentas utilizadas durante as oficinas, como mapas, cartilhas e outros, demonstraram eficiência na medida em que os participantes conseguiram levantar as demandas e soluções coerentes para minimizar os problemas que são acometidos pelas comunidades;



8 - Do ponto de vista metodológico, a experiência de ordenamento territorial local do município de Brasiléia é considerada um modelo capaz de ser replicado em outros municípios, sempre e quando se respeitem as peculiaridades do local onde será realizado;

9 - Do ponto de vista financeiro, é inviável sua replicabilidade, quando se considera que o município terá que assumir os custos da elaboração do OTL, uma metodologia que exige custos que não são compatíveis com a arrecadação municipal. Portanto, a busca de parcerias institucionais é fundamental tendo em vista que as prefeituras não têm condições financeiras nem capacidade instalada física nem humana para elaborar um OTL sozinho;

10 - A experiência de Brasiléia ainda não é um produto acabado. A metodologia deve ser melhorada e aprimorada na medida em que se elaborem outros ordenamentos territoriais nos municípios do Alto Acre.



## RECOMENDAÇÕES

Para que a experiência de OTL de Brasiléia possa ter melhores resultados em outros municípios, sugerimos que sejam adotadas, se possível, algumas considerações que faremos a seguir:

1 - Os recursos financeiros para a elaboração do ordenamento territorial local devem ser administrados pela própria prefeitura, pois é ela que estará ordenando seu território;

2 - A Sema deve continuar como parceira das prefeituras para ajudar a elaborar seus OTL municipais;

3 - Melhorar o aproveitamento por parte da equipe técnica dos conhecimentos dos moradores das comunidades. Exemplo: georreferenciar informações junto com uma pessoa da área;

4 - Deve existir maior interação entre os técnicos e a comunidade;

5 - Elaborar um manual, ou seja, um passo-a-passo descrevendo as atividades que são realizadas durante a elaboração do OTL.

6 - Que o documento de pactuação seja realmente submetido ao conjunto das instituições que atuam no município para que se possa firmar compromisso com as demandas assumidas;

7 - Que as prefeituras criem equipes permanentes, priorizando funcionários que pertençam a quadro efetivo da instituição, para trabalhem durante e depois da elaboração do OTL;

8 - Buscar mecanismos administrativos que possibilitem a participação efetiva e proativa dos representantes das instituições que irão compor a Comissão Especial de OTL;

9 - Realizar palestras e reuniões com os secretários municipais, para que eles tenham noção da importância da gestão territorial através do OTL;

10 - É necessário também que o setor empresarial, as instituições de pesquisa e a academia incorporem nos seus planejamentos atividades que venham ao encontro da problemática levantada no processo de elaboração do OTL.

11 - O Estado, como impulsionador dos processos de Ordenamentos Territoriais Locais nos municípios, não deve monopolizar as informações, que devem ficar centralizadas nas secretarias municipais de origem;

12 - Melhorar a intervenção da liderança da prefeitura no processo de implantação do OTL municipal.



- ANEXO 1 – Imagem de satélite do município de Brasília.**
- ANEXO 2 – Mapa de localização das escolas da zona rural, Brasília.**
- ANEXO 3 – Mapa de recorrido dos agentes de saúde da zona rural, Brasília.**
- ANEXO 4 – Mapa de infra-estrutura do município de Brasília.**
- ANEXO 5 – Mapa de gestão territorial do município de Brasília.**
- ANEXO 6 – Mapa de solos.**
- ANEXO 7 – Mapa de vegetação.**
- ANEXO 8 – Mapa de sub-bacias do município de Brasília.**
- ANEXO 9 – Mapa fundiário do município de Brasília.**
- ANEXO 10 – Mapa de localização da unidade de conservação de Brasília**
- ANEXO 11 – Mapa de evolução do desmatamento e focos de calor de Brasília.**
- ANEXO 12 – Mapa de passivo ambiental do município de Brasília.**
- ANEXO 13 – Desmatamento em áreas de preservação permanente em Brasília**



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE, Governo do Estado. **Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre**; Recursos naturais e meio ambiente – documento final. Rio Branco: SECTMA. 2000. v.1

ACRE. Governo do Estado do Acre. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II**: documento síntese SEMA. Rio Branco. 2006.

ALMEIDA, P. Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org>> Texto. Acesso em: 27 set. 2007.

ARTIGO. Disponível em <<http://www.comciencia.br/reportagens/amazonia>> Amazônia: interesses e conflitos. Acesso em: 20 de set. 2007.

BECKER, Bertha K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para proteger cenários?**. Parcerias Estratégicas, nº. 12; Rio de Janeiro, 2001

BOLÍVIA. Ministério de Desarrollo Sostenible y Planificación. **Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial em Bolívia**. La Paz, 2001

BOLÍVIA. Ministerio De Planificación Estratégica E Participación Popular – Bolívia. **Guia Metodológica para la formulación de los planes municipales de ordenamiento territorial en áreas rurales**. La Paz, 2001.

BRASIL, Governo Federal. **Programa Zoneamento Ecológico-Econômico**: diretrizes metodológicas para o zoneamento ecológico-econômico do Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2001

BRASIL, MMA & SAE. **Detalhamento da Metodologia para execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. Rio de Janeiro, 1997.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Anais da oficina sobre a política nacional de ordenamento territorial. Brasília, 2005

BUENO, Francisco da Silva. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**. Ministério da Educação. 11º edição. Rio de Janeiro. 1986.

CASTRO M.A. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasília**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 29 jan. 2008.

COLOMBIA. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. **Plan de Ordenamiento territorial: marco metodológico**. Proyecto Checua. Bogotá, 1998.

CORREIA M. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasília**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 28 jan. 2008.



CRUZ J. M. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasília**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 29 jan. 2008.

DALE, Virginia. et all. **A conservação de áreas protegidas e os limites da conservação ambiental em Rondônia**. Ambiente & Sociedade, ano II nº5, p97-98. 1999. disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 01 out. 2007.

DENIZAR, F. Becker. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003.

EMBRAPA/RO. **Sustentabilidade Agrícola na Amazônia**. Disponível em: <<http://www.machadinho.cnpem.embrapa.br>> Texto. Acesso em: 01 out. 2007.

FARIAS. K. L. **Doutrinas: o problema do método na filosofia do direito**. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas>> Acesso em: 12 de dez. 2007.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**. Um modo de agir un mundo em permanente mudança. 4ª edição; editora Paz e Terra; Rio de Janeiro, 1983

FERREIRA, R. Léo da. et. All. **Avaliação de um projeto de Desenvolvimento em Rondônia**. Economia e Sociedade v. 15 nº 2 (27), p 401 – 408. Campinas, 2006.

FREITAS R.R. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasília**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 28 jan. 2008.

FIBGE. **República Federativa do Brasil: informações gerais**. 1991. Disponível em <<http://www.brcactaceae.org/brasil.html>> Acesso em: 11 de set. 2007

FLORES. Murilo. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte**. Territórios com identidade cultural. Março de 2006.

GUIMARAES. A.D.M. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Serie texto para discussão nº 4. Brasília, 2003.

GUTBERLET, Jutta. **Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica**. Vol. 16 nº 46. São Paulo. 2002. Disponível em < <http://www.scielo.br/scielo.php?pid> > Acesso em: 13 e set. 2007.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5º edição. Editora Civilização Brasileira S.A. Rio de Janeiro – RJ, 1991

JAZEK P. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasília**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 29 jan. 2008.

KRUGER, Hans. **Gestão Territorial e Zoneamento Participativo: Experiências e lições aprendidas nos projetos de gestão ambiental integrada do Acre, Amazonas e Pará**. S.n.t. Artigo cedido pelo autor em 2005.



LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 3ª edição; editora Perspectiva S.A. São Paulo; 1975.

LIMA N.F. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasiléia**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasiléia, 28 jan. 2008.

MATUS, Carlos. **O Planejamento é Democrático?** Adeus Senhor Presidente. Recife: Editora Litteris, 1989. p. 154-160

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978. pp. 7-48.

MENDES, C. André. et. al. **Estruturação de avaliação ambiental estratégica para o Rio Grande do Sul: uma necessidade imediata**. Disponível em: <<http://www.ageflor.com.br>> Artigo nº 27. Acesso em: 13 set. 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia**. 2da. Edição. Campinas, SP. 1991.

PACÍFICO A.R.B. [**Avaliação do ordenamento territorial de Brasiléia**]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasiléia, 29 jan. 2008.

PARÁ, SECRETARIA EXECUTIVA DE AGRICULTURA. **Planejando o Desenvolvimento Local** “Texto: Zoneamento Participativo”, Hans Krüger. Belém, PRORENDA RURAL – PARÁ, 2002.

PARANÁ, Governo do Estado. **Zoneamento Ecológico Econômico do Paraná**. Disponível em: < <http://www.pr.gov.br/zee/>> Acesso em: 13 de set. 2007.

PREFEITURA DE BRASILÉIA. **Lei nº 014 de 18 de Maio de 2005, Política Municipal de Meio Ambiente de Brasiléia** – AC. Brasiléia, 2005.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTECAO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL, Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), **Projeto de Gestão Ambiental Integrada – PGAI** - Termo de Referência 02/2005-ZEE.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTECAO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL, Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), **Projeto de Gestão Ambiental Integrada – PGAI/AMAZONAS**. Diagnósticos socioeconômicos dos municípios de Humaitá e Apuí de 2004. Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Passos Operacionais.

RAFFESTIN. Claude. **Por uma geografia de poder**. Geografia e política, v 29. Editora Ática S.A. São Paulo, SP. 1993.

REBOUÇAS, F. Silva. **Extração Madeireira: Aproveitamento ou destruição dos recursos da floresta**. Presidente Prudente – SP: 2006.

RODRIGUES, Ecio. **Vantagem Competitiva do Ecossistema na Amazônia: O Cluster Florestal do Acre**. Tese de Doutorado. UnB. Brasília. 2004.



RIBEIRO J. [Avaliação do ordenamento territorial de Brasília]. Entrevista concedida a Raul Vargas Torrico, em Brasília, 27 jan. 2008.

RÜCKERT, Aldomar A. **A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil: Uma política territorial contemporânea em construção.** *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (66).

SILVA, Silvio Simione da. **Na Fronteira Agropecuária Acreana.** Laboratório de estudos urbanos, populacionais e agrários em geografia. Depto de Geografia – UFAC. Rio Branco, Acre. 2003.

SILVA, M. Valadares de. **Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979).** Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/congresso2003/>> Texto. Acesso em: 25 set. 2007.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)