

ipea

série monográfica

amazônia: desenvolvimento e ocupação

29

josé marcelino monteiro da costa, *editor*

Durante a maior parte de nossa história, a Amazônia foi encarada ou poeticamente como o "Inferno Verde" ou, pelos ufanistas, como uma das maiores riquezas da terra. Na verdade, ninguém conhecia realmente a Amazônia, sempre relegada a um segundo plano nas cogitações dos formuladores da política pública. Atualmente, a Amazônia vem mudando da situação de "presumido" Eldorado para a condição mais realista de "fronteira", com tudo o que isso implica de região a desbravar e, principalmente, ocupar. Mas como ocupá-la, racionalmente, sem destruir esse chamado "pulmão" do mundo? Nesta fase de ocupação acelerada, tanto dirigida quanto espontânea, a questão reveste-se da maior pertinência.

No ensaio "O Anúncio de uma Nova Amazônia", seu autor põe em dúvida a validade dos conceitos de desenvolvimento e dos modelos regionais de planejamento ora em voga, terminando com a lembrança de que esse processo de desenvolvimento não pode ser promovido a contrapelo ou com a marginalização da comunidade local.

No ensaio "Amazônia: Recursos Naturais, Tecnologia e Desenvolvimento (Contribuição para o Debate)", é discutida a ocupação à base de grandes empresas versus ocupação via empreendimentos de portes médio e pequeno, a internalização de efeitos, os incentivos fiscais ou as despesas públicas, os benefícios e custos privados em contraposição aos benefícios e custos sociais e a tecnologia importada em comparação com uma tecnologia especificamente adaptada à região.

Em "Exame da Situação Atual da Hiléia Brasileira: Ecologia Florestal, Atividade Humana Recente e Preservação da Floresta", é estudada em profundidade a preservação da floresta extremamente rica da Amazônia, tendo em vista a inauguração da "era do trator"

na região, a abertura das grandes estradas de integração e a política de desenvolvimento incentivado.

O sistema de propriedade da terra e as relações de trabalho na Amazônia são objeto do ensaio que se segue: "Sistema de Propriedade e Relações de Trabalho no Meio Rural Paraense". Uma das constatações mais importantes é que tem havido aumento dos índices de concentração agrária, em proveito dos grandes proprietários e especuladores.

O ensaio "Colonização Espontânea, Política Agrária e Grupos Sociais" estuda a colonização predominantemente espontânea no eixo da Belém—Brasília. O fracasso do propalado objetivo da política agrária — a fixação do homem à terra — com as conseqüências da migração crônica, proletarização do camponês e "Inchamento" dos centros urbanos são comentados com rara lucidez.

A análise dos fluxos migratórios, por fim, é realizada no ensaio "Migrações Internas na Amazônia". Ao passo que nos primórdios da ocupação os movimentos populacionais estiveram estreitamente vinculados aos ciclos de produção estrativista, observa-se agora uma imigração maciça de pequenos produtores em busca de terras, principalmente em áreas em que novas estradas são abertas, embora com tendência para esvaziamento populacional do interior do Estado do Amazonas, onde a cidade de Manaus tende a concentrar grandes fluxos rurais-urbanos.

A problemática amazônica foi, enfim, estudada com o rigor científico que seria de esperar dos autores dos ensaios aqui reunidos, pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais.

**AMAZÔNIA: DESENVOLVIMENTO
E OCUPAÇÃO**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL (IPEA)**

Presidente do Conselho de Administração

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

ÉLCIO COSTA COUTO
Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Instituto de Pesquisas (INPES)

HAMILTON CARVALHO TOLOSA
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
Superintendente

Instituto de Programação e Orçamento (INOR)

ANTONIO ALVES DE OLIVEIRA NETO
Diretor-Geral

Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)

JAYME COSTA SANTIAGO
Diretor

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
SERVIÇO EDITORIAL

Rua Melvin Jones, 5 — 28º andar — Rio de Janeiro (RJ)



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS (INPES)
MONOGRAFIA N.º 29

amazônia: desenvolvimento e ocupação

José Marcelino Monteiro da Costa (Editor)
Armando D. Mendes
Herbert Schubart
Roberto Santos
Jean Hébette
Rosa E. Acevedo Marin
José Alberto Magno de Carvalho
Morvan de Mello Moreira
Maria do Carmo Fonseca do Vale

RIO DE JANEIRO
IPEA/INPES
1979

Costa, José Marcellino Monteiro da, ed.

Amazônia: desenvolvimento e ocupação, editado por José Marcellino M. da Costa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979.

256 p.

(IPEA/INPES. Monografia, 29)

1. Amazônia (região) — Condições econômicas. 2. Amazônia (região) — Colonização. 3. Migração Interna — Amazônia (região). I. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. II. Série. III. Título.

CDD 330.9811

CDU 330.341 (811)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento.

No final deste trabalho encontra-se relação completa das obras publicadas pelo IPEA.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
I — O ANÚNCIO DE UMA NOVA AMAZÔNIA (Armando D. Mendes)	9
1.1 — À Guisa de Introdução a Tudo o Mais: Desenvolvimento de Quem e para Quê?	9
1.2 — A Dimensão Amazônica do Brasil: O Desafio	15
1.3 — A Dimensão Brasileira da Amazônia: A Contribuição	23
1.4 — À Míngua de Conclusão sobre Quase Nada: Planejamento, uma Liturgia Tec- nocrática?	30
II — AMAZÔNIA: RECURSOS NATURAIS, TEC- NOLOGIA E DESENVOLVIMENTO (CON- TRIBUIÇÃO PARA O DEBATE) (José Mar- celino Monteiro da Costa)	37
2.1 — Introdução	37

2.2 — O Modelo Histórico de Aproveitamento dos Recursos Naturais da Amazônia . . .	39
2.3 — A Industrialização Brasileira e as Disparidades Regionais	40
2.4 — Integração da Amazônia ao Sistema Nacional	48
2.5 — Implicações Espaciais das Características Tecnológicas das Atividades de Exploração dos Recursos Naturais da Amazônia	53
2.6 — A Questão Ecológica	64
2.7 — As Grandes Controvérsias	67
2.8 — Subsídios à Reformulação da Estratégia de Uso e Aproveitamento dos Recursos Naturais Vigentes	67
2.9 — Considerações Finais	87
 III — EXAME DA SITUAÇÃO ATUAL DA HILÉIA BRASILEIRA: ECOLOGIA FLORESTAL, ATIVIDADE HUMANA RECENTE E PRESERVAÇÃO DA BIOTA (Herbert Schubart)	 89
3.1 — Introdução	89
3.2 — Ecologia e Evolução na Amazônia	90
3.3 — Atividade Humana Recente na Amazônia Brasileira e suas Possíveis Conseqüências Ecológicas	95
3.4 — Medidas a Serem Tomadas para Preservação da Biota Amazônica	100
 IV — SISTEMA DE PROPRIEDADE E RELAÇÕES DE TRABALHO NO MEIO RURAL PARAENSE (Roberto Santos)	 103
4.1 — Introdução	103
4.2 — Do Imobilismo à Instabilidade	105
4.2.1 — O Passado Recente	105

4.2.2	— Mudanças Verificadas	107
4.2.3	— Origens das Tensões Atuais .	109
4.2.4	— A Reconceituação Regional da Propriedade	111
4.3	— Estrutura Agrária	113
4.3.1	— Concentração e Dispersão Fundiárias	114
4.3.2	— A Ação do Poder Público ..	122
4.4	Tipologia das Relações de Trabalho no Meio Rural	134
4.4.1	— Categorias de Demanda de Força de Trabalho	135
4.4.2	— A Oferta de Trabalho	137
4.5	— Conclusões	139
 V — COLONIZAÇÃO ESPONTÂNEA, POLÍTICA AGRÁRIA E GRUPOS SOCIAIS (Jean Hébette e Rosa E. Acevedo Marin)		
5.1	— Introdução	141
5.2	— O Problema: Políticas Governamentais e Colonização Espontânea	143
5.3	— Estrutura Fundiária	146
5.4	— Fixação à Terra e Alocação da Mão-de- Obra Excedente	158
5.5	Condições de Viabilidade Econômica da Pequena Agricultura	169
5.6	Incentivos Fiscais	176
5.7	Crédito Agropecuário	179
5.8	Conclusão	186
 VI — MIGRAÇÕES INTERNAS NA AMAZÔNIA (José Alberto Magno de Carvalho, Morvan de Mello Moreira e Maria do Carmo Fonseca do Vale)		
		193

6.1 —	Introdução	193
6.2 —	Ocupação Econômico-Demográfica da Amazônia	196
6.2.1 —	Introdução	196
6.2.2 —	Ciclo da Borracha e Migração	197
6.2.3 —	Decadência do Ciclo da Bor- racha e Migração: O Caso de Belém e Manaus	201
6.2.4 —	Castanha e Garimpo	203
6.2.5 —	Rodovia Belém—Brasília: Im- plicações Demográfico-Econô- micas	209
6.2.5.1 —	Implantação da Zona Franca de Manaus: Conse- qüências Demo- gráficas	215
6.2.5.2 —	Zona Franca de Manaus: Conse- qüências Demo- gráficas	218
6.3 —	Evolução da População na Década de 60	221
6.3.1 —	Níveis Regionais de Natalida- de e Mortalidade	222
6.3.2 —	Crescimento Natural e Cresci- mento Corrente na Década de 60	223
6.3.3 —	Fluxos Migratórios por Proce- dência e Destino	224
6.3.4 —	Conclusões Intermediárias ..	227
6.4 —	Atuação Governamental e Tendências Recentes	231
6.5 —	Conclusões Finais	241

LISTA DE MAPAS, GRÁFICOS E TABELAS

Mapas

Áreas-Programa do POLAMAZÔNIA	63
Amazônia Brasileira: Rodovias e Atividades Pecuárias .	98

Gráficos

Concentração Agrária na Amazônia em 1970, Demonstrada pelas Curvas de Lorenz	116
V.1 — Concentração Fundiária (Curva de Lorenz) — Município de Araguaína, Goiás — 1972	149
V.2 — Concentração Fundiária (Curva de Lorenz) — Município de Guaraí, Goiás — 1972	151
V.3 — Concentração Fundiária (Curva de Lorenz) — Município de Castanhal, Pará — 1976	153
V.4 — Concentração Fundiária (Curva de Lorenz) — Município de Igarapé-Açu, Pará — 1976	155

V.5 — Concentração Fundiária (Curva de Lorenz) — Município de Ceres, Goiás — 1972	157
--	-----

Tabelas

II.1 — Brasil: Participação do Norte, Nordeste e Centro-Sul no Produto Interno Líquido a Custo de Fatores, por Setores de Atividade — 1939 e 1947/61	45
II.2 — Brasil: Participação do Norte, Nordeste e Centro-Sul no Produto Interno Líquido a Custo de Fatores, <i>Per Capita</i> — 1939 e 1947/61	46
II.3 — Amazônia e Nordeste: Razões Capital/Trabalho	59
II.4 — Participação Relativa da Renda Interna Nacional: Região Norte/Brasil — 1959 e 1965/75	68
II.5 — Participação Relativa da Renda Interna Regional, por Setores, na Renda Interna Nacional: Região Norte/Brasil — 1959 e 1965/75	69
II.6 — Brasil: Distribuição dos Imóveis Rurais por Estratos de Área Total e Categoria — 1967/72 .	74
II.7 — Região Norte: Participação Relativa dos Estabelecimentos, por Grupos de Área — 1950/70	76
IV.1 — Evolução da Concentração Agrária no Pará, Medida pelo Índice de Gini — 1940/72	115
IV.2 — Pará: Imóveis, Área Total e Aproveitável, segundo as Categorias — 1972	118
IV.3 — Pará: Uso da Terra nas Áreas Aproveitáveis, segundo a Categoria do Imóvel — 1972	120
IV.4 — Pará: Concessões de Terras Devolutas do Estado, Exclusive as da Jurisdição do Departamento de Colonização — 1924/76	123
IV.5 — Concessões de Terras pelo Setor de Colonização do Governo Paraense — 1960/76	125
IV.6 — Litígios sobre Terras Registrados pelo INCRA nos Projetos Fundiários até 1976	129
V.1 — Distribuição dos Imóveis Rurais por Classes de Área — Município de Araguaína, Goiás — 1972	148

V.2 — Distribuição dos Imóveis Rurais por Classes de Área — Município de Guaraí, Goiás — 1972	150
V.3 — Distribuição dos Imóveis Rurais por Classes de Área — Município de Castanhal, Pará — 1976	152
V.4 — Distribuição dos Imóveis Rurais por Classes de Área — Município de Igarapé-Açu, Pará — 1976	154
V.5 — Distribuição dos Imóveis Rurais por Classes de Área — Município de Ceres, Goiás — 1972 ..	156
V.6 — Distribuição dos Financiamentos Agropecuários segundo Categorias de Áreas — Fevereiro de 1975 (Exemplo 1)	181
V.7 — Distribuição dos Financiamentos Agrícolas segundo Categorias de Áreas — 1974/75 (Exemplo 2)	183
V.8 — Distribuição dos Financiamentos Pecuários segundo Categorias de Áreas — Dezembro de 1974 (Exemplo 2)	184
VI.1 — Microrregiões Homogêneas do Estado do Amazonas segundo Tamanho, População e Densidade Demográfica — 1960	216
VI.2 — Microrregião do Médio Amazonas: Estimativa Populacional — 1968	219
VI.3 — Taxas Brutas de Natalidade e Mortalidade — 1960/70	228
VI.4 — Taxas Correntes e Naturais de Crescimento e Taxas de Crescimento Devido à Migração — 1960/70	229
VI.5 — Região Norte: Composição do Fluxo Migratório por Procedência e Destino — 1960/70 ..	230

APRESENTAÇÃO

A presente coletânea reúne seis recentes ensaios sobre a Amazônia. Representando resultados de pesquisas ou reflexões desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais, constitui, em última análise, um excelente repositório de subsídios para o debate em torno das controvérsias desencadeadas na marcha do processo de integração da economia regional na nacional e suas possíveis conseqüências inter e intra-regionais, principalmente as últimas. Por outro lado, é oportuno frisar que se procurou dar neste volume uma orientação no sentido de que as contribuições estivessem relacionadas, direta ou indiretamente, com o atual processo de ocupação da Amazônia.

O Professor Armando Dias Mendes, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), atual Secretário-Geral do Ministério da Educação e Cultura (MEC), comparece com uma contribuição provocativa, de altíssimo nível intelectual — “O Anúncio de uma Nova Amazônia”. Nesse ensaio, o Professor Armando Mendes, lançando mão de uma abordagem institucional, coloca em dúvida a validade dos conceitos de desenvolvimento e dos modelos regionais de planejamento ora em voga, questionando para quem, para que e que espécie de desenvolvimento se deseja promover na Amazônia. Lembra que esse processo não pode ser desencadeado à revelia ou com a marginalização da comunidade amazônica, e suscita algumas questões fundamentais relacionadas com o caso específico da região.

O ensaio “Amazônia: Recursos Naturais, Tecnologia e Desenvolvimento (Contribuição para o Debate)” visa a proporcionar uma visão ampla do recente processo de abertura da região, como também dar ênfase aos problemas e às controvérsias afloradas pela atual estratégia de ocupação — ocupação à base de grandes empresas *versus* ocupação apoiada em empreendimentos de portes pequeno e médio; internalização regional orientada dos efeitos engendrados pelas atividades de impacto *versus* prosperidade local indiretamente respaldada nos benefícios do *trickling down*, principalmente na forma de oportunidades de emprego; incentivos fiscais *versus* despesas públicas; benefícios e custos privados *versus* benefícios e custos sociais, presentes e futuros, no uso e aproveitamento dos recursos naturais; tecnologia importada *versus* tecnologia intermediária — tratando inter-relacionadamente dos aspectos concernentes ao uso e aproveitamento dos recursos naturais, à tecnologia adotada e ao estilo do desenvolvimento econômico regional deles decorrente, com vistas, fundamentalmente, a arrolar algumas sugestões de caráter eminentemente estimulante para o debate.

No ensaio seguinte, “Exame da Situação Atual da Hiléia Brasileira: Ecologia Florestal, Atividade Humana Recente e Preservação da Biota”, o cientista Herbert Schubart, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), analisa, de forma clara e concisa, o relevante tema relacionado com o atual processo de ocupação da Amazônia, que é a preservação da biota extremamente diversificada da Hiléia brasileira. Nesse sentido, adota duas abordagens intimamente relacionadas e que nunca podem ser desenvolvidas separadamente: ora dando ênfase ao aspecto dinâmico proporcionado pelo comportamento do *ecossistema*, que além dos elementos estruturais que o compõem — bacias hidrográficas, solos, vegetação, fauna e um determinado regime climático — é caracterizado por processos funcionais envolvendo sucessão, fluxo de energia e ciclagem de nutrientes, bem como vários mecanismos de controle que garantem a homeostase do sistema; ora lançando mão da *Biogeografia Histórica*, que, para explicar a distribuição atual de animais e plantas sobre a superfície da terra ou de um continente, procura entender eventos geológicos ou climáticos do passado que possam ter limitado ou favorecido diferencialmente a dispersão e a sobrevivência dos organismos estudados. Ao proceder à análise das possíveis conseqüências ecológicas que a atividade humana recente na Amazônia brasileira pode produzir, Herbert Schubart mostra que com as atividades predominantes, após o advento da “era do trator”, a partir de 1966, quando se introduziu na região a política de desenvolvimento incentivado, que atraiu o capital dos empresários do Sul, ou a abertura das grandes estradas de integração, com início em 1970, está ocorrendo um significativo impacto na modificação geral do meio ambiente. Finalmente, chama a atenção para a necessidade urgente de se tomarem medidas concretas, nesta fase histórica crítica em que se encontra a Amazônia, no sentido da preservação da biota, alinhando as principais idéias e os problemas levantados até o momento, bem como arrolando

algumas sugestões colimando à minimização dos danos, dado que dentro de poucos anos, as áreas ainda disponíveis na região estarão sendo desbravadas.

O ensaio de Roberto Santos, Professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), sobre o sistema de propriedade e as relações de trabalho no meio rural paraense, explora, dentro de uma ótica institucionalista da Economia, as recentes transformações econômico-sociais da realidade agrária regional, mostrando como o sistema passou bruscamente da calma social e institucional, tornando-se agudo o problema da terra numa área em que o controle de imóveis era, anos atrás, muito menos importante do que o controle dos meios de comercialização (v. g., através do "aviamento").

Com base em minuciosa pesquisa das concessões de terras ao governo estadual, de 1924 a 1976, e da administração fundiária do INCRA, o trabalho chega à conclusão de que a ação do poder público tem sido decisiva para o aumento dos índices de concentração agrária, em proveito de grandes proprietários e especuladores. É assim que as mudanças recentes no mundo rural, segundo Roberto Santos, têm originado séria insegurança institucional para certos contingentes de pequenos produtores, moradores tradicionais do interior, imigrantes de outras terras e suas famílias.

Nos aspectos das relações de trabalho, o estudo tenta formular uma tipologia dos engajamentos atuais da mão-de-obra rural a partir da observação sobre categorias de demanda e de oferta de força de trabalho, procedendo a uma quantificação da situação. A esse respeito, porém, essa tipologia só faz sentido nos contextos gerais em que os setores se movimentam. O trabalhador, em sua situação, não o autor, está com suas alternativas extremamente reduzidas: como assalariado, o regime é instável e a remuneração é insuficiente; como autônomo, está constantemente ameaçado de perder a propriedade ou posse da terra; e a

alternativa do “aviamento” só resulta em retê-lo numa estrutura arcaica e também regressiva.

No estudo seguinte — “Colonização Espontânea, Política Agrária e Grupos Sociais” — o economista Jean Hébette e a socióloga Rosa E. Acevedo Marin, pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), analisam “alguns aspectos de política governamental” no que tange às áreas de colonização. Ao contrário da maioria dos relatórios de avaliação que se detêm no exame das repercussões das políticas governamentais sobre as zonas de colonização dirigida, o trabalho em tela estuda uma ampla área de colonização predominantemente não-dirigida, cortada pela rodovia Belém—Brasília. Os autores se distanciam do pressuposto implícito de que as políticas são circunscritas aos textos de leis, aos planos e aos programas escritos e, portanto, aos setores e/ou áreas por estes diretamente abrangidos — no caso, a colonização dirigida. Omissões e preterições são, também, formas de política, e é por isso que os autores analisam como posicionamento governamental e político a não intervenção direta do Estado na fase inicial do processo de colonização dita “espontânea”. Para eles, políticas sempre são escolhas alternativas feitas dentro de um modelo, explícito ou implícito — privilegiando setores ou subsetores, regiões ou pólos, grupos sociais, etc., e negligenciando outros.

O cientista social, da mesma forma, destaca algum aspecto da realidade, conforme a natureza de sua abordagem. Os autores não se pretendem neutros: encaminham claramente sua análise do ponto de vista do que chamam “colonos”, ou seja, os pequenos agricultores — via de regra migrantes vindos do Nordeste ou oriundos das camadas mais pobres do meio rural mineiro e goiano. As conclusões não diferem substancialmente do que já foi abundantemente comentado em jornais e revistas e é amplamente aceito entre os mais lúcidos analistas da “fronteira”

amazônica. A originalidade e a força do estudo aqui apresentado residem na sua fundamentação empírica e no rigor lógico com que as observações sistemáticas de campo convergem para as conclusões. Em contraposição à maioria dos documentos que versam sobre as políticas governamentais na Amazônia, a pesquisa dos Professores Jean Hébert e Rosa E. Acevedo Marin não parte de dados secundários que, no caso brasileiro, se confundem praticamente com fontes oficiais, sempre sujeitas a restrições. Quando utilizadas, essas informações secundárias são confrontadas com os resultados de uma convivência de vários meses na área em foco, incluindo visita pessoal dos pesquisadores a quase todos os 52 municípios abrangidos no seu universo.

O fracasso do propalado objetivo de política agrária — a fixação do homem à terra — com suas conseqüências, a migração crônica, a proletarização do camponês, o “inchamento” dos centros urbanos, apresenta-se como um quadro vivo, presente no decorrer de toda a análise.

O ensaio equilibra o recurso à interpretação qualitativa com a demonstração quantitativa. As referências numéricas aparecem criteriosamente, sem excesso nem redundância, constituindo apenas apoio, muitas vezes bastante sugestivo, às hipóteses desenvolvidas. Servem para explicitar a dinâmica da concentração estimulada através dos mecanismos dos incentivos fiscais e do crédito rural e a persistente expulsão do homem rural da terra que ele trabalha.

O texto ilustra ainda a conexão entre problemas rurais e urbanos, mostra como as políticas de colonização repercutem na cidade e chama a atenção para o fenômeno da reprodução, nas áreas interioranas da Amazônia, do esquema de urbanização marginalizadora das grandes metrópoles, terminando com algumas sugestões com vistas à elaboração de diretrizes opera-

cionais corretivas das atuais distorções, sugerindo, entretanto, que elas se fundamentem mais profundamente na vigente estrutura de classes da sociedade brasileira.

A análise dos fluxos migratórios é indissociável da avaliação do impacto da ocupação econômica de uma região. No que tange à Amazônia, essa é a tarefa de que se ocupam José Alberto Magno de Carvalho, Morvan de Mello Moreira e Maria do Carmo Fonseca do Vale, professores e pesquisadores do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), autores do ensaio “Migrações Internas na Amazônia”. O estudo parte de uma análise histórica da ocupação econômico-demográfica da região, passa para o exame dos componentes demográficos básicos da população do Norte, a partir da década de 60, para, finalmente, proceder a uma avaliação da atuação governamental e das tendências demográficas recentes. Da análise desenvolvida, fica claro que, nos primórdios da ocupação da região, os movimentos populacionais estiveram estritamente associados aos ciclos de produção extrativista, enquanto que, a partir da década de 60, a área rural é incapaz de absorver seu próprio crescimento natural, ocorrendo, em consequência, fortes fluxos migratórios no sentido rural-urbano de natureza intra-regional. As tendências recentes indicam, contudo, a partir da década de 70, em decorrência da abertura da Transamazônica, dos projetos de colonização do INCRA, da consolidação da Zona Franca de Manaus, da construção de novas estradas e da implantação de grandes projetos agropecuários e minerais, que, segundo os autores, se vem observando uma maciça imigração de pequenos produtores em busca de terra, fundamentalmente para as áreas em que novas rodovias são abertas, bem como uma tendência para o esvaziamento populacional do interior do Estado do Amazonas, onde a cidade de Manaus tende a concentrar fortes fluxos rurais-urbanos. Ao redefinir-se o papel da Amazônia, conseqüentemente, modificam-se as características dos fluxos migratórios.

Certos de que estes ensaios provocarão o aparecimento de novos estudos e debates entre os economistas brasileiros sobre a problemática regional, agradecemos a Hamilton Carvalho Tolosa e Fernando Rezende da Silva pela idéia de lançar este volume e o interesse e inestimável apoio que nos deram para a organização desta obra.

Por fim, é de bom alvitre esclarecer que as idéias e posições dos autores não pretendem representar o pensamento e/ou a atitude das instituições envolvidas na publicação dos vários ensaios aqui inseridos.

JOSÉ MARCELINO MONTEIRO DA COSTA

O ANÚNCIO DE UMA NOVA AMAZÔNIA

ARMANDO D. MENDES *

1.1 À Guisa de Introdução a Tudo o Mais: Desenvolvimento de Quem e para Quê?

É moda questionar a validade dos conceitos de desenvolvimento e dos modelos de planejamento em voga. Mas é moda aceitável, porque constitui atitude oportuna e necessária. Neste documento, propomo-nos a discutir, se bem que sumariamente, e na linha das concepções básicas, um caso particular: o da Amazônia brasileira. Para bem entendê-lo, no contexto de busca nacional do desenvolvimento econômico e social, torna-se imprescindível indagar, à guisa de introdução a tudo o mais:

* Do NAEA, e atualmente Secretário-Geral do MEC.

desenvolvimento de quem?

desenvolvimento para quê? ¹

mas, enfim, que espécie de desenvolvimento?

Está-se tornando lugar-comum, em teoria, reconhecer que desenvolvimento não se esgota no crescimento do produto nacional.² Não é tão freqüente, mas não exige investigações penosas reconhecer que os instrumentos para medir o grau de desenvolvimento são precários. Na prática, em maioria, as ações continuam a ser inspiradas, fundamentalmente, na preocupação com o crescimento do produto, e o seu êxito continua a ser medido pelos instrumentos da contabilidade nacional, apesar de todos os seus defeitos.

Da controvérsia desencadeada é indispensável recolher e reter alguns aspectos, embora incômodos:

— o *homo oeconomicus* deveria estar, já faz tempo, enterado, e reconhece-se (mais em teoria do que na prática) que há no Homem dimensões espirituais que a contabilidade social não sabe medir;

— as sucessivas revoluções industriais engendraram uma sociedade baseada na avidez aquisitiva, e por isso crescentemente materialista, que as técnicas de propaganda e *marketing* exacerbam;

¹ Marshall Wolfe, *Desenvolvimento para Quê e para Quem?* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976). O ensaio original foi publicado sob o título "Enfoques del Desarrollo: De Quién e Hacia Qué?", in *Revista de la CEPAL* (primeiro semestre de 1976), pp. 129-172. Adotamos a forma e a ordem original, pelo fato de corresponder melhor ao pensamento do autor e ao nosso próprio.

² Ver, por exemplo, João Paulo de Almeida Magalhães, *Economia*, Vol. 1, Cap. V, que apresenta um bom resumo dessa controvérsia conceitual.

— os anseios superiores do ser humano, aparentemente anestesiados, acabam se revoltando contra essa redução ao imediato, ao sensível e à opulência, o que desemboca em fenômenos típicos de nossa época, expressos nas variadas manifestações da contracultura;³ e

— esse repúdio ao êxito material começa a gerar os próprios profetas, a ciência econômica mesma, tal como é cultivada e cultuada nos últimos 200 anos, sofre contestação e anuncia-se o surgimento da “antieconomia”.⁴

Os arraiais do pensamento econômico ortodoxo reagem e procuram romper o cerco, inventando novas fórmulas que nem sempre conseguem disfarçar a boca entortada pelo uso do cachimbo. Que diferença essencial existe entre o PNB (Produto Nacional Bruto) e o NEW (Net Economic Welfare),⁵ além da novidade cronológica e formal da sigla?

É compreensível o aturdimento revelado nessas tentativas canhestras de salvar um arcabouço teórico laboriosamente construído. É patético, por outro lado, perceber que tais arremedos de atualização apenas tentam esconder, sem resultado, a incapacidade para realizar as exéquias definitivas do *homo oeconomicus* — zumbi insano que continua a perturbar-nos o sono.

Existem sinais de redescoberta de velhas verdades, e da abertura, perplexa e tímida, para uma realidade que é muito mais complexa e difícil de apreender do que imaginava nossa vã

³ Título da obra de Theodore Roszak, *The Making of a Counter Culture* (Nova York: Doubleday and Co., 1968).

⁴ Indicador proposto por Paul Samuelson, sem especificação.

⁵ Nome da obra de Jacques Attali e Marc Guillaume, *A Antieconomia* (Rio de Janeiro: Zahar, 1974), na onda da anti-psiquiatria e análogos.

filosofia. Já se escrevem prefácios a uma nascitura Nova Economia Política.⁶ E já se admite que nunca se alcançará a verdadeira democracia se ela não for antropocêntrica⁷ — o que, afinal, é reencontrar o significado do próprio vocábulo, ao menos segundo a famosa definição que lhe deu Lincoln em seu “Discurso de Gettysburg”: “Government of the people, by the people, for the people”. *Para o Povo*, mas, também, “para as pessoas”, “para a gente”.

Esta reflexão inicial talvez soe como digressão inútil e desvairada. Os economistas, em maioria, acostumaram-se crescentemente a só cultivar “. . . Talvez os anjos abstratos da álgebra e da geometria”, a que se refere Cecília Meireles.⁸ O homem real, menos angélico, escapa a quaisquer fórmulas matemáticas.

Esta é uma verdade tanto mais inexorável quanto as necessidades básicas se encontrem satisfeitas. Daí o fracasso, que mal se consegue ainda ocultar, do planejamento econômico e social.⁹ O seu próprio êxito nos estádios iniciais, de escassez generalizada, é responsável pelo seu insucesso nas fases de prosperidade.

É que também o planejamento padece do mesmo defeito da teoria econômica dominante e da filosofia social que a inspira, por trás da qual atua o fantasma impenitente do *homo oeconomicus*. Não admira que a pessoa humana, submetida à

⁶ Celso Furtado, *Prefácio à Nova Economia Política* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976), Cap. 1.

⁷ Giscard D'Estaing, *Démocratie Française* (Paris: Librairie Arthème Fayard, 1976), p. 47.

⁸ Cecília Meireles, “Poemas I (1942-1949)”, in *Poesias Completas de Cecília Meireles* (2.^a edição; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976), Vol. 7, p. 77.

⁹ John Friedmann, *Retracking America (The Theory of Transactive Planning)* (Nova York: Anchor Press/Doubleday, 1973), Cap. 3.

escravidão imposta pela técnica moderna, que a subjuga, reaja às vezes estonteada.

O surgimento de comunidades de “novos alquimistas”, a difusão de hábitos alimentares baseados em produtos da natureza, o retorno a esta e a luta pela preservação do equilíbrio ecológico *tout court*, os fenômenos *hippies* e análogos, o alastramento das mais diferentes e surpreendentes formas de misticismo e credices, a superstição que se apega aos astros e confia nos horóscopos, o apelo às drogas e a “curtição” de sensações novas — não é impressionante e suficiente o rol?

Não colhe alegar que são fenômenos sociais fora ou à margem do reino hamletiano da economia, porque é precisamente isso que se está procurando destacar: a insubmissão crescente à dominação do econômico.

Pois que oferece ao ser humano, feito de carne e osso e espírito, a sociedade moderna que entroniza no altar-mor de sua idolatria o Produto Nacional Bruto como supra-sumo da felicidade individual e coletiva? Consumismo e permissividade, com todas as suas manifestações. Se a riqueza é o bem supremo, é compreensível que procuremos desfrutar de tudo que ela pode proporcionar. Não há limites, nem de riqueza a acumular, nem nos meios para aumentá-la, nem na forma de utilizá-la.

As insatisfações que começam a se manifestar, a busca de outros caminhos, o reconhecimento de que os atuais estão bloqueados representam um sinal de esperança. A esperança avulta na medida em que ela se manifesta de dentro mesmo do sistema vigente.

As linhas a seguir (após uma introdução que poderá parecer estranha nas páginas de uma publicação técnica, de um órgão técnico) pretendem ser uma colaboração, muito modesta, por certo, para a reflexão sobre um dos grandes problemas que desafiam a imaginação dos brasileiros: o da promoção

do seu desenvolvimento econômico e social, tanto quanto possível não eivado dos vícios do economicismo que importamos de contrabando com a tecnologia, o petróleo e os banquebangles.

O problema posto envolve algumas peculiaridades que convém recordar:

— o Brasil, como um todo, ainda se encontra em estágio relativamente atrasado de crescimento, sem embargo dos resultados consideráveis conseguidos em anos recentes;

— compreendido não mais como um todo homogêneo, mas segundo as conhecidas diferenças espaciais e setoriais, o problema agrava-se, e apresenta-se particularmente crítico em algumas áreas;

— entre as áreas menos e as mais desenvolvidas existem mecanismos de dependência, que pela sua própria dinâmica tendem a aprofundar-se, e não a atenuar-se;¹⁰

— apenas uma ação de governo pode contrariar essa tendência;¹¹

¹⁰ A questão tem sido aflorada em vários estudos recentes de nossa autoria. Ver Armando Mendes *et alii*, *A Invenção da Amazônia* (Belém: Ed. da Universidade Federal do Pará, 1974), em particular os Anexos 3 e 4, e também alguns dos estudos produzidos pelo “laboratório de pesquisas” do Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da mesma Universidade, em especial C. A. Ferreira Lima *et alii*, *As Disparidades Regionais e os Mecanismos de Transferências* (1976), e Jean Hébette *et alii*, *A Amazônia no Processo de Integração Nacional* (1973), Cap. VIII.

¹¹ Armando Mendes, “Instrumentos para Invenção da Amazônia” (Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1975), Caps. 2 e 3, mimeo.

— a ação de governo, se as considerações acima são válidas, não pode esgotar-se na mera reorientação proporcionada por um planejamento colocador de recursos, mas, ao inverso, o planejamento há de ser inovador, no sentido mais profundo do termo;¹² e

— a Amazônia constitui um caso particular dessa situação a vencer, e supõe tratamento específico.¹³

Nosso objetivo, neste breve ensaio, é suscitar algumas questões fundamentais relacionadas com o caso Amazônia. É inevitável que, ao fazê-lo, certas passagens venham a revelar-se pouco mais do que paráfrase de coisas que temos dito em muitos lugares e oportunidades diferentes. Outras, porém, são um passo à frente na elaboração incessante do pensamento sobre a Amazônia e seus destinos.

1.2

A Dimensão Amazônica do Brasil: O Desafio

As premissas do nosso raciocínio, colocadas na Seção 1.1, sugerem um tipo de comportamento frente ao problema amazônico que seria surpreendente se coincidissem com o habitual. Qualquer programação de desenvolvimento aspira, em princípio, à melhoria do bem-estar dos seres humanos que compõem uma nação, ou uma região dentro desta, ou uma comunidade no contexto nacional. Qualquer plano de desenvolvimento é, antes do mais, uma declaração de boas intenções. É preciso cuidar que elas não se acrescentem às suas similares que, segundo alguns teólogos, pavimentam o inferno. É por isso que

¹² John Friedmann, *op. cit.*, p. 18.

¹³ Armando Mendes *et alii*, *A Invenção...*, *op. cit.*, Cap. 1.

precisaremos recorrer aos heréticos do pensamento econômico, relegados ao “submundo”¹⁴ da ciência estabelecida.

O primeiro apelo pode ser lançado a Myint.¹⁵ Desenvolver tem, para o seu gosto, uma conotação indesejável de mero aproveitamento de recursos naturais. Prefere, por isso, referir-se a países mais ou menos *atrasados* — já que esta é uma noção que se preocupa em adotar novamente o homem como medida de todas as coisas.¹⁶

Vencer o atraso econômico de uma região não é, portanto, apenas e necessariamente explorar adequadamente sua dotação de recursos naturais. Até porque o melhor aproveitamento destes pode se fazer sem nada comunicar, em termos de benefícios, às populações locais. Os sabidos e consabidos casos de “enclaves” de exploração mineral, as características do colonialismo histórico e seus subprodutos, não exigem demonstração adicional.

Desenvolver uma região como a Amazônia não se pode reduzir, por conseguinte, à retirada maciça dos recursos do subsolo (já agora, ali, notoriamente consideráveis), nem, por igual, à adequada utilização dos seus recursos agrícolas, ou dos energéticos, e assim por diante. Será isto e algo mais. Este “algo mais” é que se situa no plano do homem real. Promovê-lo é, necessariamente, proporcionar-lhe condições para um nível de vida econômica, social, cultural e espiritualmente mais

¹⁴ Expressão retirada de H. Myint, “An Interpretation of Economic Backwardness”, in A. N. Agarwala e S. P. Singh (eds.), *The Economics of Underdevelopment* (Nova York: Oxford University Press, 1963). Há tradução brasileira, publicada sob o título de *A Economia do Subdesenvolvimento* (Rio de Janeiro: Forense, 1969).

¹⁵ *Ibid.*, pp. 99-136 da tradução brasileira.

¹⁶ É impróprio invocar Protágoras no contexto?

digno.¹⁷ O melhor aproveitamento dos recursos naturais é, por conseguinte, um instrumento ou meio para um fim mais nobre. Esta é uma definição de hierarquia de valores imprescindível. Ela informa tudo o mais.¹⁸

O homem amazônico é parte do homem brasileiro. Assim, ao reclamar-se para o primeiro melhores condições de vida, não se pretende opô-lo a este. Não se trata de reservar em benefício da reduzida população amazônica todos os frutos que se podem esperar dos grandes projetos minicrometalúrgicos, hidrelétricos, agropecuários e outros que ali se implantam.

O que se deseja, igualmente, é evitar o efeito contrário: que esses projetos venham a converter-se em pontas-de-lança de um inconcebível, e até imprevisto, "imperialismo" do centro

¹⁷ Armando Mendes *et alii*, *A Invenção...*, *op. cit.*, Caps. V e VI.

¹⁸ Caberia aqui uma breve referência às sucessivas etapas que têm marcado a ação do Governo da União na região amazônica. A feição definitiva que acabou tomando este despretensioso ensaio recomenda não sobrecarregá-lo de fatos, para que as idéias respirem melhor. Aos estudiosos da matéria, indicamos a leitura de um outro documento de nossa autoria. Ver Armando Mendes, "Algumas Considerações sobre a Experiência Brasileira", in *Relações entre o Planejamento Físico e o Econômico-Social*, apresentado ao "Seminary on Integration of Physical and Socio-Economic Planning", promovido pela ONU, em Nova York, setembro de 1973 (Doc. ESA/HBP/AC. 10/17), reproduzido em SERFHAU, *Sistemas Regionais e Estaduais de Desenvolvimento Local* (Rio de Janeiro, 1975), pp. 27-46. Estudos de maior fôlego, a respeito da evolução do planejamento brasileiro, são os de Robert Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro* (Rio de Janeiro: Lúdador, 1969), Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento Governamental (A Experiência Brasileira)* (Rio de Janeiro: FGV, 1971), e Betty Mindlin Lafer *et alii*, *Planejamento no Brasil* (São Paulo: Perspectiva, 1970). Sobre o caso específico da Amazônia, ver documentos do NAEA/FIPAM.

econômico do País sobre a sua periferia. Seus frutos devem beneficiar, por igual, a todos os brasileiros — mas os habitantes da Amazônia fazem parte desse todo.

Não existe, pois, conflito. Há uma harmonia de interesses que, todavia, não pode ser ignorada ou esquecida porque tem implicações concretas. Nossa incômoda função é recordá-las constantemente. Neste sentido, é desejável promover o homem amazônico, significando isto reduzir o atraso econômico em que ainda se encontra frente às médias nacionais. Com tal objetivo, a promoção do desenvolvimento regional (na conotação myintiana) é um meio válido, e até indispensável, de que devemos lançar mão.

O que cabe perguntar, por acréscimo, também ele indispensável, é *como* utilizar os benefícios desse desenvolvimento. Esses benefícios podem ser apropriados integralmente pelo resto do País — num modelo colonialista que não corresponde, evidentemente, às intenções do Governo, nem se concilia com a consciência nacional. Pode, supostamente, no extremo contrário, ser apropriado integralmente pela população local — num modelo autarcizante impossível, e até impensável.

In medio virtus — também em política econômica. O modelo desejável que visualizamos possibilita ao País como um todo beneficiar-se das receitas geradas pela exploração intensiva dos recursos naturais da região. A esta deve permitir-se reter parcela proporcional às necessidades de recuperação do atraso econômico de sua população.

Não é pedir demais — nem pelo ângulo econômico, nem pelo ângulo da justiça distributiva. Esta última é uma moeda notoriamente depreciada nos arraiais da economia, mas convém recolocá-la em circulação de vez em quando, ao menos em homenagem aos chefes de escola do pensamento econômico e aos grandes líderes políticos que sempre buscaram servi-la.

A retenção de parcela dos frutos do “desenvolvimento” regional, na própria região, supõe a possibilidade de haver mecanismos compensatórios dos efeitos dos mecanismos existentes. Se estes operam em detrimento da região, nas suas relações com o resto do País, os mecanismos compensatórios devem compensar essa desvantagem.

Incentivos fiscais para investimentos na região, a Zona Franca de Manaus e mesmo certos pré-investimentos econômicos e sociais podem ser olhados por essa ótica. A experiência demonstra que não são suficientes.

Não cabe, nos limites deste trabalho, indicar os mecanismos adicionais indispensáveis. Já indicamos estes personagens em estudo de maior fôlego, e eles encontram-se um tanto pirandelianamente à procura de autor que lhes assuma a paternidade operativa.¹⁰ Vale sublinhar, porém, dois ou três aspectos globais que é preciso ter em conta ao realizar qualquer esforço na direção indicada.

O primeiro desses aspectos é o caráter da suposta artificialidade que, geralmente, lhe é imputado. Toda medida de política econômica é, por definição, um artifício, já que resulta do que Camões chamava “engenho e arte” e visa a modificar algo. A teoria econômica pode ser (ou aspirar a ser) uma ciência. A política econômica é, inevitavelmente, uma arte — ou não é nada.

Toda ação política, de resto, é arte.

Não colhe, pois, contrapor os mecanismos “espontâneos” ou “automáticos” do mercado aos mecanismos compensatórios sugeridos, para inquinar os últimos de mal congênito insanável. Os mecanismos das relações sociais produzidos pela primeira revolução industrial geraram dependências desumanas

¹⁰ Armando Mendes, “Instrumentos...”, *op. cit.*, Parte II.

dos operários frente aos seus patrões. O marxismo foi construído com base na denúncia de tal situação — no que estava certo (embora falhando no remédio).

A doutrina social da Igreja, desde a “*Rerum Novarum*” de Leão XIII até nossos dias, tem a mesma inspiração. As várias tentativas reformistas do pensamento econômico, haurido dos mananciais clássicos, também. Os numerosos intervencionismos do Estado no domínio econômico, quaisquer que sejam os seus rostos, igualmente. Que outra inspiração tem a nossa Consolidação das Leis do Trabalho?

Nada disto é novidade. O que causa espécie é que se aceite essa intervenção no campo das relações individuais e se procure corrigir por meio de instituições e instrumentos jurídicos a desigualdade de situações, mas ao mesmo tempo se relute em admitir que as disparidades regionais e setoriais exigem remédios igualmente heróicos.

A nível *micro*, sim. A nível *macro*, não. Por quê?

Esse é o primeiro ponto.

O segundo já não está relacionado com a natureza do desafio, mas com a natureza da solução. Se existe uma dependência, que remédio opor-lhe? Não, evidentemente, no caso amazônico, como no de qualquer outra região brasileira, a *independência*. A *interdependência*, sim.²⁰

Ela quer dizer integração, num sentido pleno, porque operando nos dois sentidos. Significa o estabelecimento de um sistema de vínculos econômicos, de fluxos comerciais, de mecanismos de geração do produto e de distribuição da renda, pelo qual o País venha a ser, efetivamente, uma unidade, onde o

²⁰ Na linha de Jos G.M. Hillhorst, *Planejamento Regional* (Rio de Janeiro: Zahar, 1973).

regime de trocas internas e os controles financeiros operem equilibradamente.

Com isto será possível reter, em região como a amazônica, parcela substancial das receitas públicas e particulares geradas pelos grandes projetos que ali se estabelecem, reinverter as poupanças proporcionadas pelos investimentos realizados e transferir à sua população poder de compra aumentado que incrementa a sua capacidade de consumo.

Um terceiro ponto, para terminar esta seção. Os mecanismos “automáticos” do mercado nacional, dentro do seu automatismo, jamais encontrarão em si mesmos forças, meios e motivação para contrariar o modelo centro-periferia que engendram. É indispensável a ação de uma força externa a tais mecanismos. Já tocamos de leve neste ponto. Só o Governo Federal pode desempenhar esse papel.²¹

Cabe-lhe a missão que Hirschman atribui a um indispensável *agente coordenador*.²² A superação do atraso econômico, que não seja mero crescimento, supõe a capacidade de (re) unir recursos e fatores econômicos. É, sobretudo, uma função de coordenação própria de um árbitro — necessariamente dotado de certo esclarecido arbítrio — a partir de princípios que transcendem o mundo econômico, para situar-se no da política e no da ética.

Não cabe ao empresário, individualmente considerado, a função histórica schumpeteriana que o tempo corroe.²³ Coordenar significa não apenas compatibilizar interesses de grupos

²¹ Henry C. Wallich, “Some Notes Towards a Theory of Derived Development”, in A. N. Agarwala e S. P. Singh (eds.), *op. cit.*, pp. 197-221 da tradução brasileira.

²² Albert Hirschman, *Estratégia do Desenvolvimento Econômico* (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961), pp. 17-71.

²³ Joseph Schumpeter, *Teoria del Desenvolvimiento Econômico* (México: Fondo de Cultura, 1957).

e classes, mas também de regiões, de setores da economia, de atividades. Essa é uma complexa trama, que deve submeter-se a um padrão de avaliação e julgamento capaz de conduzir a decisões coerentes.

Mas as decisões são inócuas, por mais que os diagnósticos sejam perfeitos, se falham os instrumentos para efetivá-las. Estes são, crescentemente, no campo da política econômica, monopólio do Governo Federal. A eutanásia do federalismo, a que assistimos, não é um mal tão irremediável se ele se converter em caminho para correção das disparidades regionais.

É este, segundo hoje pensamos, o grande desafio que a Amazônia representa para o Brasil como um todo. Existem outros, não desprezíveis, que temos apontado em escritos anteriores:²⁴ o da ocupação de cinco milhões de quilômetros quadrados, o da preservação da soberania nacional em tão grande extensão territorial, o da participação da Amazônia na solução dos problemas da fome mundial,²⁵ e assim por diante.

Mas o que acabamos de apontar é o maior deles, porque compõe a moldura de todos os demais. Ocupar a Amazônia, integrá-la, desenvolvê-la, não é só utilizar os seus recursos naturais, mesmo que sejam bem utilizados técnica e economicamente, mas os efeitos dessa utilização devem beneficiar equanimemente o maior número de brasileiros.

Entre eles, os que habitam a Amazônia, é lógico.

²⁴ Armando Mendes, "Amazônia: Desafio e Contribuições", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XI, n.º 41/42 (Rio de Janeiro, 1968).

²⁵ Armando Mendes, *Viabilidade Econômica da Amazônia* (Belém: Ed. da Universidade Federal do Pará, 1971), Cap. "A Amazônia no Ano 2000".

1.3

A Dimensão Brasileira da Amazônia: A Contribuição

A natureza do desafio brasileiro que a Amazônia representa não pode obscurecer a dimensão e o significado da contribuição que ela já dá ao País. E, principalmente, da que ela se prepara para lhe dar nos anos próximos.

Um reconhecimento público desse fato pode se encontrar no *II Plano Nacional de Desenvolvimento*.²⁶ A importância que assume o *POLAMAZÔNIA* para o desafogo dos problemas do balanço de pagamentos brasileiro oferece uma boa idéia dessa contribuição. Não vamos deter-nos neste aspecto.

É legítimo chamar a atenção para um outro, freqüentemente descuidado. Ele parte do pressuposto de que a Amazônia não deve ser olhada à luz de uma vocação exclusiva de fornecedora de matérias-primas ou produtos semi-acabados, em particular os de origem mineral, embora tenha muito a oferecer nesse setor.

Parte, por igual, de um pressuposto adicional: o de que será muito difícil chegar à interdependência desejada com base, apenas, em exportações de recursos naturais. Mas essa interdependência poderá ser feita, de modo muito mais suave e efetivo, se puder alicerçar-se num esquema integrado de expansão do sistema produtivo brasileiro.²⁷

Por outras palavras: se um eficaz planejamento do desenvolvimento nacional, coerente com a retórica convencional e consistente nas inter-relações dos seus instrumentos face aos

²⁶ Presidência da República, *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* (Rio de Janeiro, 1974), Cap. V.

²⁷ Para uma discussão mais desenvolvida do tema, ver Armando Mendes, "Instrumentos...", *op. cit.*, Cap. 1.

seus objetivos, puder ser implementado. E este será, talvez, o ângulo principal dos mecanismos corretivos ou de interdependência aflorados.

Com efeito, é relativamente simples adotar uma política de localização de novas atividades produtivas, que leve em conta as potencialidades de cada região.²⁸ E que, a par disso, reoriente os investimentos, sobretudo os industriais, de modo a evitar a sua concentração excessiva, a metropolização, e todos os males que tais fenômenos acarretam.

Existem, por conseguinte, fatores de atração que convocam os novos investimentos a uma localização descentralizada, embora reunidos em adensamentos que proporcionem o aproveitamento máximo das economias de escala e de aglomeração. Eles serão possibilitados na medida em que sejam antecipados por investimentos de infra-estrutura e de capital social básico.

Existem, por outro lado, fatores de repulsão que aconselham a evitar, a qualquer preço, o agravamento das concentrações existentes, com as conseqüentes disfunções e deseconomias que geram. Quantos quilômetros de estradas pioneiras se podem construir com o custo de um quilômetro de metrô? E não estamos considerando, aqui, senão as dimensões econômicas do problema.

É nossa convicção, exposta no pórtico deste singelo ensaio, que o homem não é apenas um ser econômico. Ele é também um ser político e um ser moral. Não militam em favor da desejada desconcentração, pois, somente razões econômicas, senão também demográficas, sociais, culturais, políticas, humanas. Elementar, parece-nos.

²⁸ É o que se está chamando, no Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Espanha, de "Vertebración del Territorio". Ver o trabalho de Fernando Fernandes-Cavada apresentado ao Seminário promovido pelo ONU, já referido (Doc. ESA/HBP/AC. 10/6).

O processo de crescimento da economia brasileira, bem como do possível desenvolvimento e superação do atraso econômico que ele gera, assenta, essencialmente, numa ininterrupta luta pela substituição de importações. Este não é um modelo que se tenha esgotado historicamente, senão num sentido restrito. E este era o sentido da substituição de importações *ex-post*.²⁹ Mas podemos falar, sem impropriedade, em substituição de importações *ex-ante*, sempre que a economia nacional se capacite à satisfação da demanda interna efetiva crescente, seja em função do aumento da população, seja em função do aumento do seu poder de compra. E, principalmente, é claro, em razão do efeito conjugado dos dois fatores.³⁰

A substituição antecipada de importações é um fator particularmente importante, em país como o Brasil, cuja renda *per capita* ainda é reduzida e precisa ser significativamente elevada, em especial quando se consideram situações como a do Nordeste, com os seus quase 30% da população brasileira.

É possível, por conseguinte, pensar numa política de localização de novos investimentos, orientada segundo as matérias-primas, o fator terra, e até mesmo condicionantes de ordem demossocial, que fortaleça a base econômica das regiões mais atrasadas, como a Amazônia. Não se pensaria em propor desinvestimentos nas regiões mais evoluídas. Mas não é absurdo pensar em criar vantagens comparativas maiores em favor de investimentos realizados no Nordeste e na Amazônia — ou eli-

²⁹ O texto clássico sobre o modelo brasileiro de substituição de importações é o de Maria da Conceição Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (Rio de Janeiro: Zahar, 1976), pp. 27-124.

³⁰ Ver Armando Mendes, *Viabilidade...*, *op. cit.*, Cap. "Viabilidade Econômica da Amazônia", onde as duas formas de substituição de importações são chamadas de "absoluta" e "relativa".

minar as desvantagens que lhes são hoje impostas, o que dá no mesmo.³¹

Os incentivos fiscais operam nesse sentido, claro. Já dissemos que não são suficientes. Não existe qualquer comprovação positiva. É de supor que o poder compensatório daquele instrumento não seja bastante para contrabalançar os efeitos dos mecanismos automáticos do mercado nacional. Cumpre, conseqüentemente, complementá-los com outros, de distintas naturezas, capazes de assegurar com êxito essa compensação.

O que é importante é que surjam alternativas válidas, capazes de distribuir de um modo espacialmente mais equilibrado os novos empreendimentos econômicos. Para substituir os existentes no *core* da economia nacional? Obviamente, não. Mas sim para garantir em favor das regiões menos avançadas, entre elas a Amazônia, parcela considerável dos *investimentos adicionais* indispensáveis ao suprimento do mercado interno “marginal”, resultante do efeito acumulado do crescimento populacional e do aumento da renda *per capita* — e de sua melhor distribuição, se possível, como recomen

Não é isto que alguns países europeus têm feito, em relação às suas capitais, congestionadas, em benefício de regiões deprimidas?³² Não é isto que o Estado de São Paulo parece co-

³¹ Ver, por exemplo, “Documento Geral sobre o Desenvolvimento Regional do Reino Unido”, trabalho apresentado pela delegação da Grã-Bretanha ao “Seminário sobre Desenvolvimento Regional”, promovido pelo Ministério do Planejamento em Brasília, 1972 (Doc. 2/8) — (R/1664/72).

³² Ver Roger Lecourt, “As Metrôpoles e as Cidades de Médio Porte no Desenvolvimento Regional Francês”, in *Revista do BNH* (1974), p. 164, relativamente ao caso da França; “Desenvolvimento Regional da França”, trabalho apresentado pela delegação da França ao Seminário promovido pelo Ministério do Planejamento, já referido (Doc. 2/6), assim como os da Grã-Bretanha (Doc. 2/8) e dos Países Baixos (Doc. 2/11); e, ainda, o trabalho de Norbert Csaki apresentado ao Seminário promovido pela ONU, já referido (Doc. ESA/HBP/AC. 10/15).

meçar a fazer, propondo-se a desviar para outros municípios as novas fábricas que pretendem localizar-se na área da Grande São Paulo?³³

É compreensível que um Estado aja desse modo. É incompreensível que um país não aja assim. O simples fato de uma unidade federada agir mostra que há um problema localizado ali, que é preciso corrigir. Numa perspectiva nacional, por que fazer essa correção apenas dentro das fronteiras do mesmo Estado? É possível, é desejável, promovê-la no âmbito maior do espaço brasileiro, considerado no seu todo, respeitadas as suas diferentes nuances e possibilidades — ou o problema subsistirá.

Assim é, mui particularmente, quando se considera o caso de projetos de produção agrícola e pecuária. É explicável que numerosos desses projetos estejam dirigindo-se para a Amazônia e o Centro-Oeste, onde as terras ainda são abundantes e relativamente baratas. Os incentivos fiscais são estímulo poderoso nesse sentido.³⁴

³³ Conforme comunicação apresentada ao “1.º Encontro de Planejamento Regional”, realizado na capital paulista, em agosto de 1974, promovido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado.

³⁴ Referimo-nos aqui, evidentemente, à sua capacidade de atrair empresários de todo o País para iniciarem novos empreendimentos na Amazônia. E estamos abstraído a questão delicada, e nada desprezível, do choque entre essas grandes propriedades e os pequenos posseiros que ali se encontram. O noticiário dos jornais tem sido abundante a respeito de conflitos dessa natureza. E este é um problema que, se não for resolvido a tempo e satisfatoriamente, pode vir a se converter numa ilustração do que queremos dizer quando reconhecemos que projetos voltados para o desenvolvimento de uma região podem se fazer ao arpejo das aspirações mais humildes de frações consideráveis de sua população.

minar as desvantagens que lhes são hoje impostas, o que dá no mesmo.³¹

Os incentivos fiscais operam nesse sentido, claro. Já dissemos que não são suficientes. Não existe qualquer comprovação positiva. É de supor que o poder compensatório daquele instrumento não seja bastante para contrabalançar os efeitos dos mecanismos automáticos do mercado nacional. Cumpre, conseqüentemente, complementá-los com outros, de distintas naturezas, capazes de assegurar com êxito essa compensação.

O que é importante é que surjam alternativas válidas, capazes de distribuir de um modo espacialmente mais equilibrado os novos empreendimentos econômicos. Para substituir os existentes no *core* da economia nacional? Obviamente, não. Mas sim para garantir em favor das regiões menos avançadas, entre elas a Amazônia, parcela considerável dos *investimentos adicionais* indispensáveis ao suprimento do mercado interno “marginal”, resultante do efeito acumulado do crescimento populacional e do aumento da renda *per capita* — e de sua melhor distribuição, se possível, como recomendável.

Não é isto que alguns países europeus têm feito, em relação às suas capitais, congestionadas, em benefício de regiões deprimidas?³² Não é isto que o Estado de São Paulo parece co-

³¹ Ver, por exemplo, “Documento Geral sobre o Desenvolvimento Regional do Reino Unido”, trabalho apresentado pela delegação da Grã-Bretanha ao “Seminário sobre Desenvolvimento Regional”, promovido pelo Ministério do Planejamento em Brasília, 1972 (Doc. 2/8) — (R/1664/72).

³² Ver Roger Lecourt, “As Metrôpoles e as Cidades de Médio Porte no Desenvolvimento Regional Francês”, in *Revista do BNH* (1974), p. 164, relativamente ao caso da França; “Desenvolvimento Regional da França”, trabalho apresentado pela delegação da França ao Seminário promovido pelo Ministério do Planejamento, já referido (Doc. 2/6), assim como os da Grã-Bretanha (Doc. 2/8) e dos Países Baixos (Doc. 2/11); e, ainda, o trabalho de Norbert Csaki apresentado ao Seminário promovido pela ONU, já referido (Doc. ESA/HBP/AC. 10/15).

meçar a fazer, propondo-se a desviar para outros municípios as novas fábricas que pretendem localizar-se na área da Grande São Paulo?³³

É compreensível que um Estado aja desse modo. É incompreensível que um país não aja assim. O simples fato de uma unidade federada agir mostra que há um problema localizado ali, que é preciso corrigir. Numa perspectiva nacional, por que fazer essa correção apenas dentro das fronteiras do mesmo Estado? É possível, é desejável, promovê-la no âmbito maior do espaço brasileiro, considerado no seu todo, respeitadas as suas diferentes nuances e possibilidades — ou o problema subsistirá.

Assim é, mui particularmente, quando se considera o caso de projetos de produção agrícola e pecuária. É explicável que numerosos desses projetos estejam dirigindo-se para a Amazônia e o Centro-Oeste, onde as terras ainda são abundantes e relativamente baratas. Os incentivos fiscais são estímulo poderoso nesse sentido.³⁴

³³ Conforme comunicação apresentada ao “1.º Encontro de Planejamento Regional”, realizado na capital paulista, em agosto de 1974, promovido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado.

³⁴ Referimo-nos aqui, evidentemente, à sua capacidade de atrair empresários de todo o País para iniciarem novos empreendimentos na Amazônia. E estamos abstraindo a questão delicada, e nada desprezível, do choque entre essas grandes propriedades e os pequenos posseiros que ali se encontram. O noticiário dos jornais tem sido abundante a respeito de conflitos dessa natureza. E este é um problema que, se não for resolvido a tempo e satisfatoriamente, pode vir a se converter numa ilustração do que queremos dizer quando reconhecemos que projetos voltados para o desenvolvimento de uma região podem se fazer ao arpejo das aspirações mais humildes de frações consideráveis de sua população.

Enfim, existem esquemas em vigor, medidas concretas, iniciativas, instrumentos — um embrião demonstrativo daquilo que pode ser feito. O que ainda falta é uma coordenação maior, a definição de objetivos precisos, a criação ou aperfeiçoamento dos instrumentos indispensáveis, dentro de uma visão integrada e integradora — vale dizer, numa linha de promoção de interdependências.

E, aqui, uma vez mais, cumpre transbordar do puramente econômico para uma reflexão rápida sobre a grandeza brasileira. Construir a grandeza do Brasil não é, em nossa compreensão, simplesmente um problema de contabilidade nacional: modernização do aparato produtivo, aumento de produtividade da economia, crescimento acelerado do PNB, melhor distribuição da renda, e coisas desse tipo.

O raciocínio desenvolvido precisa, por isso, ser qualificado. A grandeza nacional será o que for a qualidade de vida média dos brasileiros. Uma das formas de assegurar-lhes um teor existencial não predominantemente materialista é possibilitar a consolidação e o surgimento de comunidades de porte pequeno e médio, desfrutando, porém, dos benefícios que o progresso técnico, científico e econômico pode proporcionar, mas isentas dos malefícios das grandes aglomerações metropolitanas, e interiorizando o desenvolvimento com face humana, em que estamos insistindo.

O perfil sumariamente esboçado contribuirá, decisivamente, para esse resultado. A despersonalização, as tensões, o isolamento nas multidões citadinas, a falta de um aconchego à escala humana a que o indivíduo não se pode furtar sem graves prejuízos para o seu equilíbrio mental e emocional, o gasto excessivo de energias a que as distâncias e as dificuldades do tráfego urbano o submetem, a fragmentação familiar imposta por esses fatores, os problemas decorrentes do isolamento da natu-

reza — como combater eficazmente esse terrível desafio se ele não for atacado nas suas causas mais profundas?

Outra questão: fala-se geralmente em disparidades regionais e sociais como se fossem dois problemas distintos. Somente em parte o são. Na realidade, há regiões menos desenvolvidas porque aí se localizam frações consideráveis da população que desfrutam de nível de renda substancialmente mais baixo. Para os nossos propósitos — esperamos já tenha isto ficado suficientemente claro — região não é um conceito de geografia física, mas de geografia humana.³⁵

É ilusório e inviável tentar resolver um dos problemas sem resolver, simultaneamente, o outro. São faces da mesma moeda. O crescimento do produto brasileiro não depende, atualmente, apenas da expansão do nosso comércio exterior. E já reconhecemos a significativa contribuição que a Amazônia, crescentemente, dará para consecução desse objetivo do II PND.

Mas também é certo que o outro condicionante da expansão do produto nacional é o crescimento do próprio mercado interno. Este se cumprirá na medida em que as interdependências ampliadas entre as diferentes regiões as tornem clientes efetivas e significativas umas das outras. E só existe uma forma de alcançar tal resultado: expandindo a base econômica de cada uma das regiões, reduzindo o grau de concentração atualmente existente.

Difícil? Necessário. E, por isso, possível.

³⁵ A literatura sobre região e regionalização é abundante e conhecida. E é, também, controversa. Ver Armando Mendes, "Instrumentos...", *op. cit.*, Cap. 1, onde é apresentado um bom quadro das diversas tendências. Pareceu-nos supérfluo reproduzi-lo aqui.

1.4

À Míngua de Conclusão sobre Quase Nada: Planejamento, uma Liturgia Tecnocrática?

A Amazônia coloca-se perante a Nação como um grande desafio de planejamento. Importa, em consequência, discutir os próprios fundamentos do planejamento como ele é praticado hoje, e não apenas no Brasil.

O planejamento é entendido, fundamentalmente, como uma técnica para racionalizar e modernizar a ação da economia, incluindo o setor público. Dentro dessa concepção situa-se ele na linha do “como”. E é considerado uma técnica “neutra” politicamente, podendo por isso ser mobilizada, indiferentemente, a serviço de qualquer ideologia. *Know-how*: expressão mágica.

Vai longe a época em que o planejamento era apresentado, no Mundo Ocidental, como um “caminho para a servidão”.³⁶ Mas chegou o tempo de indagar se a pergunta básica a que a ação de planejamento pretende responder não está equivocada. Em lugar de “como”, não se deverá perguntar para o benefício “de quem” se planeja e administra?³⁷

Em favor de quem e para que, como colocamos no início. Finalisticamente. Teleologicamente, se a palavra inspirar maior respeitabilidade. O planejamento, preocupado apenas com a maneira de fazer as coisas, aceita-as tais como são. Não questiona a sua validade. Procura alcançar, tão-só, a máxima racionalidade. É pouco, por um lado. É demais, por outro.

³⁶ Friedrich Haleck, *O Caminho da Servidão* (Porto Alegre: Livraria do Globo, 1946).

³⁷ Marshall Wolfe, *op. cit.*

É pouco, no sentido de que a eficiência não pode ser considerada a virtude máxima do ser humano. Existem valores maiores. Ele é vocacionado para a felicidade — inatingível, está bem, mas não é subordinável a critérios de produtividade e análogos. Nunca é excessivo recordar: a economia existe para o homem, não o homem para a economia.

É demais, por outro lado, colocar a máxima racionalidade como o objetivo supremo do planejamento, na medida em que tal atitude implica reduzir o ser humano à condição de recurso. Um recurso é um meio para alguma coisa. Num plano puramente terreno, para que coisa fora de si mesmo seria o homem um recurso?

Esta confusão, resultante da equiparação do homem aos recursos de que o planejamento lança mão para promover o desenvolvimento, é que está na raiz de muitos equívocos. O homem é o fim do desenvolvimento — ou deve sê-lo. Os recursos são instrumentos para isso.

A participação humana é indispensável, claro está, para criar, montar, mobilizar, operar, dirigir e coordenar os recursos econômicos. Mas por que confundir o próprio homem com um hectare de terra, um depósito bancário ou um trator? Ao promover tal confusão, de duas uma: ou o ser humano se converte em servo das máquinas que ele próprio inventou, ou ele se sujeita a outro homem. Ou as duas coisas, simultaneamente.

Atenção: referimo-nos a *sujeição* como uma relação de dependência que coisifica o ser sujeito a outro.³⁸ Sempre existirão, provavelmente, escalões hierárquicos, que supõem funções diversificadas e complementares, bem como a especialização do trabalho. Mas, em qualquer caso, a diferença reside no respeito à dignidade de cada indivíduo, independentemente da

³⁸ Armando Mendes *et alii*, *A Invenção...*, *op. cit.*, Cap. 1.

natureza de suas atividades e do grau da escala social em que se situa.

Só o ser humano é capaz de conjugar, transitivamente, na prática, três verbos: sonhar, melhorar e revolucionar. Poderiam ser escolhidos outros, transitivos ou não: rir, chorar, falar, criar. Ou, mesmo, pensar em trivialidades, v. g., construir estátuas, como lembra Chesterton, ao registrar esta coisa tão simples, mas que tanto ilumina, de que nunca foram encontradas estátuas de formigas célebres em quaisquer formigueiros.³⁹

Os três verbos selecionados são suficientes aos nossos propósitos. Se é certo que viver não é preciso, navegar é que é preciso,⁴⁰ é porque a vida sem um certo teor de aventura não se plenifica. Talvez na antiguidade e na época das Grandes Descobertas a suprema aventura era navegar. Hoje, é ir à lua, mas também romper as fronteiras econômicas existentes, conquistar, ocupar e pôr a serviço do homem novos espaços — como a Amazônia.

Sonhar é necessário. Sonhar com melhores dias para nossos irmãos, para nossos filhos. Mas, no tecido da vida humana, ao verbo sonhar se associa, inevitavelmente, o verbo agir. O sonho antecipa e anuncia a ação. E toda a ação deve entranhar um gesto de amor. Ora, desenvolver uma região, no sentido que Myint denuncia, não é necessariamente um gesto de amor. E não o é porque ele não tem origem na preocupação de melhorar as condições de vida da população regional. Ao contrário, pode ser um gesto de egoísmo e uma agressão, imposta de fora para dentro, quando se reduz a impor à região desenvolver os recursos naturais de que ela dispõe, em benefício exclusivo dos centros mais adiantados do País.

³⁹ Gilbert Keith Chesterton, *Ortodoxia* (Porto: Livraria Tavares Martins, 1956), p. 250.

⁴⁰ Fernando Pessoa, muito citado ultimamente, ele próprio atribuindo o dito aos navegadores da antiguidade.

Não é essa, convém repetir, a intenção do Governo, ao desencadear numerosas ações na Amazônia. Não o foi nunca. O que se pode recear é que, se tais iniciativas não forem complementadas por uma série de outras, de caráter compensatório, os mecanismos automáticos da economia nacional unificada transferirão, automaticamente, a maior parcela dos frutos desses investimentos para o *core* nacional.

É preciso conjugar, portanto, o segundo e o terceiro verbos. Não basta sonhar com melhores dias e supor que eles virão espontaneamente como resultado mágico da “mão invisível” de Adam Smith. O planejamento parte, precisamente, do reconhecimento de que é preciso agir sobre a realidade, reorientando-a para futuros diferentes dos previsíveis.

Dáí que cheguemos à necessidade de formular o que Friedmann chama de “utopia realista”.⁴¹ É utopia porque jamais será plenamente alcançada. E porque se sabe de antemão que jamais será alcançada é realista. Mas funciona, de qualquer sorte, como um farol, um sistema de balizamento, um quadro de referências, um ideal que informa e conforma tudo o mais.

Planejar significa (se saímos do reino do “como” e nos situamos no reino do “para quem”) rejeitar os futuros previsíveis, e até prováveis, assentados na cômoda e passiva conformação à cláusula *caeteris paribus*, expressos por isso em projeções estatísticas. E, conseqüentemente, substituí-los por outros, que serão escolhidos. Logo, voluntários.

Planejar deve ser, acima de qualquer coisa, uma tentativa de construir futuros à imagem e semelhança de nossas utopias. Futuros inspirados pelo desejo de melhorar as condições de vida de nosso próximo. O que leva à conclusão, talvez surpreendente, de que planejar é (*deve ser*) um ato de amor. Não cabem

⁴¹ John Friedmann, *op. cit.*, especialmente pp. 119-126, com base no “pensamento utópico” de Mannheim.

espantos: se planejar não resulta de um movimento de amor, pode servir para qualquer finalidade. Loucos e criminosos assim fazem, e ninguém o ignora. Mas temos por assentado que estamos nos referindo a homens normais.

A melhoria da situação dos nossos semelhantes pode situar-se numa linha gradualista, de reformas parciais, de inovações específicas, de atuação sobre os fatores-chave de uma situação e, assim, por via de consequência, atingir a plenitude do desejado. Pode, para isso, ser feito por indução, à base de um sistema de pesos e contrapesos, de incentivos e desincentivos.

Mas pode exigir, em situações-limite, uma ação mais radicalmente transformadora e, portanto, revolucionária, sem conotações ideológicas ameaçadoras. O verbo sonhar, para alcançar a sua realização concreta no melhorar, supõe em tais contingências a conjugação do verbo revolucionar.

É nestes termos que vemos a ação do Governo Federal na Amazônia. Os grandes empreendimentos que ali se realizam por sua ação direta, ou sob seu influxo, levarão a efeito uma revolução no *facies* regional. Isto não está em causa.

Merece aprofundamento, sim, e o momento oportuno é este, a discussão sobre que tipo, alcance e diversificação devem assumir as ações complementares, para que os efeitos dos grandes empreendimentos beneficiem o maior número de brasileiros — a começar pelos que ocupam a própria Amazônia, ou para lá se dirigirem. Estrangeiros que venham em paz, também, é óbvio.

Exigirá isto uma nova espécie de planejamento? Talvez, apenas, uma nova atitude de planejamento. Que reconheça as suas limitações, mas, principalmente, que o reconduza às suas origens, como expressão eficaz da preocupação pela melhoria das condições de vida (e não nos referimos apenas às condições materiais de vida) dos humildes.

Já dissemos: será, necessariamente, um planejamento inovador.⁴² Não mero instrumento de distribuição de recursos, mas distribuindo-os em função de um objetivo para consecução do qual se mobilizam esses mesmos recursos. Na visão antropocêntrica que adotamos, qualquer ação planejadora que não assegure, ao maior número, a fruição dos benefícios resultantes é uma irrisão.

O mais importante é, por isso, definir a favor *de quem e para que* se promoverá o desenvolvimento regional na Amazônia. Para melhorar as condições de vida da população brasileira, em geral? De acordo. Contanto que não seja esquecido que os contingentes humanos amazônicos integram essa população. O desenvolvimento regional se confundirá, enfim, com o próprio processo de superação do atraso econômico regional, na proporção em que os habitantes da Amazônia usufruam direta e imediatamente dos benefícios dessa ação.

Ela não pode ser desencadeada à sua revelia ou com a sua marginalização. Pode vir a acontecer isto? Sim, embora não constitua o propósito consciente de ninguém. Basta que os grandes projetos que ali se implantam usem o homem da Amazônia como simples recurso, como objeto, não como sujeito de direitos. Nossa esperança é que, a tempo, se alcance a consciência prática de que, também ele sendo *pessoa* humana, tudo que lhe seja destinado, dedicado ou proposto, o alcance como tal, e somente como tal.

Em uma palavra: um verdadeiro planejamento do futuro amazônico supõe a implantação de um autêntico planejamento do futuro nacional. Eis tudo. Nesse planejamento poderão e deverão articular-se, harmônica e integradamente, as variantes regionais, as quais não devem nem podem conflitar umas

⁴² *Ibid.*, Cap. 6.

com as outras, ou com as “nacionais”, que sempre se confundem com as da região mais desenvolvida.

O planejamento nacional deverá significar, sim, uma efetiva e eficaz ação coordenadora, que só o Governo Federal, fortalecido, pode desempenhar. Mais do que uma função técnica, situada no terreno informe e escorregadio dos “como”, é uma função política. Porque é aos agentes políticos da Nação que cumpre encontrar as respostas aos “em benefício de quem” e “para quê”.⁴³

Este breve ensaio tentou sugerir algumas linhas de reflexão, a partir do caso específico da Amazônia. Esperamos ter deixado bem claro que não a vemos como entidade autônoma, e sim inserida real e efetivamente no contexto nacional: o que recusamos é que ela possa ser entendida e utilizada como recurso econômico, puro e simples, para o resto do Brasil.

Faz parte do Brasil. Que todos se convençam disto, bastanos. Tudo o mais virá por acréscimo.

Desse modo se poderá fazer o anúncio de uma nova Amazônia — porque se estará fazendo o anúncio de um novo Brasil.

⁴³ José Ramon Lasuén, J. Vergara e R. Rubio, “An Approach to Regional Planning”, trabalho apresentado ao Seminário promovido pela ONU, já referido, sugerem um novo comportamento de ação planejadora, pensando exatamente no caso das regiões brasileiras, e especificamente no da Amazônia. Denominam-no de *advocacy planning*. Adotamos este conceito e a proposta em Armando Mendes, “Instrumentos...”, *op. cit.*, Cap. 4.

II

AMAZÔNIA: RECURSOS NATURAIS, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO (CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE)

JOSÉ MARCELINO MONTEIRO DA COSTA *

2.1 Introdução

Cogita-se, a partir do processo temporal de incorporação gradativa da economia regional à nacional — tímido, até há bem pouco tempo; acelerado, mais recentemente — identificar os rumos prováveis que se delineiam para a Amazônia, em decorrência das repercussões deflagradas pela atual expansão da “fronteira econômica” brasileira, objetivando o uso e aproveitamento de recursos naturais, dados o cenário e os condicionantes vigentes. Concomitantemente, tentar-se-á identificar as principais controvérsias teóricas resultantes, no que tange à preconização de uma estratégia mais compatível com o desenvolvimento regional, na ampla acepção do termo, para, na

* Do NAEA.

parte final, tecer considerações gerais sobre a reformulação da estratégia vigente de exploração da plethora de recursos naturais potencialmente disponível na Amazônia.

É de bom alvitre, todavia, a esta altura, esclarecer que a análise será conduzida sob a ótica e a vivência de inerente comprometimento com os problemas da Amazônia. Daí, é bem provável o afloramento de alguns laivos de heresia, em contraposição ao comumente aceito pela "sabedoria convencional", à la Galbraith e, também, dado o muito pouco que se conhece sobre o procedimento racional nos trópicos. Além do mais, toda a produção científica, de natureza teórica ou empírica da economia espacial, parece ainda ser insuficiente para servir de respaldo a afirmativas de natureza positiva. Assumir uma postura puramente normativa talvez seja menos prejudicial às regiões periféricas.

À guisa de introdução, é conveniente destacar três parâmetros relevantes à consecução do escopo colimado.

Em primeiro lugar, no caso específico da Amazônia — região nova, periferia em transição de neutra para ativa, região de fronteira, etc., conforme se lhe queira chamar — escasseiam todos os determinantes cruciais à ampliação da capacidade produtiva, à exceção dos recursos naturais.

Em segundo lugar, a análise a ser desenvolvida ao longo deste ensaio respaldar-se-á na hipótese central de que o processo regional de desenvolvimento depende, fundamentalmente, da tecnologia adotada no uso e aproveitamento dos recursos naturais, no período historicamente crucial da abertura e ocupação das regiões.

Por último, dado o atual estágio econômico da região, é inviável qualquer esquema autarcizante de crescimento ("voltado para dentro"). O desempenho do subsistema espacial do Norte queda condicionado à sua capacidade de integração no processo de acumulação nacional de capital, pelos canais óbvios da complementaridade econômica.

2.2 O Modelo Histórico de Aproveitamento dos Recursos Naturais da Amazônia

O modelo histórico de uso e aproveitamento dos recursos naturais da Amazônia, voltado essencialmente para o mercado internacional, condicionou um padrão bem definido de ocupação da região, como também a especificidade do tipo de relações sociais *lato sensu*. Embora se registrassem alguns surtos esporádicos de prosperidade da atividade agrícola,¹ apresentando, por causas históricas fortuitas, fases alternativas de euforia e depressão, o extrativismo vegetal, principalmente o da borracha, preponderou como atividade basilar da economia regional.²

As características tecnológicas do setor extrativista produtor da borracha vegetal (função macrossetorial de produção),

¹ Manoel Barata, *A Antiga Produção e Exportação do Pará: Estudo Histórico-Econômico* (Rio de Janeiro, 1915); Luís Cordelero, *O Estado do Pará, seu Comércio e Indústrias de 1719 a 1920* (Belém, 1920); Arthur César Ferrelra Rels, *A Política de Portugal no Vale Amazônico* (Belém, 1940) e *Aspectos Econômicos da Dominação Lusitana na Amazônia* (Rio de Janeiro, 1960); Dauril Alden, *O Significado da Produção de Cacau na Região Amazônica* (Belém: NAEA, 1974); e Roberto Araújo de Oliveira Santos, "História Econômica da Amazônia (1800-1920)", tese de mestrado apresentada à USP (São Paulo, 1977), Cap. 2, mimeo.

² Ver, principalmente, José Marcelino Monteirol da Costa, "Estudo sobre Borracha Vegetal" (Belém: SUDAM, 1968), mimeo; José Raimundo de Oliveira Vergolino, "A Borracha Extrativa e a Economia Amazônica — 1890/1930", tese de mestrado apresentada ao PIMES (Recife, 1975), mimeo; e Armando Dias Mendes, "A Amazônia e o Extrativismo", in *Revista Econômica do BASA* (maio/junho de 1971), pp. 5-8.

evidenciadas na utilização da abundante oferta de recursos naturais inexplorados, na relativamente elástica disponibilidade exógena de mão-de-obra não qualificada, numa insignificante participação de bens de capital duráveis, aplicáveis diretamente ao processo produtivo e, finalmente, numa tecnologia rudimentar sem sofrer inovações significativas, engendraram,³ em última análise:

a) um padrão de ocupação e de organização espacial da sociedade amazônica, condicionado a esparsos e insignificantes aglomerados humanos, dispersos ao longo dos principais cursos d'água e seus respectivos tributários — à exceção dos seus mais representativos entrepostos comerciais e sedes administrativas, Manaus e Belém — limitando-se o vetor de penetração a poucos quilômetros das suas margens;

b) a forma de apropriação do excedente econômico gerado, beneficiando o capital comercial;

c) a escassa difusão de seu dinamismo para os outros setores produtivos; e

d) a insignificância de um mercado regional interno que viabilizasse um surto de atividades econômicas a ele destinadas.

2.3

A Industrialização Brasileira e as Disparidades Regionais

A experiência histórica das frustradas tentativas por parte das economias retardatárias em reproduzir o processo de desen-

³ José Marcelino Monteiro da Costa, "Borracha Vegetal: Análise da Oferta"; in *Revista Econômica do BASA* (setembro/dezembro de 1970), pp. 37-51, e *Diagnóstico Econômico Preliminar das Áreas Urbanas do Acre, Amapá Roraima e Rondônia* (Belém: BASA, 1970).

volvimento levado a efeito, com sucesso, pelos países que hoje dominam a economia mundial revela que, dada alguma vantagem inicial, ocorrida em uma particular região em relação às demais, as interações espontâneas engendradas pelas forças de mercado normalmente tendem mais a aumentar do que a diminuir as disparidades entre as regiões,⁴ originando-se e evoluindo, auto-sustentadamente, um verdadeiro mecanismo de causalção circular acumulativa.⁵ E a incorporação do sistema econômico nacional à divisão internacional do trabalho seria realizada

⁴ Friedmann observa que a verdadeira história não tem confirmado a tese de que a convergência das rendas regionais, no longo prazo, ocorrerá automaticamente no decurso do desenvolvimento nacional, apontando, entre outras, como principais razões da não correspondência do mundo real com a teoria do equilíbrio espacial: a não constatação de retornos decrescentes, mesmo nas áreas supercongestionadas, dadas a revolução tecnológica permanente e a incapacidade de os investidores privados vislumbrarem os custos sociais da concentração econômica; a coincidência do Centro com o mercado nacional; a localização, no Centro, dos serviços quaternários; o fato de radicar-se, no Centro, a fonte geradora e de difusão de inovações tecnológicas, sociais e culturais; a pouca habilidade da periferia, no que tange à promoção dos ajustamentos apropriados às mudanças sócio-econômicas, permanentemente ocorrendo no Centro; etc. Cf. John Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela* (Cambridge, 1966), pp. 14-18. Poder-se-ia adicionar ainda a concentração, no Centro, do poder de decisão.

⁵ Gunnar Myrdal, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (Rio de Janeiro, 1965); Allan Pred, *The Spatial Dynamics of U.S. Urban-Industrial Growth* (Cambridge, 1966); N. Kaldor, "The Case for Regional Policies", in *Scottish Journal of Political Economy*, n.º 17 (1970), pp. 337-47; Harry W. Richardson, *Regional and Urban Economics* (Bungay, 1978), Cap. 6; J. Friedmann, *Urbanization, Planning and National Development* (Beverly Hills, 1973); e Carlos A. de Mattos, "La Planificación Regional a Escala Nacional", Doc. CFRD/D/1 (Santiago: ILPES), Parte I, mimeo.

pela predominância da exploração de um produto cuja função setorial de produção era dotada plenamente das características tecnológicas requeridas à formação de um relativamente poderoso centro nacional.⁶ Por volta da metade do século XIX, já estavam praticamente lançadas as bases para o auge do ciclo do café, no derradeiro quartel do século XIX e início do século atual, face, principalmente, à pressão ascendente da demanda externa.⁷

As análises relevantes sobre a experiência brasileira de industrialização⁸ patenteiam, de forma implícita ou explícita, desde as suas raízes, que o crescimento da capacidade produtiva industrial ocorre de forma especialmente concentrada,

⁶ Wilson Cano, *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo* (Rio de Janeiro, 1977), Cap. II, mostra detalhadamente o impacto que a atividade exportadora de café desencadeou em São Paulo. Na página 122 escreve que "o café, como atividade nuclear do complexo cafeeiro, possibilitou efetivamente o processo de acumulação de capital durante todo o período anterior à crise de 1930. Isto se deveu não só ao alto nível da renda por ele gerado, mas, principalmente, por ser o elemento diretor e indutor da dinâmica da acumulação do complexo".

⁷ Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Rio de Janeiro, 1959), Quarta Parte; Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque, *Quatro Séculos de História Econômica Brasileira* (São Paulo, 1977), Cap. 5; Warren Dean, *A Industrialização de São Paulo* (São Paulo, s/d), Cap. I; e Sergio Silva, *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil* (São Paulo, 1976), Cap. II.

⁸ A "teoria dos choques adversos" e as resultantes formulações críticas a essa idéia; a argumentação desenvolvida à base do conceito de "dependência"; as análises recentes, ligadas à "dinâmica interna" da industrialização dos países subdesenvolvidos, na busca de um marco teórico adequado ao entendimento do "capitalismo periférico", enfatizando a importância do processo de acumulação de capital; as análises "subconsumistas" modernas.

embora, em grande parte, muitas delas sejam omissas no que concerne à análise espacial das origens do processo de concentração industrial.

A ruptura do “modelo primário exportador” acarreta profundas repercussões na configuração do espaço econômico nacional. O processo brasileiro de industrialização por substituição de importações, com a fonte de dinamismo da economia nacional passando a se localizar, de forma irreversível, dentro do próprio País, trazendo em seu bojo a reordenação dos fluxos intra e inter-regionais, consolida a já então presente dicotomia econômico-espacial. Robustece-se o Centro nacional, que, passando a comandar todo o dinamismo das transformações estruturais, reforça a concentração espacial da capacidade produtiva, tornando acendrado o problema das disparidades regionais.⁹ Na mesma direção opera, também, a implementação de políticas macroeconômicas de fomento a setores dinâmicos — siderúrgicos, automobilístico, de bens de capital, etc. — de estabilização ou outras, formuladas sem a preocupação de seus impactos regionais.¹⁰

Em síntese, a organização espacial resultante evidencia que as distintas regiões, mesmo diferenciadas quanto aos graus de articulação, quedam-se cada vez mais subordinadas ao pólo industrial.

⁹ Werner Baer, Pedro Pinchas Gelger *et alii*, “Industrialização, Urbanização e a Persistência das Desigualdades Regionais do Brasil”, in *Revista Brasileira de Geografia* (abril/junho de 1976), pp. 3-99; e Paulo R. Haddad (ed.), *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 16, Cap. I.

¹⁰ Dália Maimon *et alii*, “O Impacto Regional das Políticas Econômicas no Brasil”, in *Revista Brasileira de Geografia* (julho/setembro de 1977), pp. 4-5.

A Tabela II.1 revela, através do Produto Interno Líquido a custo de fatores (PILcf), a tendência concentradora, a nível de Centro, e o conseqüente aguçamento das disparidades regionais.¹¹

Todas as regiões, excluindo o Centro-Sul, sofreram reduções, tanto a nível global como setorial, na participação do PILcf, não conseguindo atingir, no início da década de 60, período em que o “processo de substituição de importações” começa a demonstrar sinais de esgotamento, os índices alcançados em 1939.

A magnitude dos desníveis regionais pode ser melhor aquilatada através da Tabela II.2, na qual se apresentam as relações *per capita* entre os produtos líquidos regionais e nacional. Verifica-se, por exemplo, que, enquanto em 1939 o produto *per capita* da região Norte alcançava 74% do nacional, esta relação cai para, aproximadamente, 61% no período 1954/61.

Se a aceleração industrial do período desenvolvimentista, caracterizada por crescimento do setor, na magnitude de 11,3% — média do período 1956/61 — foi capaz de imprimir uma taxa média de incremento do PIB da ordem de 8,3%, fez também emergirem, de forma incisiva, as contradições até então

¹¹ Face ao grau de agregação dos dados, Mato Grosso e Goiás estão incluídos na região Centro-Sul, o que leva a crer que o verdadeiro grau de disparidades fica, em muito, minimizado. O restante da análise contida nesta seção é uma síntese de José Marcelino Monteiro da Costa, Roberto da Costa Ferreira e Simão Robson de Oliveira Jatene, “Projetos de Impacto na Amazônia: Sugestões para a Internalização de seus Efeitos Germinativos (Redação Preliminar)” (Belém: NAEA, março de 1978), Cap. 2, mimeo.

TABELA II.1

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-SUL NO PRODUTO
INTERNO LÍQUIDO A CUSTO DE FATORES, POR SETORES
DE ATIVIDADE — 1939 E 1947/61 ^a

Períodos	YN ^b	YNE	YCS	AN	ANE	ACS	IN	INE	ICS	SN	SNE	SCS
	YBR	IBR	YBR	ABR	ABR	ABR	IBR	IBR	IBR	SBR	SBR	SBR
1939	0,027	0,167	0,806	0,033	0,230	0,737	0,023	0,121	0,856	0,024	0,150	0,82
1947/53	0,019	0,142	0,839	0,019	0,187	0,794	0,011	0,089	0,900	0,022	0,135	0,87
1954/61	0,021	0,136	0,843	0,020	0,192	0,788	0,017	0,080	0,903	0,023	0,130	0,87

FONTE: Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, *Desenvolvimento Regional no Brasil*, Série Estudos para o Planejamento (Brasília: IPEA/IPLAN, 1967), n.º 16, p. 6.

^a Relações calculadas com base nos valores a preços correntes (médias por período).

^b Nesta tabela, bem como na Tabela II.2, consideram-se:

Y = Produto Interno Líquido a custo de fatores (PILcf);

A = Agricultura;

I = Indústria;

S = Serviços;

N, NE, CS e BR = Norte, Nordeste, Centro-Sul e Brasil, respectivamente.

TABELA II. 2

BRASIL: PARTICIPAÇÃO DO NORTE, NORDESTE
E CENTRO-SUL NO PRODUTO INTERNO
LÍQUIDO A CUSTO DE FATORES,
PER CAPITA 1939 E 1947/61 ^a

Periodos	YN ^b	YNE	YCS
	YBR	YBR	YBR
1939	0,740	0,476	1,31
1947/53	0,516	0,403	1,36
1954/61	0,609	0,423	1,32

FONTE: Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, *op. cit.*, p. 7.

^a Relações calculadas com base no PILcf, a preços correntes (médias por períodos).

^b Nesta tabela, Y = produto *per capita* (ver nota b da Tabela II.1).

latentes que acompanharam a industrialização e que culminaram com a crise dos inícios da década de 60.¹²

O processo de acumulação até então utilizado tornou-se impotente para permitir uma retomada do crescimento. Novas formas se faziam prioritárias. Era fundamental a maximização de todos os recursos disponíveis e potenciais. Novos papéis se delineavam para as regiões.

Paradoxalmente, à centralização e concentração, que caracteriza a inserção da economia nacional na expansão e domínio do capital oligopolista, se contrapõe, de maneira ainda não bem definida, a necessidade de uma desconcentração espacial, objetivando incorporar e tornar produtiva uma área cada vez

¹² As taxas de crescimento do setor industrial e do PIB foram extraídas de "25 Anos de Economia Brasileira", *in Conjuntura Econômica* (novembro de 1972).

maior, no sentido de não comprometer os interesses do Centro e a própria dinâmica do projeto global da Nação. Dessa forma, os anos 60 são marcados por uma preocupação crescente quanto ao problema regional do País.¹³

As ações, contudo, se desenrolam, de forma mais efetiva, nas áreas mais próximas do Centro. Tendo como suporte o parque industrial instalado, moderniza-se a agricultura da periferia já incorporada e estimula-se a SUDENE, criada em 1959, objetivando a promoção do desenvolvimento de pólos industriais no Nordeste, mais especificamente em Salvador e Recife.

Quanto à Amazônia, os efeitos dessa fase de transição da economia nacional, na busca de uma nova forma de crescimento, não são imediatamente sentidos. Altamente dependente do exterior, ressentindo-se de vantagens comparativas, não despertou grande interesse. Persistindo sem maior integração no resto do País, mal conseguiu manter a sua frágil posição de exportadora de um elenco reduzido de produtos primários e importadora de manufaturados providos pelo Centro industrial, a região permaneceu à margem do processo, só vindo a sofrer os impactos da “onda modernizante” em meados da década passada.

¹³ Embora desde o início do século se observem preocupações com os problemas referentes às regiões, o enfoque caracterizava-se pelo sentido de defender o homem de ameaças naturais (por exemplo, as preocupações com relação às secas do Nordeste) ou alguns produtos, quando a concorrência externa colocava em crise as economias regionais. Conseqüentemente, não passavam de ações parciais e descontínuas. Somente após a Constituição de 1946 e, mais especificamente, a criação da SPVEA em 1953, é que as preocupações adquirem um caráter mais geral, aproximando-se do desenvolvimento regional. Ver Armando Dias Mendes, “Relações entre o Planejamento Físico e o Econômico-Social. Algumas Considerações sobre a Experiência Brasileira”, in *Cadernos NAEA-1* (Belém, 1976), pp. 39-71.

2.4 Integração da Amazônia ao Sistema Nacional

A integração física da Amazônia ao sistema brasileiro é episódio recente. No concernente às inter-relações espaciais que lhe regeram a vida sócio-econômica, política e cultural, a Amazônia ficou à margem do processo evolutivo por que passou o sistema nacional. Quando muito, os liames eram tênues. Ligava-se essencialmente à Europa, quer econômica ou culturalmente.¹⁴

Fatores de variegada natureza concorreram, simultânea e mutuamente interdependentes, para esse isolamento:

- a) a natureza intrínseca dos bens de exportação, de base exclusivamente primária;
- b) os diversos condicionantes geográficos, destacando-se o imenso vazio territorial que separava a Amazônia das demais regiões brasileiras; e
- c) a formação política da Amazônia, totalmente desligada dos demais centros brasileiros, como um Estado à parte, com história própria, dissociada daquela que se registrou no resto do Brasil.¹⁵ Fora, conseqüentemente, a banda da colônia mais vinculada à Coroa lusitana.¹⁶

¹⁴ Arthur César Ferreira Reis, "A Verdade sobre a Conquista da Amazônia", in *Carta Mensal. Problemas Nacionais* (abril de 1975), pp. 11-23; e Caio Prado Junior, *História Econômica do Brasil* (São Paulo, 1956).

¹⁵ Jean Hébert et alii, *A Amazônia no Processo de Integração Nacional* (Belém: NAEA, 1974).

¹⁶ Arthur César Ferreira Reis, "Por Que a Amazônia Deve Ser Brasileira?", in *Folha de São Paulo* (São Paulo, 12 de maio de 1968), p. 115; e Octávio G. Velho, *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo do Processo de Penetração numa Área da Transamazônica* (Rio de Janeiro, 1972).

Historicamente, a abertura de novas regiões tem-se processado pela indução de impulsos exogenamente provocados, através dos comércios internacional e inter-regional, materializando as possibilidades de aproveitamento das vantagens de especialização e das economias de escala, dadas as vantagens comparativas em suprir os mercados de maneira eficiente.¹⁷

Parece válido, por outro lado, supor-se que o deslocamento da “fronteira econômica” ganha ímpeto somente se se constatar que a geração de retornos ao capital e ao trabalho, principalmente do primeiro, obtidos nas áreas pioneiras, é superior à observada nas regiões já integradas no Centro, dados o conhecimento tecnológico, o crescimento demográfico e os gostos da população, em virtude da perda de dinamismo dessas áreas, face ao esgotamento das oportunidades de investimento.¹⁸ As alterações na demanda, a descoberta de recur-

¹⁷ Embora a literatura disponível sobre o assunto seja abundante, ver, principalmente, Douglas C. North, “Location Theory and Regional Economic Growth”, in *Journal of Political Economy* (junho de 1965), pp. 243-258; José Marcelino Monteiro da Costa, “Planejamento Regional e Diversificação da Economia”, in *Revista de Administração Municipal* (maio/junho de 1968), pp. 245-268; H. J. Habakkuk, “Historical Experience of Economic Development”, in E. A. G. Robinson (ed.), *Problems in Economic Development. Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association* (Londres, 1965), pp. 112-138; e Melville H. Watkins, “A Staple Theory of Economic Growth”, in *The Canadian Journal of Economics* (maio de 1963), pp. 141-159.

¹⁸ Benjamin Higgins considera como “fronteira geográfica” uma área onde existem retornos crescentes tanto para o capital como para o trabalho e “fronteira econômica” quando só é possível obter retornos crescentes em função de alterações na tecnologia, na população e nos gostos. Ver Benjamin Higgins, *Economic Development. Principles, Problems, and Policies* (Nova York, 1959), p. 189.

tos naturais, a construção de estradas de penetração e incentivos financeiros podem, *caeteris paribus*, viabilizar a abertura de novos territórios, haja vista para o caso da Amazônia, mormente no que se refere aos três últimos determinantes.

Ingressando na fase do processo de substituição de importações, caracterizada pelo avanço no setor de bens duráveis, e começando a substituir certos bens de capital e intermediários,¹⁰ passa, destarte, o Centro Nacional, dada a emergência de novos condicionantes intrínsecos, a beneficiar a periferia amazônica, principalmente através da irradiação de efeitos dinâmicos centrífugos ou de fluência, pela exploração de oportunidades econômicas voltadas para a produção de insumos e alimentos, condição *sine qua non* ao dinamismo inerente do próprio pólo industrial. Novas frentes de absorção de capital e novas áreas potencialmente dotadas de recursos naturais, com possibilidades de aceitação no mercado internacional, são concomitantemente favorecidas.

Em decorrência dos mencionados efeitos de difusão liberados pela área industrializada do País, a Amazônia, gradativamente, converte-se numa região em abertura — periferia ativa — absorvendo fluxos favoráveis de capital, capacidade empresarial, tecnologia, mão-de-obra, inovações, idéias, produtos manufaturados, em contrapartida a fluxos de recursos naturais e retirada de poder na tomada de decisões. Além do mais, o centro industrial persistirá desfrutando das economias de aglomeração, dos efeitos técnicos propiciados pelas concatenações (*linkages*) progressivas e regressivas e da favorabilidade dos termos de intercâmbio.

A gradativa incorporação do subsistema amazônico ao sistema econômico nacional começou a se consolidar a partir

¹⁰ Hamilton Carvalho Tolosa, "Descentralização Industrial", in *Boletim Geográfico* (abril/junho de 1977), p. 6.

da construção de Brasília e da rodovia federal de penetração, ligando Belém à nova capital do País, quebrando, destarte, o isolamento da capital paraense, no que concerne às comunicações por terra, com o resto do território nacional. Seguiram-se uma seqüência de eventos deflagrados pelos interesses da ação do Governo Federal na área, que se tornaram medidas de grande alcance, no que tange à integração definitiva da Amazônia no todo brasileiro, com destaques para:

a) toda a parafernália institucional e legal decorrente da chamada Operação Amazônia;²⁰

b) a construção da rodovia Brasília—Acre; e

c) o Programa de Integração Nacional (PIN),²¹ envolvendo grandiosos projetos de infra-estrutura, dos quais a rodovia Transamazônica surge como o mais ambicioso, o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do

²⁰ A criação da SUDAM, em substituição à SPVEA (Lei n.º 5.173, de 28 de setembro de 1966), a transformação do BCA em BASA (Lei n.º 5.172, de 28 de setembro de 1966), a alteração nos incentivos fiscais (Lei n.º 5.174, de 27 de outubro de 1966) e a reorganização da Zona Franca de Manaus (Decretos-Leis n.ºs 288, de 28 de fevereiro de 1967, e 340, de 22 de dezembro de 1967) prenunciaram a mudança de ótica na forma de se considerar a região. Começam a se lançar as bases da política que viria a ser explicitamente caracterizada como de integração nacional, institucionalizada a partir de 1970, basicamente através do PIN, PROTERRA e I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).

²¹ O PIN, criado pelo Decreto-Lei n.º 1.106, de junho de 1970, tinha por finalidade específica financiar o plano de infra-estrutura nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, no sentido de promover a mais rápida integração destas regiões na economia nacional.

Norte e do Nordeste (PROTERRA)²² e o próprio I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND).²³

Todo esse elenco de eventos dá-se simultaneamente com a consolidação do centro industrial nacional. Cristaliza-se o processo de integração, face aos desígnios desse mesmo Centro.

Ao depender agora basicamente de suas potencialidades reais para o desempenho de funções relevantes, do ponto de vista dos interesses do sistema nacional, a Amazônia passa a ascender de importância, principalmente:

a) através da exploração de seus recursos naturais, orientada para o suprimento do mercado internacional, para amenizar os agudos problemas do balanço de pagamentos do País;

b) servindo de área de assentamento dos contingentes humanos excedentes nas áreas deprimidas, para minorar os graves problemas sociais decorrentes de estruturas produtivas arcaicas, responsáveis pelo desemprego estrutural crônico dessas regiões;

c) através da sustentação do processo de formação de capital nacional, pela absorção de investimentos públicos compensatórios e através das filtrações do efeito multiplicador da renda, para garantir a manutenção do dinamismo e da amplia-

²² O PROTERRA, instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.179, de julho de 1971, conforme o artigo 1.º, objetiva "promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE".

²³ O I PND, apresentado ao Congresso Nacional em setembro de 1971, traçando as grandes diretrizes e metas do desenvolvimento nacional, define como estratégia regional a consolidação do centro desenvolvido, a implantação de pólos agroindustriais no Sul, industriais-agrícolas no Nordeste e agropecuários no Planalto Central e Amazônia. Ver Secretaria de Planejamento da Presidência da República, *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) — 1972/74* (Brasília, 1971), Cap. III.

ção da margem de utilização da capacidade produtiva da área industrializada; e

d) pela exploração de seus recursos naturais, voltada para o mercado nacional, constituir-se em importante fonte de suprimento de matérias-primas e de bens agrícolas, garantindo, dessa forma, a continuidade do padrão de crescimento histórico da agricultura brasileira, sustentada pela incorporação gradativa de novas terras à produção,²⁴ ou para compensar o fechamento da “fronteira” no Centro-Sul.²⁵

2.5 Implicações Espaciais das Características Tecnológicas das Atividades de Exploração dos Recursos Naturais da Amazônia

O que vem acarretando profundas preocupações aos que se dedicam à análise prospectiva do processo regional de trans-

²⁴ Julio A. Penna e Charles C. Mueller, “Fronteira Agrícola, Tecnologia e Margem Intensiva: Algumas Reflexões sobre o Papel desses Fatores para o Crescimento Agrícola Brasileiro”, trabalho apresentado ao IV Encontro Nacional de Economia — ANPEC (Guarujá, dezembro de 1976), mimeo; G. W. Smith, “Brazilian Agricultural Policy, 1950-1967”, in H. S. Ellis e L. Gordon (coords.), *The Economy of Brazil* (Berkeley, 1969).

²⁵ “Outro fator importante que contribui para dar um sentido concreto real à *fronteira* amazônica (além da redução na plantação de café no Centro-Sul e a sua substituição parcial pela criação de gado) é o fechamento da *fronteira* no Paraná”. Cf. Octávio Guilherme Velho, *Capitalismo Autoritário e Campesinato* (São Paulo, 1976), p. 215.

formações sócio-econômico-culturais é, por um lado, a forma açodada, irracional, predatória e indisciplinada com que se vem processando a ocupação do espaço amazônico e, por outro, as características tecnológicas inerentes aos projetos implantados das atividades diretamente produtivas, objetivando o uso e aproveitamento de recursos naturais para exportação.

No que se refere ao processo de desenvolvimento regional de áreas “novas” ou em “abertura”, chegou-se a um consenso, amplamente aceito pelos especialistas, de que a exportação de recursos naturais é condição necessária, mas não suficiente.²⁰ Despontam como condições suficientes, dada a demanda extra-regional: o padrão de distribuição da renda resultante; as potencialidades de diversificação da base de exportação, através da exploração de toda uma variada gama de recursos naturais; a intensidade dos efeitos técnicos “para trás” (atividades complementares) e “para frente” (atividades satélites), localmente engendrados; a localização geográfica da base de exportação; as melhorias na produtividade e nos custos de transferência; e o próprio momento histórico em que se concretiza a abertura da região. Não é rebarbativo, também, lem-

²⁰ Os trabalhos mais importantes relacionados com o tema são Douglas C. North, *op. cit.*; Melville H. Watkins, *op. cit.*; Jonathan V. Levin, *Las Economías de Exportación* (México, 1964); Robert E. Baldwin, “Patterns of Development in Newly Settled Regions”, in *Manchester School of Economics and Social Studies* (maio de 1956), pp. 134-151; Jacques Schwartzman, “A Teoria da Base de Exportação e o Desenvolvimento Regional”, in Paulo R. Haddad (ed.), *op. cit.*, pp. 37-93; John M. Brazzel e W. W. Hicks, “Exports and Regional Economic Growth: An Evaluation of the Regional Base and Staple Models”, in *Land Economics* (novembro de 1968), pp. 503-509; Charles M. Tiebout, “Exports and Regional Economic Growth”, in *Journal of Political Economy* (abril de 1956), pp. 160-169; e J. C. Stabler, “Exports and Evolution: The Process of Regional Change”, in *Land Economics* (fevereiro de 1968), pp. 11-23.

brar que conforme se desenvolvam as atividades extrativas, agrícolas e pecuárias, durante a fase de abertura de uma região, vão emergindo, *ergo*, distintas formas sociais de uso da terra, que, decisivamente, irão repercutir no seu desempenho econômico posterior.²⁷

Isso posto, é ingenuidade pensar que atividades exploradoras de recursos naturais para o mercado extra-regional, à base de grandes empreendimentos, de propriedade de não residentes, requerendo poucos dirigentes especializados, adotando tecnologia intensiva em capital, consumindo avidamente os recursos naturais e absorvendo um volume reduzido de mão-de-obra, possam transformar-se em agentes indutores do processo auto-sustentado de desenvolvimento regional, dado que lhes são escassas as possibilidades de dispersão do desenvolvimento. Ao contrário, as características tecnológicas intrínsecas, inevitavelmente, conduzirão:

a) à proliferação de verdadeiros “enclaves”, nada compartilhando, econômica, tecnológica ou socialmente, com o resto da economia da área;

b) a um padrão de distribuição da renda extremamente concentrador, com todas as seqüelas sociais e políticas que costumemente soem advir;

c) a uma insignificante difusão local das concatenações, em cadeia, de naturezas prospectiva (insumo/provisão), retros-

²⁷ Octavio Ianni, *A Luta pela Terra: História Social da Terra e da Luta pela Terra numa Área da Amazônia* (Petrópolis, 1978), demonstra como se desenvolve esse processo em estudo de caso sobre Concelção do Araguaia, no sul do Estado do Pará, explicando como compreender as várias formas sociais adquiridas pela terra — tribal, devoluta, invadida, ocupada, grilada, propriedade titulada — dadas as várias metamorfoses no significado social da terra, como objeto e meio de produção de valores de uso e de troca.

pectiva (produção/utilização) e lateral (indução da demanda local);

d) à oferta de capacidade empresarial limitada às atividades de exportação;²⁸

e) à não retenção do excedente econômico regionalmente gerado;²⁹

f) à absorção de grande parte da produtividade média do trabalho pelos importadores, através de baixas nos preços, pelo Governo, através da tributação, ou pelos próprios empresários, através de incrementos nos lucros;³⁰

g) à montagem de todo um suporte infra-estrutural restrito ao atendimento das necessidades de processamento e escoamento da produção de exportação; e

h) a uma estrutura social rígida, inibidora da mobilidade vertical.

À guisa de ilustração, proceder-se-á, isoladamente, à análise das macrofunções de produção de cada um dos setores atualmente privilegiados no processo de ocupação da Amazônia.

Um setor que utiliza extensivamente os recursos naturais, intensivamente capitalizado³¹ e que absorve escassamente a mão-de-obra não qualificada (local ou importada), com suas áreas de produção expandindo-se progressivamente ao longo das estradas de penetração e das secundárias, auto-suficien-

²⁸ Robert E. Baldwin, *op. cit.*

²⁹ George L. Beckford, *Persistent Poverty, Underdevelopment and Plantation Economy of the Third World* (Nova York: Oxford University Press, 1972).

³⁰ Michael Nelson, *The Development of Tropical Lands: Policy Issues in Latin America* (Baltimore, 1973).

³¹ O capital acumulado na pecuária toma também a forma de estoques, como rebanhos ou largos tratos de terra.

te por sua própria natureza, resultando numa conformação espacial relativamente homogênea³² e expulsando, à medida que avança, outras atividades primárias — pioneiras ou nativas — como é o caso da pecuária, possivelmente não provocará estímulos favoráveis à formação e assentamento de aglomerados humanos importantes e à expansão das atividades voltadas para o mercado local ou não-básicas.

No caso recente da Amazônia, há fortes indícios de utilização da terra como reserva de valor e/ou para fins especulativos, dado o caráter subsidiado com que se realizam as aquisições. Além do mais — embora a evidência histórica revele a existência de elevados ganhos auferidos por aqueles que compraram ou reivindicaram grandes glebas de terra, nos períodos iniciais do movimento da “fronteira agrícola”³³ — a penetração mais direta do capitalismo na Amazônia provavelmente tem sido impulsionada, também, por vários fatores que têm acicatado a expansão da atividade pecuária no Brasil nos últimos anos, isto é, a “valorização” assegurada ao capital investido, em terras e rebanho, dado o regime inflacionário vigente, a evolução altamente favorável dos preços do boi para corte, o caráter extensivo dessa atividade, que se coaduna perfeitamente com o absenteísmo do grande proprietário, e o fato de a pecuária de corte praticamente não apresentar grandes riscos nem exigir vultosas inversões em insumos.³⁴

³² Ver Antonio Barros de Castro, *7 Ensaios sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro, 1969), Vol. I, Primeira Parte.

³³ Tal foi o que ocorreu durante a incorporação da fronteira siberiana na última década do século passado na Rússia. Ver Daniel R. Kazmer, “Agricultural Development on the Frontier: The Case of Siberia under Nicholas II”, in *American Economic Review* (fevereiro de 1977), pp. 429-432.

³⁴ Cf. J. F. Graziano da Silva (coord.), *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Economia Brasileira* (São Paulo, 1978), p. 92.

No que tange às relações entre a formação de capital e a criação de emprego e trabalhadores ocupados por hectare, nos projetos agropastoris implantados na Amazônia já existem disponíveis vários estudos que corroboram a assertiva de que o uso intensivo do fator capital contribuiu apenas para a geração de um reduzido número de empregos, de elevado custo quanto à sua criação, e demonstrou ser incapaz de induzir a mobilidade vertical entre os empregados pelo setor.³⁵ David Goodman, pesquisando a expansão recente da fronteira agrícola no Centro-Oeste, conclui que, embora os projetos agropecuários da SUDAM “contribuam para produção agrícola, eles representam um padrão de colonização de fronteira altamente intensivo em capital e principalmente beneficiam grupos de renda mais alta com acesso a essa fonte de financiamento subsidiado. A fronteira é incorporada por uma forma extensiva de exploração da terra e são criadas, relativamente, poucas oportunidades de emprego”.³⁶ Mahar³⁷ calcula e compara as razões médias capital/trabalho referentes aos projetos da SUDAM

³⁵ Ver, principalmente, o Capítulo V desta coletânea, de autoria de Jean Hébette e Rosa E. Acevedo Marin; Martin T. Katzman, “Paradoxes of Amazonian Development in a ‘Resources-Starved’ World”, in *The Journal of Developing Areas* (julho de 1976), p. 453; Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva, *Colonização Dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8; Dennis J. Mahar, *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 39.

³⁶ Cf. David Goodman, “Expansão da Fronteira e Colonização Rural: Recente Política de Desenvolvimento no Centro-Oeste do Brasil”, in Werner Baer et alii (coords.), *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro* (Rio de Janeiro, 1978), p. 322.

³⁷ Dennis J. Mahar, *op. cit.*, p. 128.

com os programas alternativos na Amazônia e no Nordeste — ver Tabela II.3 — concluindo que os projetos da SUDAM “têm sido extremamente intensivos em capital (ou terra), seja em termos absolutos, seja em relação à experiência da SUDENE. Em termos de custo financeiro médio por local de trabalho, os projetos da SUDAM variam de um mínimo de US\$31.622 na indústria a US\$70.158 no setor pecuário”.

TABELA II.3
AMAZÔNIA E NORDESTE: RAZÕES
CAPITAL/TRABALHO

	(Em Cr\$)
<hr/>	
Colonização	
Amazônia (V. Tavares, IPEA) ^a	16.252,00
Altamira, Pará (FAO/IBRD)	15.797,00
Agricultura/Pecuária	
SUDAM	570.104,00
SUDENE (G. Patrick, IPEA)	204.418,00
Indústria	
SUDAM ^b	256.961,00
SUFRAMA	145.846,00
SUDENE (D. Goodman, IPEA) ^b	192.197,00
Serviços	
SUDAM ^b	449.742,00
<hr/>	

FONTES: S. S. Panagides e V. L. Magalhães, “Amazon Policy and Prospects”, in C. Wagley (ed.), *Man in the Amazon* (Gainesville: University Press of Florida, 1974), p. 257; e IPEA/SUDAM/NAEA.

^a Maior freqüência entre vários projetos. Refere-se ao custo médio por família.

^b Somente novos projetos (implantações).

Um setor caracterizado por sua localização em lugares de difícil acesso, tecnologicamente evidenciado pela sua baixa capacidade de geração de emprego, altamente intensivo em capital, consumidor voraz de recursos naturais não renováveis, como é o caso da extração de minerais, converter-se-á fatalmente num quisto, desvinculado do contexto sócio-econômico em que se insere. À região restarão, quando muito, os chamados *linkages* fiscais.³⁸

Atividades voltadas para o extrativismo vegetal, consumindo predatoriamente os recursos naturais, embora, talvez, às vezes empregando um volume razoavelmente elevado de recursos humanos não qualificados, mas espacialmente dispersos, mesmo adotando uma tecnologia sofisticada, não são indutoras do progresso regional.

Atividades do tipo *plantation*,³⁹ usando de maneira extensiva os recursos naturais, embora com um aproveitamento

³⁸ Albert O. Hirschman, "Desenvolvimento em Cadeia, Uma Abordagem Generalizada", in *Estudos CEBRAP* (outubro/novembro/dezembro de 1976).

³⁹ As principais características das *plantations* são: a produção de produtos agrícolas para exportação; o emprego de um número relativamente grande de trabalhadores não qualificados; um alto grau de controle e coordenação centralizados; na sua grande maioria, são empresas de grande porte de propriedade de não residentes na região e, por conseguinte, verticalmente integradas nas áreas industrializadas. Podem ser definidas como "unidades econômicas produtoras de bens agrícolas (culturas perenes ou horticultura, mas nunca pecuária) para venda e empregando um número relativamente grande de trabalhadores não qualificados cujas atividades são estritamente supervisionadas. As *plantations* usualmente... se especializam na produção de um ou dois produtos comercializáveis. Elas diferem dos outros tipos de unidades agrícolas na forma em que os fatores de produção, primordialmente *management* e trabalho, são combinados". Cf. W. O. Jones, "Plantations", in David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1968), Vol. 12, p. 154.

relativamente mais eficiente, intensivas em capital, mesmo sendo utilizadoras de um número comparativamente mais amplo de mão-de-obra não qualificada, tendem também a se converter em atividades encravadas.⁴⁰

Além do mais, à medida que se vai cristalizando esse estilo de promoção efetiva da integração físico-territorial do Extremo Norte no resto do País e se consolida a implantação dessas atividades voltadas para a exportação, constata-se, *pari passu*, a desorganização do sistema intra-regional de inter-relações econômico-espaciais.⁴¹ Simultaneamente à desintegração da solidariedade interna, desbaratam-se, nas áreas mais atingi-

⁴⁰ Existem, é claro, várias modalidades e dimensões de *plantations*. No caso particular da Amazônia, o que preocupa é o grandioso porte dos empreendimentos dessa natureza, destacando-se projetos de exploração integrada de produtos florestais, minerais e agropecuários. Os problemas econômicos, políticos e sociais que as *plantations* geralmente acarretam às áreas onde se inserem são sobejamente conhecidos, dado que representam apenas uma cunha de um sistema econômico-político muito mais amplo, consistindo em um conjunto de relações conexo ao centro industrial ou à metrópole. Ver Ida C. Greaves, "Plantations in World Economy", in Panamerican Union, *Plantation Systems of the New World* (Washington, 1959), p. 15.

⁴¹ Já se chamava atenção para o problema em estudo publicado em 1971 por José Marcelino Monteiro da Costa, "Concentração Industrial Planejada: Instrumento Básico à Industrialização de Belém", in *Revista Econômica do BASA* (maio/junho de 1971), pp. 11-23, reforçado posteriormente por duas análises realizadas no âmbito do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), quais sejam a de Jean Hébert *et alii*, *op. cit.*, e a de Armando Dias Mendes, *A Invenção da Amazônia* (Belém, 1974).

das pela nova interdependência física, as bases de anteriores formas de economia de subsistência, desaparecendo, assim, algumas das atividades voltadas para o mercado doméstico,⁴² enquanto que algumas áreas passam, via atuação dos mecanismos do efeito-dominação, a ser diretamente polarizadas pelo Centro-Sul, além do esvaziamento econômico de outras. Tudo isto sem que se detectassem medidas voltadas para a solução do problema.

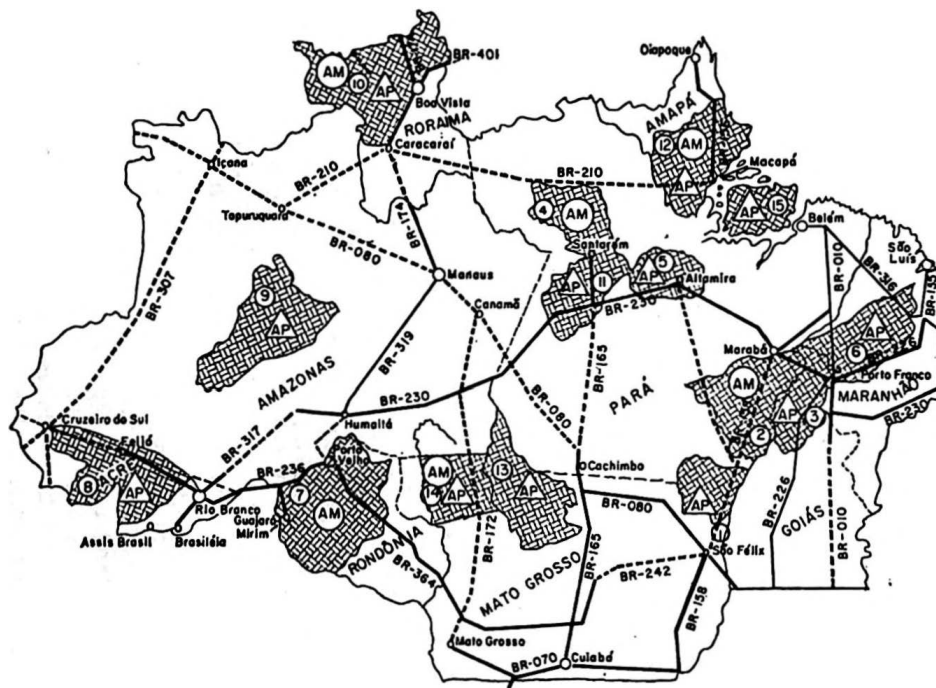
Começam, destarte, a delinear-se com nitidez os contornos de um padrão bem definido de integração econômica, que traz em seu bojo todas as características típicas de um “modelo colonial interno” de uso e aproveitamento dos recursos naturais.

A sublimação dessa estratégia de ocupação, à base da colonização extensiva dominada pelas grandes empresas, é alcançada com o lançamento, em setembro de 1974, da política de colonização oficial para a Amazônia Legal, através do programa POLAMAZÔNIA,⁴³ objetivando a criação de 15 “pólos de desenvolvimento” em áreas prioritárias especificamente destinadas à expansão das produções mineral, pecuária e agroindustrial. O mapa a seguir mostra a localização dos 15 pólos iniciais, evidenciando também a natureza mista de alguns.

⁴² Fernando Henrique Cardoso e G. Muller, *Amazônia: Expansão do Capitalismo* (São Paulo, 1977).

⁴³ “... chegou o momento para tirar vantagem do potencial que a região Amazônica representa, principalmente para obter uma contribuição significativa para o crescimento do Produto Nacional Bruto...”. CDE, *POLAMAZÔNIA: Exposição de Motivos Intermínisterial n.º 015/74* (Brasília, 1974), parágrafo II.

ÁREAS-PROGRAMA DO POLAMAZÔNIA



CONVENÇÕES

- 1 - XINGU-ARAGUAIA (MT)
- 2 - CARAJÁS
- 3 - ARAGUAIA-TOCANTINS (GO)
- 4 - TROMBETAS
- 5 - ALTAMIRA
- 6 - PRÉ-AMAZÔNIA MARANHENSE
- 7 - RONDÔNIA
- 8 - ACRE
- 9 - JURUÁ-SOLIMÕES
- 10 - RORAIMA
- 11 - TAPAJÓS
- 12 - AMAPÁ
- 13 - JURUENA
- 14 - ARIQUANÃ
- 15 - MARAJÓ

PÓLOS

- AM - AGROMINERAIS
- AP - AGROPECUÁRIOS

RODOVIAS

- PAVIMENTADA —————
- EM PAVIMENTAÇÃO - - - - -
- IMPLANTADA - - - - -
- EM IMPLANTAÇÃO - - - - -

2.6 A Questão Ecológica

Um dos resultados negativos marcantes do atual processo de ocupação da Amazônia tem sido o problema ecológico, levantado persistentemente por cientistas renomados,⁴⁴ alertando sobre as inconveniências e os perigos que, no longo prazo, podem advir dos escassos conhecimentos demonstrados pelos atuais desbravadores da região.

O que mais vem causando espécie nesse sentido é o total descaso pelos aspectos da eficiência econômica no uso dos recursos naturais da Amazônia, do ponto de vista da sociedade como um todo, cujos horizontes temporais de interesses soem divergir acentuadamente dos escopos colimados pelas empresas. O problema passa a assumir uma importância dramática, ao atentar-se para o fato de que o conjunto harmonioso, abrangendo a constelação de elementos genericamente chamados de recursos naturais — sistema hidrográfico, solos, estoques genéticos de flora e fauna, depósitos de riquezas minerais e características climáticas — estará fadado a se converter, quiçá, no

⁴⁴ Ver principalmente Djalma Batista, *O Complexo da Amazônia: Análise do Processo de Desenvolvimento* (Rio de Janeiro, 1976); Warwick Kerr, "A Amazônia Tem Salvação", in *Veja* (31 de março de 1976), pp. 3-6; Betty J. Meggers, *Amazônia: A Ilusão de um Paraíso* (Rio de Janeiro, 1977); Charles Wagley (ed.), *op. cit.*; Shelton H. Davis, *Victims of the Miracle* (Cambridge, 1977); R. Goodland e Howard Irwin, *A Selva Amazônica: Do Inferno Verde ao Deserto Vermelho?* (São Paulo, 1976); Lúcio Flávio Pinto, *Amazônia: O Anteato da Destruição* (Belém, 1977); Martin T. Katzman, *op. cit.*; Paulo de Tarso Alvin, *Floresta Amazônica: Equilíbrio entre Utilização e Conservação* (Ilhéus, 1977); Clara Pandolfo, *A Floresta Amazônica Brasileira: Enfoque Econômico-Ecológico* (Belém, 1977); R. Goodland *et alii*, "Ecological Development for Amazônia", in *Ciência e Cultura* (março de 1978), pp. 275-289; Camilo Viana, "A Valorização do Homem e o Desenvolvimento da Amazônia", in *Boletim do IEPA* (junho de 1978); etc.

maior patrimônio econômico de um futuro não muito distante, dado que a sua oferta é relativamente inelástica e a tecnologia impotente para a reposição de recursos não renováveis.⁴⁵ Seria lamentável a sua dilapidação por uma distorcida visão econômica, geográfica e histórica,⁴⁶ haja vista a contínua implantação de projetos agropecuários, gozando dos incentivos vigentes, que vem ocorrendo concomitantemente com o desmatamento, para formação de pastagens, de uma imensa extensão de hectares,⁴⁷ a despeito das escassas informações relativas à dinâmica dos solos tropicais e, em muitos casos, sem o respaldo de pesquisas apriorísticas indispensáveis.⁴⁸ A ausência de suporte científico tem-se verificado mesmo nos projetos governamentais

⁴⁵ John V. Krutilla, "Conservation Reconsidered", in *American Economic Review* (setembro de 1976), pp. 777-786.

⁴⁶ Após a publicação do livro de D. Meadows *et alii*, *The Limits of Growth* (Nova York, 1972), elaborado para o Clube de Roma, assumiu nova tonalidade a questão do esgotamento dos recursos naturais não renováveis, principalmente nos países altamente industrializados, que vêm-se tornando crescentemente mais dependentes das importações desses recursos. Uma catadupa de relatórios e trabalhos científicos passou a ser produzida nesse sentido. A crise do petróleo, que começou a solapar a economia mundial a partir de 1974, desmistificou também a crença da visão inebriante de uma era de crescimento auto-sustentável e de riqueza em aumento automático. O crescimento econômico virtualmente contínuo das nações industriais não poderia mais ser subsidiado pelos países produtores de petróleo. Ver Geoffrey Barraclough, "A Grande Crise Mundial", in *Opinião* (21 de fevereiro de 1975), pp. 11-15.

⁴⁷ Além do Capítulo III desta Coletânea, de autoria de Herbert Schubart, ver também Dennis J. Mahar, *op. cit.*, pp. 54 e seguintes, e Shelton H. Davis, *op. cit.*, Cap. 9, etc.

⁴⁸ Tem-se a observar que, quanto à localização, já estão em prática medidas desestimuladoras à implantação de novos empreendimentos pecuários em áreas de mata. No entanto, tais medidas deveriam possuir um caráter mais específico sobre a microlocalização. Ver Resolução n.º 2.525, do CONDEL-SUDAM.

de largo alcance, como no caso da tentativa de colonização ao longo da rodovia Transamazônica, onde o fracasso decorreu em grande parte de um generalizado desconhecimento da ecologia, do seu planejamento precário e de suporte inadequado.⁴⁹

Do ponto de vista da preservação ecológica, os indicadores econômicos quantitativos propiciados pelas Contas Nacionais nada revelam quanto aos custos do crescimento, em termos de destruição do meio ambiente. O PNB esconde mais do que informa.⁵⁰ O racional, do ponto de vista da análise econômica do uso de recursos naturais,⁵¹ “embora o problema da quantificação de certos benefícios e custos de natureza subjetiva, bem como as “deseconomias externas”, sejam insuperáveis, é, dado um certo horizonte temporal, ater-se ao estado ótimo de conservação dos recursos, traduzido numa distribuição ao longo do tempo de suas taxas de uso, de tal maneira que resultem em maiores valores presentes possíveis dos benefícios líquidos esperados no futuro.⁵²

⁴⁹ Nigel Smith, *Transamazon Highway: A Cultural Ecological Analysis of Colonization in the Humid Tropics*, e Emillo Moran, *Pioneer Farmers of the Transamazon Highway: Adaptation and Agricultural Production in the Lowland Tropics*, ambos atualmente sendo traduzidos para publicação pelo NAEA.

⁵⁰ Robert T. Roelofs *et alii*, *Environment and Society* (Englewood Cliffs, 1974); E. F. Schumacher, *O Negócio é Ser Pequeno: Um Estudo de Economia que Leva em Conta as Pessoas* (Rio de Janeiro, 1977), Cap. 3; e Esra J. Mishan, *The Costs of Economic Growth* (Staples, 1987).

⁵¹ Rueben C. Buse e Daniel W. Bromley, *Applied Economics Resource Allocation in Rural America* (Ames, 1975), Cap. 15.

⁵² Conservação envolve a redistribuição intertemporal das taxas de uso físico dos recursos naturais, beneficiando o futuro. Dilapidação consiste na redistribuição intertemporal das taxas de utilização física dos recursos naturais, favorecendo o presente. Ver S. Ciriacy-Wantrup, *Resource Conservation: Economics and Policies* (Berkeley, 1963).

2.7 As Grandes Controvérsias

Da análise debuxada ao longo das seções precedentes, complementada, outrossim, pelos resultados apresentados por várias pesquisas recentemente efetuadas sobre a região, pode-se extrair as principais controvérsias de natureza econômica que no momento envolvem a promoção da ocupação da Amazônia, de forma compatível com o seu desenvolvimento, a saber:

- a) a ocupação à base de grandes empresas *versus* ocupação apoiada em empreendimentos de portes pequeno e médio;
- b) internalização regional orientada dos efeitos engendrados pelas atividades de impacto *versus* prosperidade local, indiretamente respaldada nos benefícios do *trickling down*, principalmente na forma de oportunidade de emprego;
- c) incentivos fiscais *versus* despesas públicas;
- d) benefícios e custos privados *versus* benefícios e custos sociais, presentes e futuros, no uso e aproveitamento dos recursos naturais; e
- e) tecnologia importada *versus* tecnologia intermediária.

2.8 Subsídios à Reformulação da Estratégia de Uso e Aproveitamento dos Recursos Naturais Vigentes

As ilações que foram aflorando, à medida que se procedia à análise do problema amazônico no transcorrer deste ensaio, revelam que em termos de desenvolvimento a *performance* da Amazônia deixou muito a desejar. Pelo menos, é o que se

pode deprender dos indicadores macroeconômicos oficiais disponíveis propiciados pelas Contas Nacionais: a Tabela II.4 indica que a região Norte não conseguiu romper o mirrado limite de detentora de, aproximadamente, 2% da renda na-

TABELA II.4
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RENDA INTERNA
NACIONAL: REGIÃO NORTE/BRASIL —
1959 E 1965/75

(Preços Correntes — Cr\$ 1.000,00)

Anos	Renda Nacional (a)	Renda Regional (b)	(a) / (b)
1959	1.914.006	35.854	1,87
1965	36.666.771	701.755	1,91
1966	51.512.745	1.008.032	1,96
1967	70.667.523	1.353.550	1,92
1968	98.248.015	1.895.376	1,93
1969	129.187.678	2.418.321	1,87
1970	167.228.455	3.328.750	1,99
1971	224.423.011	4.424.390	1,97
1972	293.365.857	6.150.830	2,10
1973	402.444.030	8.327.173	2,07
1974	586.755.720	11.208.579	1,91
1975	833.985.182	15.701.426	1,88

FONTES: DCS/IBRE/FGV, Centro de Contas Nacionais e Centro de Estudos Fiscais (dados preliminares).

cional, mantendo inclusive em 1975 a insignificante parcela de 1,88%, já alcançada em 1959; a Tabela II.5 evidencia, também, a irrisória participação relativa da renda interna regional por setores na renda interna nacional.⁵³

⁵³ Para uma análise quantitativa da evolução da estrutura produtiva da Amazônia, ver José Marcelino Monteiro da Costa, Roberto da Costa Ferreira e Simão Robson de Oliveira Jatene, *op. cit.*, Cap. 3.

TABELA II.5
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA RENDA INTERNA
REGIONAL, POR SETORES, NA RENDA INTERNA
NACIONAL: REGIÃO NORTE/BRASIL
1959 E 1965/75

Anos	Agricultura	Indústria	Serviços
1959	2,40	0,97	2,27
1965	2,66	1,02	2,24
1966	2,79	1,01	2,34
1967	2,58	0,92	2,35
1968	2,85	0,94	2,36
1969	2,85	0,80	2,32
1970	3,59	0,83	2,47
1971	2,98	0,87	2,51
1972	2,84	1,05	2,71
1973	2,89	0,94	2,73
1974	2,13	1,00	2,59
1975	1,93	1,10	2,48

FONTES: DCS/IBRE/FGV, Centro de Contas Nacionais e Centro de Estudos Fiscais.

Na epopéia selvagem da luta pela apropriação de recursos e vantagens que ora se registra, poucos são os que tiveram ensejo de se saciar. Documentos oficiais, pronunciamentos de autoridades, reportagens, pesquisas acadêmicas, reservadas ou divulgadas, são repositórios de informações coincidentes no sentido do reconhecimento de que há muito o que mudar em termos de política governamental.

Ficou também evidente que o problema não se pode cingir à adoção de uma postura simplista de que o desenvolvimento regional será a óbvia decorrência da canalização de mais recursos ou incentivos para os setores modernos vinculados à exportação.

Isto posto, o que se pretende nesta seção conclusiva, à guisa de correção nas distorções provocadas pela atual estratégia de uso e aproveitamento dos recursos naturais da Amazônia, é, sem a pretensão de esgotar o rol de sugestões possíveis e cabíveis, arrolar em linhas gerais alguns subsídios estreitamente ligados às controvérsias identificadas na seção antecedente. Além do mais, as intenções aqui registradas são meramente provocativas. Não é o caso de se definir linhas específicas de ação ou de se circunscrever um elenco particular de instrumentos. Além de difícil a sua montagem, o que se julga oportuno é estabelecer campos temáticos e dimensões qualitativas que façam o papel de critérios de prioridade, com força de sugestão e poder germinativo, no sentido de nortear a imaginação e a criatividade dos economistas espaciais.

As sugestões aventadas são de dois tipos. Uma, mais vinculadas à atual estratégia global de ocupação da região, provavelmente induzirão repercussões de forma indireta e num período de tempo relativamente longo. Outras, abarcando uma série de diretrizes — algumas estreitamente relacionadas com os grandes projetos econômicos, outras relacionadas de forma indireta — deverão influenciar as mudanças que se espera ver processadas na estrutura produtiva regional.

No que concerne à controvérsia grandes *versus* pequenos empreendimentos, é provável que resultados bem diferentes pudessem ser alcançados com a modificação na ênfase dada pela atual estratégia de ocupação da Amazônia. As potencialidades de internalização e de espraiamento intra-regional do desenvolvimento passariam a ser bem melhores do que as propiciadas pelas empresas, à base de grande propriedade rural — que trazem em seu bojo as conseqüências prospectivas iminentes da sua baixa capacidade de absorção de mão-de-obra e agravam substancialmente o problema fundiário — caso se passasse a privilegiar um processo de colonização assentado em

medianos e pequenos estabelecimentos agrícolas,⁵⁴ instituindo, nesse sentido, os instrumentos adequados — fiscais, creditícios, infra-estruturais e de assistência técnica — ao mesmo tempo em que, paralelamente, se estimulasse a execução de pesquisas orientadas para a identificação de atividades produtoras de bens agrícolas para os mercados extra-regionais, cujas características tecnológicas intrínsecas fossem capazes de garantir um padrão de assentamento populacional irreversível, a retenção na área de uma parcela substancial dos frutos do desenvolvimento e os objetivos de preservação do patrimônio ecológico. Ou seja, unidades de produção economicamente eficientes que apresentassem como características tecnológicas basilares: absorção de uma elevada quantidade de recursos humanos (mão-de-obra intensiva); quantidades de capital acessíveis a empresários de mediana e pequena capacidade; e utilização dos recursos naturais de forma extensiva e ecologicamente segura, pela exploração inicial dos solos mais férteis adaptáveis ao tipo de cultura a ser implementada e, espacialmente, melhor localizados. As implicações espaciais geradas por um setor agrícola dinâmico, com as características tecnológicas arroladas, provavelmente esboçariam a formação de uma estrutura espacial mais complexa do que a resultante dos atuais projetos subsidiados pelos incentivos fiscais. Pelo menos, o fato de os empresários passarem a ser radicados na região, havendo assim, por um lado, maior disponibilidade local de poupança e talento empresarial e, por outro, probabilidade de uma propensão média

⁵⁴ Em tese defendida no X Congresso Brasileiro de Agronomia, realizado em São Luís (MA) em novembro do ano passado, José Gomes Silva, ao criticar a “falácia do conceito de empresa rural vigente no País”, afirmou que os pequenos e médios imóveis rurais “utilizam melhor a terra”, investem mais, produzem o grosso de nossas colheitas, exibem melhores rendimentos físicos, e até na pecuária apresentam um maior valor do rebanho por área de pastagem”. Nesse sentido, ver também José F. Graziano da Silva (coord.), *op. cit.*

a importar mais modesta, pressionando a demanda doméstica regional, induziria o surgimento de atividades não-básicas e localizadas nas cercanias dos cultivos de exportação ou nos aglomerados existentes ou em formação.

É na oferta de alimentos que uma série de relatórios recentemente divulgados identificam a crise mais séria que solapará a economia mundial em futuro não muito distante, e que se delinea mais grave, talvez, para as áreas menos desenvolvidas do que a atual crise energética.⁵⁵ O Brasil, no momento, desponta como um dos poucos países que se pode jactar de possuir vastas extensões territoriais virgens e falar de expansão da “fronteira econômica” na ampla acepção da palavra. E a agricultura, nos moldes da sugestão apresentada, dadas as condições vigentes, parece ser a via mais segura de incorporação da Amazônia à economia brasileira, atendendo ao que Pinder visualiza por integração — “pelo menos, renunciar à discriminação entre agentes econômicos... e possibilitar a formação e a aplicação de políticas coordenadas e comuns, em uma escala suficiente para assegurar que os objetivos econômicos essenciais e de bem-estar sejam alcançados”.⁵⁶

⁵⁵ Transnational Institute, *World Hunger: Causes and Remedies* (Washington, D.C.: Institute for Policy Studies); Mihajlo Mesarovic e Eduard Pestel, *Momento de Decisão. O Segundo Informe do Clube de Roma* (Rio de Janeiro, 1975); World Bank, *World Bank Annual Report 1974* (Washington, D.C., 1974); Lester R. Brown, *By Bread Alone* (Nova York, 1974); J. Carlisle Spivey, *World Food Supply: a Global Development Case Study* (Nova York: Management Institute for National Development, 1974); Richard N. Gardner, *The World Food and Energy Crises* (Reusselville: Institute for Man and Science, 1974); Susan George, *O Mercado da Fome* (Rio de Janeiro, 1978); e Jan Tinbergen (coord.), *Para uma Nova Ordem Internacional: Terceiro Informe ao Clube de Roma* (Rio de Janeiro, 1978).

⁵⁶ John Pinder, *Problem of Economic Integration* (Londres, 1968).

Tudo o que foi aventado, contudo, será inócuo se não se partir decisivamente para a solução da questão agrária, obstáculo crucial ao amparo dos pequenos e médios produtores rurais e responsável pelos altos custos sociais que atingem um contingente relativamente amplo da sociedade regional. O último informe ao Clube de Roma sugere enfaticamente que a expansão da produção de alimentos não é só uma questão de aumentar o investimento, os fertilizantes e as sementes. “Em muitos casos, exige *reformas estruturais* que cubram os aspectos políticos, sociais e econômicos do desenvolvimento agrícola. Poderá exigir uma verdadeira reforma e ação agrária destinadas a assegurar que o pequeno fazendeiro e o camponês sem terra sejam libertados da exploração e da discriminação que tradicionalmente são o seu fado e, assim, possam representar seu papel adequado nos processos de desenvolvimento. Para poderem fazer isso, eles poderão exigir o apoio de organizações rurais ativas dentro da estrutura das estratégias de desenvolvimento rural”.⁵⁷

Além do mais, é oportuno recordar que, no caso brasileiro, o movimento da “fronteira agrícola” tem-se desincumbido de duas funções importantes do ponto de vista social. Se, por um lado, grande parcela dos incrementos observados na produção agrícola tem sido atribuída à incorporação gradativa de áreas adicionais ao processo produtivo, por outro, historicamente, no Centro-Sul, a expansão da “fronteira agrícola” funcionou quase sempre como válvula de escape do setor capitalista, convertendo-se em fator de equilíbrio, ao absorver a população gradativamente expulsa do campo. Seria lamentável, pois, o fechamento precoce, que já se prenuncia, da “fronteira” na Amazônia, que vem ocorrendo *pari passu* à reprodução da distorcida e desigual estrutura fundiária prevalecente no resto

⁵⁷ Jan Tinbergen (coord.), *op. cit.*, p. 188. O grifo é dos autores.

do Brasil,⁵⁸ o que talvez confirme conclusões de análises recentes sobre a questão agrária brasileira, de que a agricultura não tem sido entrave, mas, ao contrário, tem tornado viável a acumulação de capital no pólo industrial.⁵⁹ A Tabela II.6

TABELA II.6

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS ^a POR ESTRATOS DE ÁREA TOTAL E CATEGORIA — 1967/72

Estrato de Área Total (ha) e Categorias ^b	Número de Imóveis (%)			Área Total (%)		
	1967	1972	Variação	1967	1972	Variação
— de 10	36,4	31,1	— 20,5	1,7	1,4	— 17,2
10 a 25	26,7	27,8	3,0	4,6	4,2	7,4
25 a 50	15,0	16,5	+ 2,2	5,5	5,3	2,3
50 a 100	9,4	10,4	+ 3,7	6,9	6,6	— 0,9
100 a 1.000	11,3	12,7	+ 5,2	32,4	31,2	— 1,0
1.000 a 10.000	1,3	1,4	+ 4,3	31,1	32,4	+ 0,5
10.000 a 100.000	0,1	0,1	+ 23,7	12,3	14,6	+ 22,0
100.000 e +			+ 33,9	3,5	4,5	+ 31,5
Minifúndio	75,8	72,0	— 11,6	12,7	12,5	+ 1,7
Empresa Rural	2,4	4,8	+ 88,8	4,6	9,8	+ 118,6
Lat. Exploração	21,8	23,3	— 0,7	76,5	73,0	— 1,8
Lat. Dimensão			— 37,2	6,4	4,9	— 21,4
Total	100,0	100,0	— 6,9	100,0	100,0	+ 2,9

FONTES: IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, vol. 30 (Rio de Janeiro, 1969), e INCRA, *Estatísticas Cadastrais/1. Sistema Nacional de Cadastro Rural. Recadastramento de 1972* (Brasília, 1974).

^a Excluídos os imóveis com inconsistência na declaração da área total. O traço indica valor inferior a 0,1%.

^b Os estratos de 1967 são fechados à esquerda e os de 1972 abertos. As categorias são as definidas na Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

⁵⁸ Para análises aprofundadas quanto às estruturas fundiárias regional e nacional, ver, respectivamente, Amílcar Alves Tupiassu e Simão Robson de Oliveira Jatene, "Evolução e Situação Atual da Agricultura na Amazônia" (Belém, julho de 1978), Cap. 5, mimeo; e J. F. Graziano da Silva (coord.), *op. cit.*, Cap. 2.

⁵⁹ Ver, por exemplo, J. Pinsky (org.), *Capital e Trabalho no Campo* (São Paulo, 1977).

retrata o fenômeno da distribuição dos imóveis rurais, por estratos de área total e por categoria no Brasil, denotando um elevado grau de concentração da propriedade da terra. A Tabela II.7, apresentando a participação relativa dos estabelecimentos e área por grupo de área, desvenda o padrão altamente concentrado da distribuição da terra na Amazônia, mostrando que, em 1975, enquanto os estabelecimentos de área inferior a 10 hectares, representando 44,72% do número total, detinham somente 1,83% da área, o número de estabelecimentos de tamanho superior a 10.000 hectares, significando apenas 0,07 do total, abarcava 32,8% da área total.

A segunda controvérsia detectada — dos *leakages versus linkages* — está relacionada com a constatação de que a implantação dos chamados projetos de impacto, atualmente em fase de implantação ou em vias de serem implementados na Amazônia, sob o patrocínio e/ou estímulo do conjunto de órgãos relacionados direta e/ou indiretamente com a política de ocupação e expansão da capacidade produtiva da região Norte, pertencentes principalmente aos setores florestal, mineral e agropecuário e ao Programa Especial da Zona Franca de Manaus,⁶⁰ tal como se está processando, tenderá a engendrar efeitos positivos intra-regionais muito tênues.⁶¹ As repercussões serão mais intensas extra-regionalmente.

⁶⁰ Quanto à análise da SUFRAMA, ver principalmente Dennis Mahar, *op. cit.*; Djalma Batista, *op. cit.*; Márcio Souza, *A Expressão Amazonense: Do Colonialismo ao Neocolonialismo* (São Paulo, 1977); Equipe Técnica do PDP/ZFM, *Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus (PDP/ZFM)* (Manaus, março de 1978); e Jefferson Peres, "Zona Franca: Desenvolvimento e Estagnação", in *A Amazônia Brasileira em Foco* (junho/julho, 1973-1974), pp. 79-83.

⁶¹ José Marcelino Monteiro da Costa, Roberto da Costa Ferrelira e Simão Robson de Oliveira Jatene, *op. cit.*

TABELA II.7
REGIÃO NORTE: PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ESTABELECIMENTOS, POR
GRUPOS DE ÁREA — 1950/70

Grupos de Área (ha)	Estabelecimentos				Área (ha)			
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
— de 10	38,28	48,84	41,08	44,72	0,49	1,14	1,65	1,83
10 a — de 20	15,96	15,96	12,19	12,46	0,73	1,15	1,82	1,85
20 a — de 50	24,83	20,52	10,25	19,40	2,51	3,44	6,60	6,34
50 a — de 100	8,42	5,96	8,51	8,10	1,95	2,32	6,65	6,52
100 a — 1.000	9,18	5,96	15,08	14,45	9,57	9,62	35,24	28,87
1.000 a — 10.000	2,59	1,14	0,85	0,75	23,82	19,69	24,74	21,79
10.000 a — 100.000	0,40	0,30	0,05	0,07	35,96	48,04	12,79	15,44
100.000 e +	0,04	0,01	0,00	0,00	24,97	14,60	10,51	17,36
Sem Declaração	0,24	2,17	1,99	0,05				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: Censo Agrícola de 1960, Censo Agropecuário de 1970 e Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1975.

É nesse sentido que Blumenfeld,⁶² ao referir-se à identificação das atividades de exportação como sustentáculo do desenvolvimento regional, inverte o equacionamento da questão ao enfatizar o lado da oferta do crescimento urbano, defendendo a tese de que as atividades locais é que devem ser consideradas como o verdadeiro motor do desenvolvimento, dado que, à medida que a região vai-se tornando economicamente mais evoluída, aumenta o percentual das pessoas empregadas nas atividades voltadas para o mercado urbano regional. Estas, em última análise, é que têm a capacidade de apoiar a substituição das exportações tradicionais por outras, diversificando, destarte, a própria base econômica de uma região.

Desponta, por conseguinte, como condição *sine qua non*, pressionar para que sejam internalizados regionalmente, dentro das possibilidades tecnológicas e econômicas, os efeitos técnicos resultantes das concatenações progressivas e retrospectivas, viabilizados pelos projetos originais.⁶³ Para isto, é imprescindível considerar alguns aspectos que se referem a uma série de medidas que teriam de ser encetadas, *pari passu*, com a implan-

⁶² H. Blumenfeld, "The Economic Base of the Metropolis", in *Journal of the American Institute of Planners* (1955), pp. 114-132.

⁶³ É oportuna a referência a dois grandes projetos de desenvolvimento regional cujos resultados foram frustradores, no que concerne à internalização dos seus efeitos intra-regionalmente, como é o caso da Ciudad Guayana, na Venezuela, e o complexo industrial petroquímico em Porto Rico. Ver Fernando Travieso, "Ciudad Guayana, Polo de Desarrollo?", in ILPES, *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo* (México, 1976), pp. 469-476; e Richard Weissskoff e Edward Wolff, "Linkage and Leakages: Industrial Tracking in an Enclave Economy", in *Economic Development and Cultural Change* (julho de 1977), pp. 607-627.

tação é o funcionamento dos empreendimentos de impacto,⁶⁴ ou seja:

a) a adoção de todo um elenco de medidas capazes de reforçar ou criar as condições necessárias para que o conjunto de aglomerados humanos existente ou em formação — decorrente ou ligado aos projetos originais — funcione como um sistema integrado, tornando-se economicamente interdependente. Aqui, caberiam ações de duas naturezas: aquelas voltadas para reforçar especificamente cada aglomerado humano, objetivando incrementar o seu nível de eficiência operacional,⁶⁵ e, em segundo lugar, ações de natureza intercidades, visando a elevar o grau de mobilidade espacial dos fatores produtivos, de mercadorias, de insumos e das economias externas tecnológicas;⁶⁶

b) a identificação de oportunidades de investimento⁶⁷ e a promoção, através de divulgação, junto a investidores vir-

⁶⁴ Nesse sentido, ver principalmente José Marcelino Monteiro da Costa, "Planejamento Regional...", *op. cit.*; Hamilton C. Tolosa, "Pólos de Crescimento: Teoria e Política Econômica", in Paulo R. Haddad (ed.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, p. 233; A. O. Hirschman, *op. cit.*, pp. 12-17; e Sergio Boisier, "Industrialización, Urbanización y Polarización: Hacia un Enfoque Unificado", in ILPES, *op. cit.*, pp. 234-272.

⁶⁵ Tais como construções habitacionais, transporte interno, melhoramento das redes urbanas, distritos industriais, centrais de abastecimento, armazéns para escoamento dos produtos agrícolas, etc., obedecendo a uma hierarquia compatível com a importância de cada núcleo urbano. Cf. Sergio Boisier, *op. cit.*

⁶⁶ Abarcando uma infra-estrutura adequada e, dentro dela, dando realce ao sistema de transporte e às comunicações, além de medidas concernentes à maior eficiência da administração municipal.

⁶⁷ Cf. José Marcelino Monteiro da Costa, "Planejamento Regional...", *op. cit.*

tuais, das oportunidades potencialmente proporcionadas pela implantação dos projetos de impacto.⁶⁸ Nessa linha estudar-se-ia a viabilização da implantação de várias unidades integrantes do complexo, abarcando desde as unidades originais, até as complementares, satélites, serviços de apoio e infra-estrutura;

c) o estudo da possibilidade de localizar as várias atividades componentes dos projetos de impacto em vários pontos geográficos, desde que fique comprovada a sua viabilidade técnica e econômica; e

d) medidas específicas de natureza social, complementares aos aspectos internalizantes de natureza essencialmente econômica e tecnológica.

No que se refere particularmente ao setor industrial, estudos empíricos⁶⁹ chegaram à conclusão de que as empresas de médio porte são as mais adequadas à promoção do desenvolvimento de centros urbanos de tamanhos médio e pequeno, dado que são dotadas de maior probabilidade de gerar demanda de insumos e serviços locais e promover concatenações técnicas intensivas com a economia local. Por seu turno, o padrão de alargamento do setor industrial na Amazônia, dados os aspec-

⁶⁸ Aqui, identificar-se-iam não somente os projetos industriais, dentro dos condicionantes dados pela ubiquidade dos insumos, dos custos de transferência e da escala adequada de produção, mas também os serviços de apoio — reparo e manutenção de máquinas e equipamentos, etc. — dado que a viabilização de um complexo industrial depende, fundamentalmente, da existência, no local, desses serviços em níveis adequados. Ver Hamilton C. Tolosa, "Pólos de Crescimento...", *op. cit.*, e José Marcelino Monteiro da Costa, "Planejamento Regional...", *op. cit.*

⁶⁹ Ver Baruch A. Kimpis, "The Impact of Factory Size on Urban Growth and Development", *in Economic Geography*, vol. 53, n.º 3 (1977), pp. 295-302.

tos intrínsecos inerentes ao estágio em que se encontra a região,⁷⁰ fica condicionado às seguintes linhas:

a) à implantação e/ou ampliação de projetos decorrentes das ligações técnico-econômicas viáveis com os empreendimentos pioneiros voltados para a exploração de seus recursos naturais, instalados e/ou a implantar, que apresentem complementaridade com o processo nacional de crescimento ou objetivando o mercado externo, garantindo-se, assim, a internalização ou a retenção regional de uma parcela dos efeitos positivos emanados da base de exportação;

b) às potencialidades inerentemente relacionadas com a amplitude de alargamento do mercado doméstico regional; e

c) às atividades porventura beneficiadas por uma política nacional de descentralização industrial.

No concernente ainda à segunda controvérsia, é de bom alvitre desenvolver esforços no sentido de reter na região parte substancial do excedente econômico gerado através de uma política de controle dos lucros das empresas e das transferências

⁷⁰ No que tange aos aspectos intrínsecos de uma determinada região, consideram-se, num dado momento histórico, como parâmetros cruciais à evolução da capacidade produtiva industrial, principalmente: a) o estágio de desenvolvimento alcançado; b) a potencialidade em recursos naturais detectada; c) o perfil da estrutura sócio-econômica e o dinamismo das tendências de transformação operantes; d) a posição hierárquica que ocupa dentro do sistema de inter-relações econômico-espaciais que regem o funcionamento da economia nacional; e) o grau de importância das concentrações demográficas e o nível de estruturação do conjunto de centros urbanos e suas respectivas áreas de influência, direta e/ou indireta; f) o poder aquisitivo da população e o tamanho do mercado — elasticidades-renda e tamanho; e g) a dotação disponível de infra-estrutura econômica e social básica. Cf. José Marcelino Montelero da Costa, "La Industria en el Desarrollo Regional" (Buenos Aires, 1974), p. 19, mimeo.

que soem ocorrer através do mercado financeiro. Chama-se a atenção para o fato de, segundo Beckford,⁷¹ ao estudar o problema das *plantations* haver-se detectado que essas empresas exploradoras de recursos naturais não se interessam em obter lucros elevados na produção primária, posto que, funcionando verticalmente integradas, fora da área de produção primária, os grandes benefícios auferidos afloram justamente nas atividades que culminam com a transformação final e a colocação do produto nos mercados consumidores.

No caso particular dos projetos voltados para a exportação de minerais em bruto, os benefícios locais poderão ser obtidos através dos *linkages* fiscais. A exploração das imensas reservas minerais disponíveis pode converter-se em elemento estratégico complementar, de vital importância para as atividades agrícolas de exportação e as voltadas para o mercado local. Tudo vai depender do destino que se dê ao excedente econômico. Apesar de se constituírem em atividades virtualmente encravadas, mais apropriadas à obtenção de divisas para a economia nacional, o excedente por elas gerado pode converter-se na bica de uma importante pletora de recursos para o financiamento das atividades internas ou de todo um complexo infra-estrutural e de capital social básico, de apoio.

No que diz respeito à terceira controvérsia, é oportuno lembrar que, paradoxalmente, os atuais instrumentos propiciados pela política de incentivos fiscais e financeiros, distorcendo os custos relativos dos fatores de produção e favorecendo o capital, culminam por operar mais no sentido de fortalecer a adoção generalizada de tecnologias intensivas em capital, e em consequência o efeito de criação de empregos é insuficiente.⁷² Isso

⁷¹ George L. Beckford, *op. cit.*

⁷² Ver D. E. Goodman *et alii*, "Fiscal Incentives for the Industrialization of the Northeast of Brazil, and the Choice of Techniques", in *Brazilian Economic Studies*, n.º 1 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), pp. 201-226.

posto, é recomendável que se adotem medidas no sentido de corrigir essa distorção, objetivando a utilização intensiva da mão-de-obra.

Assume realce e importância uma avaliação das estratégias alternativas de desenvolvimento regional. É possível que, ao invés de todo o aparato legal vigente dos incentivos fiscais, favorecendo diretamente os empreendimentos privados, se tivesse alcançado resultados bem diferentes se o Governo houvesse retido todo esse volume de recursos fiscais e procedido à inversão maciça diretamente em capital social básico e infra-estrutural, estabelecendo o que se chama em economia regional de atração do tipo "areal" pela criação de externalidades. É provável também que, através de uma estratégia dessa natureza, os projetos efetivamente implantados, embora talvez em número reduzido, teriam sido mais eficientes, as agressões à ecologia menos acintosas e a especulação imobiliária menor, dado que os empresários estariam mais voltados para a aplicação eficiente dos seus recursos produtivos.

Há, por outro lado, estudos que esclarecem o papel estratégico que as despesas públicas podem assumir, dado o seu caráter mais seletivo que os incentivos fiscais, podendo ser orientadas com maior facilidade para áreas-problema específicas, combatendo o desemprego e o subemprego. Subsídios à produção de indústrias regionais com capacidade ociosa constituem possibilidades dignas de estudo.⁷³

Quanto à quarta controvérsia, sobre ela já na Seção 2.6, *en passant*, teceram-se comentários. Considerando que apre-

⁷³ Ver Fernando Rezende, "Incentivos Fiscais, Acumulação de Capital e Emprego de Mão-de-Obra: Uma Contribuição ao Debate", *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 1 (fevereiro de 1974), pp. 111-118; Hamilton C. Tolosa, "Dimensões e Causas da Pobreza Urbana", *in Werner Baer et alii* (coords.), *op. cit.*, pp. 151-191; e Dennis Mahar, *op. cit.*, pp. 203-204.

senta estreita vinculação com a controvérsia seguinte, abordar-se-á a questão dando ênfase somente às considerações referentes ao problema da tecnologia.

Tanto é estultícia defender a intocabilidade da Amazônia mesmo deixando de considerar os aspectos altamente relevantes da geopolítica⁷⁴ — como quimérico propugnar por qualquer esquema de ocupação e aproveitamento dos seus recursos naturais divorciado do setor moderno nacional. Há que se reconhecer que a ampliação da capacidade produtiva regional tem que obedecer a um caráter essencialmente de complementaridade econômica, em consonância com o estilo, forma, ritmo e volume da acumulação de capital, ocorrida no resto do espaço econômico nacional. Somente por essa via, dentro dos parâmetros estabelecidos por uma economia de mercado, é que se poderá gozar, ampla e continuamente, dos efeitos dinâmicos de difusão emanados do centro industrial brasileiro.

Considerando a hipótese restritiva, levantada no intróito, e toda a linha de análise que se procurou concatenar, assume realce que o desenvolvimento regional depende direta e sistematicamente de uma tecnologia adequada ao uso e aproveitamento dos recursos naturais. Fica patente, por conseguinte, que o componente tecnológico não pode deixar de ser considerado como instrumento estratégico.

Não é descartável, contudo, a hipótese de ser tecnologicamente possível a exploração racional, do ponto de vista eco-

⁷⁴ No atinente à questão geopolítica da Amazônia, ver S. E. de Oliveira Lima, *O Despertar de um Continente* (Brasília, 1975); A. Lewis Tambs, "Geopolitics of the Amazon", in Charles Wagley (ed.), *op. cit.*, Cap. 4; Golbery do Couto e Silva, *Aspectos Geopolíticos do Brasil* (Rio de Janeiro, 1975), pp. 47-55; Arthur César Ferreira Reis, *A Amazônia e a Coíbiça Internacional* (São Paulo, 1960); Armando Dias Mendes, *Viabilidade Econômica da Amazônia* (Rio de Janeiro, 1971); Teixeira Soares, *Amazônia* (Rio de Janeiro, 1967); e outros.

lógico, haja vista as inúmeras experiências observadas, *urbi et orbi*, sem que os benefícios decorrentes sejam estendidos às populações locais. O que se receia é que a incorporação da economia regional à nacional, através do “modelo enclave de exportações”, resulte tão-somente na proliferação de quistos modernizados, a exemplo do que vem sistematicamente ocorrendo aqui e alhures.

O problema, destarte, assume duas formas:

a) como compatibilizar o aproveitamento dos recursos naturais, aliado ao ambiente ecológico e não contra ele?; e

b) como compatibilizar os objetivos de exploração dos recursos naturais que opere em favor do homem na Amazônia, recompensando, ao mesmo tempo, aqueles que para a região carregam sua capacidade empresarial, recursos financeiros e tecnologia?

A importância que a questão tecnológica pode assumir difere de região para região, desempenhando papel de maior relevância ou dramaticidade para uma dada realidade do que para outras. Tecnologias elaboradas e testadas com êxito num determinado espaço podem apresentar desempenho favorável quando utilizadas (importadas) em outras áreas cujas condições sejam semelhantes, enquanto que resultados negativos podem advir se aplicadas em regiões com características ambientais distintas.

Daí tornar-se extremamente relevante a questão da adoção de uma “tecnologia intermediária” ou “apropriada”.⁷⁵

⁷⁵ E. F. Schumacher, *op. cit.*, pp. 159-160, conceitua tecnologia intermediária da maneira seguinte: “Se definirmos o nível de tecnologia em termos de ‘custo de equipamento por posto de trabalho’, poderemos designar a tecnologia própria de um típico país em desenvolvimento — simbolicamente falando — como tecnologia de £.1, ao passo que a dos

No que tange à Amazônia, observou-se em documento elaborado para circulação interna no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos⁷⁰ que parece indiscutível que a idéia vigente é de que o seu desenvolvimento depende em altíssimo nível desse componente tecnológico — a tal ponto que uma explícita ou surda polêmica vem assistematicamente há muito tempo se travando sobre o assunto. Alguns lances mais conhecidos dessa polêmica podem exemplificativamente ser lembrados — desde

países desenvolvidos poder-se-ia chamar tecnologia de £.1.000. O fosso entre essas duas tecnologias é tão vasto que a transição de uma para outra é simplesmente impossível. De fato, a tentativa atual dos países em desenvolvimento de injetarem a tecnologia de £.1.000 em suas economias líquida inevitavelmente com a tecnologia de £.1 a um ritmo alarmante, destruindo postos de trabalho tradicionais muito mais depressa do que podem ser criados novos empregos em indústrias modernas e assim deixando os pobres em situação mais angustiante e desamparada que nunca. Para que se preste ajuda efetiva aos mais necessitados dela é imperioso que se crie uma tecnologia situada em posição intermédia entre a de £.1 e a de £.1.000. Chamar-lhe-emos — também simbolicamente — uma tecnologia de £.100". Por outro lado, para Henrique Rattner, "Tecnologia Nacional e Desenvolvimento: A Viabilidade de uma Tecnologia Intermediária", in *Revista Brasileira de Planejamento* (abril de 1978), p. 17, uma tecnologia considerada como "apropriada" deve, basicamente: resultar em maior utilização da mão-de-obra ociosa e subempregada nas áreas rurais e urbanas; elevar a produtividade média da força de trabalho, pelo uso mais eficiente do fator escasso capital, da terra e dos recursos naturais e matérias-primas; proporcionar melhores ferramentas e equipamentos àquelas camadas da população que ficaram marginalizadas do processo de crescimento urbano-industrial; e assegurar que o aumento de produtividade resulte também em mercados mais amplos e estáveis e uma renda mais elevada para os setores e regiões mais atrasadas.

⁷⁰ Cf. Amílcar A. Tupiassu, "Por uma Tecnologia Apropriada do Desenvolvimento da Amazônia" (Belém: NAEA, 1976), mimeo.

as posições tidas como extremadas de Gourou (em *Les Pays Tropicaux*) ou suas retratações posteriores, até as orientações de livros recentes, como o de Betty Meggers (*Amazon: Men and Culture in a Counterfeit Paradise*), desde os negativismos sobre os solos amazônicos, até os sombrios vaticínios a propósito da pecuária-fazedora-de-desertos. Se se ultrapassou aquela fase em que até mesmo a “habitabilidade” da Amazônia era posta em dúvida, muitos fatores indicam que diversas outras dúvidas ainda se levantam ou podem ser levantadas sobre a(s) fórmula(s) tecnológica(s) de desenvolver a região. E afigura-se de todo conveniente que tais questões possam ser colocadas fora do contexto polêmico ou demasiadamente subjetivo — con- vindo, por conseguinte, que o assunto possa ser encarado em termos de investigação científica.

Finalmente, no que se refere a linhas de pesquisa voltadas para a exploração racional dos recursos naturais da região, deveriam ter prioridade as pesquisas que objetivem:

a) identificar tecnologias adaptáveis à Amazônia para o cultivo de produtos tradicionalmente produzidos em áreas de clima diverso;⁷⁷

b) descobrir a utilização industrial ou de consumo das espécies nativas disponíveis na flora e na fauna amazônica;

c) aprofundar estudos sobre a tecnologia tradicionalmente usada por sociedades autóctones, com a finalidade de posterior adoção; e

⁷⁷ “Por causa das substanciais diferenças em claridade, temperatura e condições de solo, a tecnologia especificamente desenvolvida nas regiões temperadas raramente pode ser aplicada diretamente nos trópicos”. Ver W. W. McPherson e B. Johnston, “Distinctive Features of Agricultural Development in the Tropics”, in H. M. Southworth e B. Johnston (eds.), *Agricultural Development and Economic Growth* (Ithaca, 1973), p. 199.

d) continuar as pesquisas ecológicas, de natureza prospectiva, tendo em mira o aproveitamento integrado e harmônico do patrimônio de riquezas naturais, que possibilite diagnósticos sobre a capacidade e uso dos solos.

2.9 Considerações Finais

A análise prospectiva interpretativa da trama de interações inter e intra-regionais, dados os condicionantes vigentes, respaldada na ação da parafernália institucional e do conjunto conexo de instrumentos de política econômica objetivando a incorporação da Amazônia ao complexo econômico nacional, revela, paradoxalmente, que se houve relativo êxito no projeto de concretizar a “abertura” da região, ampliando-lhe efetivamente a base infra-estrutural e a capacidade produtiva pela atração de empreendimentos econômicos, evidenciou, em contrapartida, serem escassas as potencialidades dinâmicas de detonação de um processo auto-sustentado de desenvolvimento regional.

Embora tivesse havido a preocupação de identificar, arrolar e avaliar o impacto de uma série de subsídios com vistas à correção das distorções manifestas ou latentes, engendradas no bojo do atual processo de penetração do capitalismo na Amazônia, persiste contudo um acentuado saibo de ceticismo, dado o grande dilema quanto à efetivação do uso e aproveitamento dos recursos naturais conciliáveis com a valorização do homem regional, ao atentar-se, *mutatis mutandis*, para as funções perspectivas que historicamente a região estará fadada a desempenhar, de forma essencialmente complementar, em consonância com a evolução e as contradições inerentes à viabilização do

processo de acumulação do pólo dinâmico industrial nacional. Não é por acaso, desconhecimento da realidade concreta ou perversão que a adoção de tecnologias inadequadas às necessidades específicas das regiões periféricas sejam impostas, mas sim uma expressão da maior eficiência do ponto de vista da acumulação do capital enquanto princípio de organização social, mesmo constatada a redundância de trabalho.

III

EXAME DA SITUAÇÃO ATUAL DA HILÉIA BRASILEIRA: ECOLOGIA FLORESTAL, ATIVIDADE HUMANA RECENTE E PRESERVAÇÃO DA BIOTA

HERBERT SCHUBART *

3.1 Introdução

O tema do presente trabalho é a preservação da biota extremamente diversificada da Hiléia brasileira, especialmente de sua fauna terrestre. O assunto já tem sido tratado competentemente por outros autores em diversas ocasiões, e não pretendemos aqui acrescentar nada de original ao mesmo, mas apenas alinhar as principais idéias e os problemas apontados até o momento e chamar a atenção para a necessidade urgente de se tomarem decisões concretas. A Amazônia brasileira encontra-se numa fase crítica de sua história, na qual os passos no sentido de integrá-la no processo econômico do resto do País vêm sendo dados com muita firmeza e em ritmo acelerado. Urge, portanto, planejar e efetivar agora medidas de preservação de amos-

* Do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia.

tras significativas da diversidade da biota amazônica, pois do contrário dentro de uns poucos anos as áreas ainda disponíveis estarão sendo desbravadas.

3.2

Ecologia e Evolução na Amazônia

Para as finalidades deste trabalho consideraremos dois enfoques possíveis no estudo da biota da região. Primeiramente, um segmento da paisagem regional, abrangendo bacias hidrográficas, solos, vegetação e fauna, submetido a um determinado regime climático, pode ser abordado como um *ecossistema*, que além destes elementos estruturais é também caracterizado por processos funcionais, tais como sucessão, fluxo de energia e ciclagem de nutrientes, bem como vários mecanismos de controle que garantem a homeostase do sistema. Um ecossistema é um sistema dinâmico que pode em princípio ser completamente analisado e compreendido a partir de processos observáveis no momento presente. O segundo enfoque é o da *Biogeografia Histórica*, que, para explicar a distribuição atual de animais e plantas sobre a superfície da terra ou de um continente, procura entender eventos geológicos ou climáticos do passado que possam ter limitado ou favorecido diferencialmente a dispersão e sobrevivência dos organismos estudados.

É evidente que essas duas abordagens estão intimamente relacionadas entre si, e uma jamais pode ser desenvolvida completamente sem o auxílio da outra. No entanto, para solucionar os problemas da preservação da biota amazônica é útil que ora se dê mais ênfase ao aspecto dinâmico, ora ao aspecto histórico.

Um belo exemplo da inter-relação entre fenômenos dinâmicos e históricos é fornecido pelo estudo das convergências observadas entre elementos das faunas do trópico úmido afri-

cano e sul-americano.¹ Aí vemos como mamíferos pertencentes a linhagens evolutivas completamente diferentes, como o hipopótamo pigmeu e o capivara, ou o pangolim terrestre e o tatu-canastra, se substituem mutuamente na ocupação de nichos ecológicos similares nos dois continentes, desenvolvendo uma notável semelhança no porte e na forma geral do corpo. Torna-se claro que, do ponto de vista funcional, devem estar ocorrendo processos muito semelhantes nas florestas úmidas da África e da América do Sul, e que se alguém tivesse como objetivo apenas preservar uma amostra de ecossistema de floresta tropical úmida seria suficiente reservar lá ou aqui um segmento de floresta razoavelmente grande, onde o maior número de nichos ecológicos estivessem preenchidos. Esta redução ao absurdo logo põe em evidência a importância maior das considerações biogeográficas quando se trata de preservação da Natureza, pois o que realmente mais se deseja preservar é a diversidade biológica que culmina no processo de evolução sobre a Terra e que sob todos os aspectos constitui o verdadeiro patrimônio de um país.

Vista como um ecossistema, sabe-se hoje que a floresta tropical úmida de terra firme na Amazônia cresce, de modo geral, sobre um solo desprovido de reservas de nutrientes minerais. Estes nutrientes indispensáveis ao crescimento vegetal encontram-se armazenados na biomassa total do ecossistema e são constantemente reciclados através das cadeias alimentares de maneira quase perfeita, pois as perdas são mínimas. Uma evidência desse ciclo fechado de nutrientes encontra-se na pureza química das águas dos rios autóctones da Amazônia, desde os menores igarapés até o rio Negro, que constitui o

¹ F. Bourlière, "The Comparative Ecology of Rain Forest. Mammals in Africa and Tropical America: Some Introductory Remarks", in B. Meggers, E. S. Ayensu e W. D. Duckworth (eds.), *Tropical Forest Ecosystems in Africa and South America: A Comparative Review* (Washington: Smithsonian Institution Press, 1973).

exemplo mais conspícuo. (Fazem exceção os igarapés formados sobre o embasamento geológico do Carbonífero até o Siluriano, existentes ao norte e ao sul do baixo rio Amazonas, onde ocorrem afloramentos de calcário.)²

A distribuição da biomassa entre os componentes do ecossistema e o retorno de minerais ao solo com a queda e decomposição das folhas, galhos, frutos, etc., foram determinados por Klinge e Rodrigues³ e por Fittkau e Klinge⁴ na floresta de terra firme sobre latossolo amarelo, na Amazônia central. Estes autores verificaram que a liteira da floresta amazônica é mais pobre em nutrientes do que a de outras florestas tropicais, tendo encontrado os seguintes valores (em kg/ha/ano) para os seis elementos que se seguem: 2,2 P, 12,7 K, 5,0 Na, 18,4 Ca, 12,6 Mg e 105,6 N.

A biomassa distribui-se da seguinte forma entre os componentes do ecossistema: plantas vivas, 1.000 t/ha; plantas mortas, 100 t/ha; fungos, valor desconhecido; animais herbívoros, 30 kg/ha; animais carnívoros, 15 kg/ha; fauna do solo, 165 kg/ha. Como se vê, em termos de biomassa os animais representam apenas uma pequena fração da biomassa total da floresta. Também é notável o fato de a fauna do solo contribuir com mais da metade da biomassa animal, do que se pode concluir que a maior parte da energia se dissipa através da cadeia alimentar de detritos, e não através da cadeia alimentar de herbívoros. Em dois hectares de floresta na mesma área de estudo, esses autores encontraram 1.986 plantas acima de 1,5 m de altura, distribuídas em 502 espécies diferentes.

² H. Stoll, "A Limnologia e a sua Importância em Pesquisas da Amazônia", in *Amazoniana*, vol. 1, n.º 1 (1965), pp. 11-35.

³ H. Klinge e W. A. Rodrigues, "Litter Production in an Area of Amazônia", in *Amazoniana*, vol. I (1968), pp. 287-310.

⁴ E. J. Fittkau e H. Klinge, "On Biomass and Trophic Structure of Central Amazonian Rain Forest Ecosystem", in *Biotropica*, vol. 5, n.º 1 (1973), pp. 2-14.

Com estes dados, podemos tirar algumas conclusões de interesse para o tema em questão:

a) a produtividade da floresta amazônica é de modo geral limitada por carência de nutrientes minerais;

b) os animais não têm grande importância quantitativa no ecossistema florestal, o que significa que em condições naturais não podem constituir fonte de alimentação para grandes populações humanas;

c) pelas mesmas razões acima, necessitam-se de grandes áreas para se preservar populações geneticamente viáveis de animais, o mesmo sendo válido para qualquer espécie vegetal considerada isoladamente;

d) os animais têm grande importância qualitativa no ecossistema florestal, pois controlam processos cruciais na dinâmica da floresta, tais como polinização, dispersão de sementes, equilíbrio de populações de plantas e outros animais por relações de predação, parasitismo e simbiose, ou a decomposição e humificação dos detritos vegetais e aeração do solo.

Do ponto de vista da Biogeografia, a Amazônia apresenta padrões de distribuição de espécies muito mais complexos do que a homogeneidade fisionômica da Hiléia permitiria supor. Evidências de muitas disciplinas vêm-se acumulando recentemente, indicando que houve na América do Sul uma sucessão de ciclos climáticos pronunciados e relativamente modernos, da ordem de grandeza de milhares de anos. Essas evidências vêm corroborar o "modelo de refúgios" proposto independentemente por Haffer ⁵ e por Vanzolini e Williams ⁶ para explicar a di-

⁵ J. Haffer, "Speciation in Amazonian Forest Birds", in *Science*, vol. 165, n.º 3.889 (1969), pp. 181-187.

⁶ P. E. Vanzolini e E. E. Williams, "South American Anoles: The Geographical Differentiation and Evolution of the *Anolis Chrysolepis* Species Group (Sauria, Iguanidae)", in *Archivos de Zoologia*, vol. 19 (1970), pp. 1-298.

versidade e padrões de distribuição das aves da Amazônia e a diferenciação geográfica e evolução de um grupo de lagartos da América do Sul, respectivamente. Segundo esse modelo, durante períodos de clima seco houve uma redução nas áreas submetidas a maior pluviosidade, o que foi naturalmente acompanhado por uma retração da floresta. A floresta presentemente continua apresentava-se então profundamente dissecada por amplas faixas de formações vegetais abertas, como cerrados e caatingas. Essa distribuição insular das áreas florestadas durante alguns milhares de anos permitiu a diferenciação dos organismos assim isolados e a multiplicação das espécies. Esse modelo tem sido utilizado e confirmado no estudo da distribuição geográfica de outros grupos de animais⁷ e também de plantas.⁸ Os autores, porém, nem sempre chegam a um acordo perfeito sobre a localização dos refúgios, e nota-se também uma tendência à multiplicação do número de refúgios propostos. Essa situação é perfeitamente de se esperar, pois os organismos isolados nos vários refúgios ou se encontravam em diversos níveis de dife-

⁷ K. S. Brown Jr. e O. F. F. Mielke, "The Heliconians of Brazil (Lepidoptera Nymphalidae). Pt. II. Introduction and General Comments, with a Supplementary Revision of the Tribe", in *Zoologica* (New York Zoological Society, 1972); e K. S. Brown Jr., "The Heliconians of Brazil (Lepidoptera Nymphalidae). Pt. III. Ecology and Biology of *Heliconius Nattereri*, a Key to Primitive Species Near Extinction and Comments on the Evolutionary Development of *Heliconius* and *Eucides*", in *Zoologica* (New York Zoological Society, 1972), e "Padrões de Evolução de Animais na Região Neotropical, Centros Nucleares, Refúgios e Conservação", trabalho apresentado ao Simpósio "Ecossistemas da Amazônia", durante a 28.^a Reunião Anual da SBPC (Brasília, 1976).

⁸ G. T. Prance, "Phytogeographic Support for the Theory of Pleistocene Forest Refuges in the Amazon Basin, Based on Evidence from Distribution Patterns in Caryocaraceae, Chrysobalaceae, Dichapetalaceae and Lecythydaceae", in *Acta Amazonica*, vol. 3, n.º 3 (1973), pp. 5-28.

renciação e isolamento reprodutivo, ou foram extintos em alguns refúgios e noutros não, ou se comportaram muito diferentemente em relação à dispersão e competição quando a floresta se coalesceu novamente com o advento do período úmido que se está presenciando. Queremos salientar, no entanto, que essa situação não pode ser levantada contra o “modelo de refúgios” em si, nem contra a utilidade do mesmo como um embasamento teórico na discussão de problemas de conservação da natureza. Consideramos, por exemplo, muito sensata a opinião de Thorington,⁹ segundo a qual a maior parte das principais espécies de primatas neotropicais seria preservada se os países da América do Sul pudessem estabelecer e proteger grandes parques nas 17 áreas designadas como refúgios no mapa apresentado por Vanzolini.¹⁰

3.3 Atividade Humana Recente na Amazônia Brasileira e suas Possíveis Conseqüências Ecológicas

Os efeitos da atividade humana na Amazônia vêm-se fazendo sentir desde há muito tempo. A região tem uma longa tradição de extrativismo, que levou o homem aos mais remotos centros da floresta em busca de seus produtos naturais. Se bem que essas atividades tenham deixado marcas profundas em

⁹ R. W. Thorington Jr., “The Relevance of Vegetation Diversity for Primate Conservation in South America”, trabalho apresentado ao 5.º Simp. do Cong. Int. da Soc. de Cons. dos Prim. (1974), pp. 547-553.

¹⁰ P. E. Vanzolini, “Paleoclimates, Relief, and Species Multiplication in Equatorial Forest”, in B. Meggers, E. S. Ayensu e W. D. Duckworth (eds.), *op. cit.*, pp. 255-258.

alguns setores da biota amazônica, como é o caso do declínio das populações de animais como o peixe-boi, a ariranha, o jacaré, ou de plantas como o pau-rosa, elas não produziram grande impacto na modificação geral do ambiente, pelo menos na floresta de terra firme. O mesmo não pode ser dito das matas ribeirinhas, especialmente das matas de várzea sobre a planície de inundação dos grandes rios alóctones. Essas planícies formadas pelos sedimentos férteis originários dos Andes,¹¹ com seu sistema de lagos marginais muito piscosos e campos naturais, atraíram para si grande parte da incipiente atividade agrícola e pastoril então existente. Em se tratando de uma ação muito mais concentrada e persistente sobre o ambiente, essa atividade, juntamente com a extração de madeiras, modificou profundamente o caráter das florestas de várzea.

Esse cenário modifica-se drasticamente a partir de 1966, com o que se pode chamar a “era do trator”. Naquele ano, a então criada SUDAM introduziu na região a política de desenvolvimento incentivado, que atraiu o capital dos empresários do Sul. Iniciou-se, assim, a implantação de grandes projetos agropecuários em terra firme, com desmatamentos de até 10.000 ha num só ano e numa fazenda, ao norte de Mato Grosso, norte de Goiás e sul do Pará, bem como alguns em Paragominas e no Amazonas, a grande maioria em regiões de florestas tropicais úmidas.¹² Em 1973, a SUDAM podia anunciar a aprovação até aquela data de mais de 300 projetos agropecuários, cada um com uma área mínima de 15.000 ha, e a existência de um rebanho de 1.000.000 de cabeças de gado Nelore puro ou mestiço, com um aumento previsto para 5.000.000 dentro dos pró-

¹¹ H. Sloli, *op. cit.*

¹² S. Vergueiro, “Agropecuária na Amazônia. Economia e Ecologia”, trabalho apresentado ao Símpósio “Ecossistemas da Amazônia”, durante a 28.^a Reunião Anual da SBPC (Brasília, 1976).

ximos cinco anos.¹³ Em outro documento encontram-se números mais precisos: 328 projetos aprovados até junho de 1973, totalizando uma área de 7.041.145,22 ha.¹⁴

Em 1970 abre-se outra frente, envolvendo maquinaria pesada: a abertura das grandes estradas de integração, que vieram permitir o acesso por terra a grande parte da Amazônia. O mapa a seguir reproduz de maneira simplificada a situação atual das rodovias e das atividades pecuárias na Amazônia Legal após o advento da “era do trator”.

Infelizmente, ainda é muito difícil obter-se uma estimativa precisa do desmatamento realizado e da taxa anual com que se vem realizando. Na tabela adiante, por exemplo, encontram-se as áreas desmatadas no Estado do Amazonas, durante

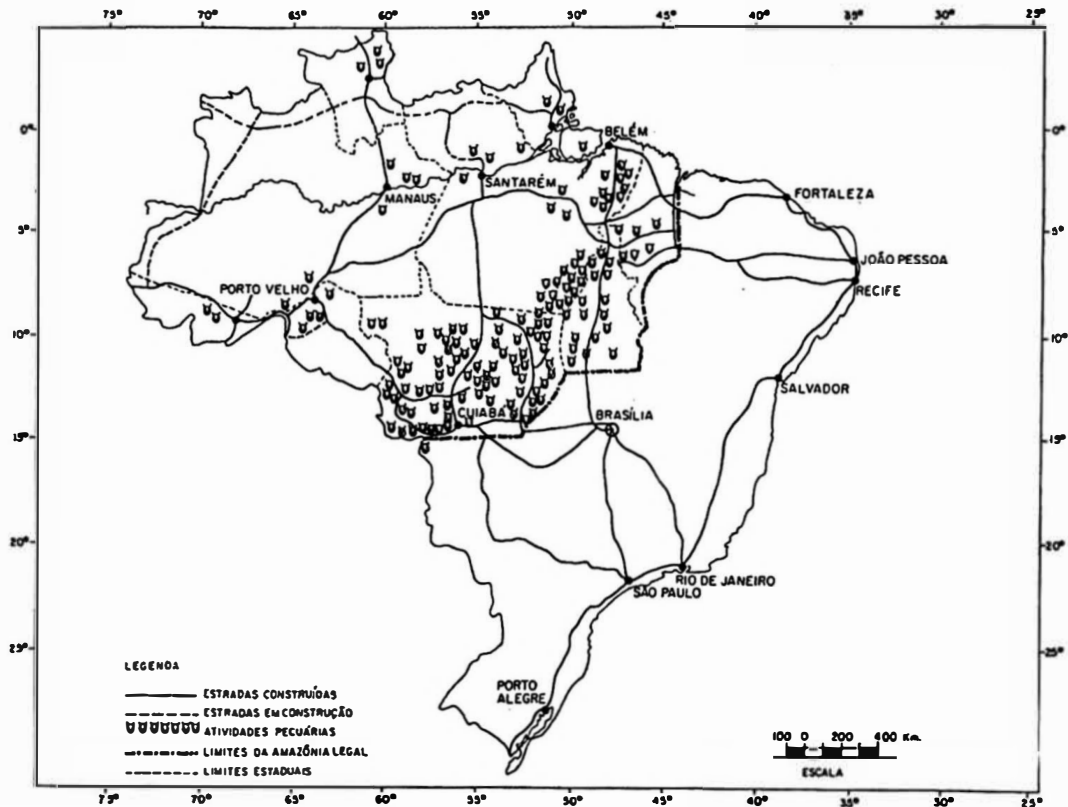
DESMATAMENTOS EM HECTARES AO LONGO DAS
ESTRADAS, E OUTROS, NOS ANOS DE 1972 ATÉ 1975,
NO ESTADO DO AMAZONAS, CONTROLADOS PELA
DELEGACIA REGIONAL DO IBDF

Localidade	1972	1973	1974	1975	Total
BR-174	322	503	2.670,5	1.182,4	4.677,9
BR-319		58	1.284	1.501	2.843
AM-010 (até km 80)	28	713	158	172	1.071
Diversos	1.002	661	250,5	443,9	2.357,4
Total	1.352	1.935	4.363	3.299,3	10.949,3

¹³ M. Câmara Sena, “Amazônia. Política e Estratégia de Ocupação e Desenvolvimento”, palestra proferida na Escola Nacional de Informações (Brasília: MINTER/SUDAM, 3 de maio de 1973).

¹⁴ Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, “Incentivos Fiscais na Amazônia. Visita de Empresários à Amazônia”, Documento n.º 6 (agosto de 1973).

AMAZÔNIA BRASILEIRA: RODOVIAS E ATIVIDADES PECUÁRIAS



os anos de 1972 a 1975, que foram cadastradas pela Delegacia regional do IBDF. Apesar de representarem uma subestimativa, dão pelo menos uma boa idéia da velocidade com que se processa o desmatamento ao longo das novas estradas. Diante da grande extensão territorial da Amazônia e da velocidade com que se vem realizando o desmatamento, faz-se necessária a adoção urgente de métodos de controle, como o sensoramento remoto por imagens de satélites.

Como vimos anteriormente, a maior parte dos nutrientes minerais na floresta de terra firme da Amazônia encontra-se armazenada na biomassa da floresta. Os solos são pobres. A melhor forma de se preservar esse capital de nutrientes é utilizar a floresta como tal, conservando-a através de um manejo adequado, e não reduzindo-a a cinzas facilmente lixiviáveis pelas chuvas para, em seguida, implantarem-se pastagens artificiais, cujo futuro parece-nos duvidoso. Expostos à ação direta das chuvas pesadas, os solos compactam-se na superfície, tornando-se pouco permeáveis às águas, que então escorrem pela superfície, acelerando a erosão.¹⁵

Na 28.^a Reunião Anual da SBPC, em julho de 1976 em Brasília, foram apresentados alguns resultados de pesquisas hidrometeorológicas sobre a Amazônia que consideramos alarmantes. Salati e Molion¹⁶ concluíram, independentemente, que cerca de 60% da precipitação sobre a Amazônia são provenientes da evapotranspiração local, cuja principal componente é a

¹⁵ H. Schubart, W. Junk e M. Petrere Jr., "Sumário de Ecologia Amazônica", in *Ciência e Cultura*, vol. 28, n.º 5 (1976), pp. 507-509.

¹⁶ E. Salati, "Hidrologia Isotópica da Amazônia", e L. C. Molion, "Possíveis Efeitos de um Desflorestamento em Grande Escala no Clima da Amazônia", ambos os trabalhos apresentados ao Simpósio "Ecossistemas da Amazônia", durante a 28.^a Reunião Anual da SBPC (Brasília, 1976).

transpiração da floresta (50%), o restante sendo evaporado dos rios e lagos (10%). Apenas 40% da precipitação origina-se de evaporação no Oceano Atlântico, e são transportados para dentro da região pelos ventos alísios. Quando a água não é fator limitante, a evapotranspiração das pastagens é menor que a das florestas. Desmatamentos muito extensivos, portanto, podem provocar uma redução na precipitação. Admitindo-se que a evapotranspiração da floresta seja o dobro da evapotranspiração das pastagens, esta redução seria de 25%, o que certamente modificaria o clima local.¹⁷

3.4

Medidas a Serem Tomadas para Preservação da Biota Amazônica

Para se preservar adequadamente a diversidade encontrada na fauna e flora da Amazônia, tem-se que levar em conta: a) as heterogeneidades das distribuições de espécies individuais; b) as baixas densidades populacionais, especialmente dos grandes predadores; e c) a existência de mecanismos homeostáticos contra oscilações irreversíveis dos sistemas envolvidos.¹⁸ Portanto, serão necessárias algumas grandes reservas, que abranjam, se possível, áreas reconhecidas como refúgios. Seus limites devem, além disso, ser protegidos contra degradações por uma zona-tampão. Há interesse em que as reservas se estendam também além das áreas nucleares dos refúgios, para in-

¹⁷ Mollon, *op. cit.*

¹⁸ P. E. Vanzolini, "Current Problems of Primate Conservation in Brazil", *in Manuscripto* (1976).

cluir espécies marginais e processos de competição e hibridação que porventura estejam ocorrendo nessa zona de tensão.¹⁹

Como vimos, a Amazônia já está recortada por estradas, e as taxas anuais de desmatamento têm sido elevadas. Sobre, portanto, pouquíssimo tempo para se escolher áreas disponíveis e adequadas e tomar as decisões necessárias para transformá-las em reservas protegidas. Acreditamos que isso só se poderá realizar sob o caráter de planejamento governamental, o que aliás está previsto de forma incipiente pela própria SUDAM.²⁰ Esse planejamento da conservação da Natureza precisa receber ímpeto para fazer frente adequadamente ao desenvolvimento incentivado que já tem 10 anos à sua frente.

Muitas reservas menores deverão ser previstas para o futuro, para atender à proteção de espécies individuais ou grupos de espécies, ou pequenas populações isoladas das mesmas que sejam de grande interesse, bem como paisagens peculiares ou processos biológicos que não estejam incluídos nas grandes reservas.

Finalmente, gostaríamos de lembrar que um alto grau de desenvolvimento é possível sem a degradação extensiva do ambiente que se observa no momento. Por exemplo, faixas de mata de 200 a 500 m poderiam ser deixadas ao longo das rodovias. Os pastos poderiam ser menores e separados uns dos outros por faixas de mata.²¹ Os desmatamentos deveriam ser distribuídos de acordo com a topografia, protegendo-se as encostas e as margens dos igarapés, como aliás determina o Código Florestal. Enfim, as prioridades deveriam ser dadas para

¹⁹ Brown Jr., "Padrões de Evolução...", *op. cit.*

²⁰ Câmara Sena, *op. cit.*

²¹ Vergueiro, *op. cit.*

os projetos de manejo florestal, que constituem a principal vocação ecológica das terras firmes da Amazônia.

Para encerrar, lembramos mais uma vez que as idéias e boa parte dos conhecimentos necessários para a preservação do patrimônio biológico da Hiléia já estão disponíveis, e que as possibilidades de pô-los em prática decrescem rapidamente com o tempo. Já se tem falado demais sobre conservação da Natureza; é hora de tomar decisões.

IV

SISTEMA DE PROPRIEDADE E RELAÇÕES DE TRABALHO NO MEIO RURAL PARAENSE

ROBERTO SANTOS *

4.1 Introdução

Houve entre os economistas uma tradição teórica que, em certo sentido, aproximou-os ou tendia a aproximá-los dos soció-

* Do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará. Este documento foi apresentado ao V Encontro Nacional de Economistas promovido pela Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, dezembro de 1977. As Seções 4.2 a 4.4 deste trabalho constituem, embora com revelantes modificações, parte de documento maior que estamos elaborando para o Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sobre a economia paraense, para cujo preparo temos que agradecer a prestação de serviços de apoio técnico daquele órgão, especialmente por intermédio do economista Cléo Con-

logos. Foi a chamada economia institucional, cujo representante acadêmico mais famoso talvez tenha sido Veblen. Berle e Means atuaram nessa linha. O próprio Schumpeter, a quem todos admiramos, não deixou de ser institucionalista a seu modo; bastaria recordar, a propósito, sua teoria das classes sociais ou sua mais recente teoria sobre a tendência declinante do capitalismo, toda ela baseada na ação coordenada de condicionantes sócio-institucionais. Creio que em nossos dias Galbraith, sob muitos aspectos, é devedor dessa tradição, que afinal retoma e amplia.

O acesso institucional aos problemas econômicos tem a vantagem de invadir a realidade, sem compromisso necessário com a prática de isolar as essências econômicas abstratas dos fenômenos. Os fatos econômicos são encarados no contexto de uma urdidura maior, envolvidos com (ou por) condicionantes técnicos e sociais, e compõem o quadro geral, ora como fator condicionado, ora como fator determinante, dependendo do grau de dominância ou subordinação que concretamente assumem em momentos históricos distintos.

Embora sem maiores pretensões teóricas, o presente trabalho procura adotar uma perspectiva institucionalista na explicação de certos aspectos relevantes da economia rural na Amazônia em nossos dias, particularizando o caso paraense.

Os aspectos institucionais relevantes a que nos referimos no curso deste ensaio são a propriedade agrária e as relações de trabalho. Ao lhes atribuir tal relevo, acreditamos estar tratando de algumas das questões mais gerais que, no presente período, afetam os atores principais do drama econômico da

ceição Resque de Oliveira. A permissão para apresentar a matéria em congresso, a qual também agradeço, não envolve concordância do IDESP ou de seus técnicos com os pontos de vista ora defendidos, por cuja validade ou erro somos os únicos responsáveis.

Amazônia rural: os proprietários e empresas, ao lado dos posseiros e trabalhadores. Seria, porém, um grave erro omitir um ator que, por suas peculiaridades, não poderia classificar-se comodamente em qualquer dessas categorias: o “aviador”.

4.2

Do Imobilismo à Instabilidade

Os condicionantes da atividade primária na Amazônia estão todos relacionados entre si, uns reforçando-se aos outros de maneira circular. O sistema de comercialização e crédito, por exemplo, está vinculado ou correlacionado, até certo ponto, com estruturas de propriedade — inclusive com a própria estrutura agrária — ao mesmo tempo em que aspectos educacionais e políticos da situação do homem rural estão envolvidos nos esquemas tradicionais de distribuição da renda e, particularmente, na baixa dimensão da renda gerada no setor primário.

A compreensão desse complexo de fatores exige um mergulho no passado recente, necessário para nos situar perante a realidade em curso nos dias de hoje.

4.2.1

O Passado Recente

Há uns 20 anos atrás, as instituições que regulavam o funcionamento da atividade extrativa agrícola ou pesqueira na Amazônia caracterizavam-se pelo quase total imobilismo social e técnico. Isolada do resto do País, a região reproduzia em si mesma um modelo herdado do século XIX, em que dominava

o “aviamento”¹ como modo de financiar e incentivar a produção. A pecuária, se escapava à rede do “aviamento”, nem por isso era menos imobilista, já que a criação extensiva do gado e o processo peculiar de relacionamento entre o dono da fazenda e o vaqueiro constituíam também uma estrutura que se repetia desde o remoto passado.

Por essa altura, o problema da propriedade da terra na Amazônia era subordinado ao do crédito. Em termos gerais, exceção feita às zonas de pecuária, a propriedade *da terra* no setor rural da região não era um instituto totalmente enquadrável na categoria ocidental de propriedade. Havia certa flexibilidade no exercício da propriedade, que comportava ocupações alheias sem preço, moradia gratuita, uso sem fiscalização, etc.; havia também o desconhecimento, pelo proprietário, do exato tamanho do imóvel, a indefinição e tolerância quanto aos limites e, às vezes, o total desinteresse pela terra, que se convertia praticamente em *res nullius*, em área de ninguém. Admitiam-se quase sempre as entradas francas para caça e pesca, e, é claro, o abastecimento de água jamais constituía problema. Além disso, como o Estado concorria com o proprietário particular, permitindo à larga a ocupação gratuita de seus terrenos devolutos, a oferta de terra era praticamente ilimitada para o homem rural. Assim, o vínculo de subordinação do trabalhador se es-

¹ Processo pelo qual um indivíduo ou firma, o “aviador”, fornece bens de consumo e instrumentos de trabalho a outro, o “aviado”, que fica adstrito a entregar ao primeiro a produção extrativa ou agrícola *in natura* ao fim da safra. Organizado em forma de cadeia hierarquizada, tinha na cúpula as “casas aviadoras” de Belém e Manaus, que negociavam com grandes exportadores de matéria-prima, etc. Embora muito antigo, parece que só veio a consolidar-se como sistema durante o período de expansão gomífera na Amazônia (1840/1910).

tabelacia diretamente com o detentor dos meios de comércio e financiamento — o comerciante, o transportador, o seringalista, o patrão do castanhal e, em geral, o “aviador”. Acontecia de este ser, em regra, dono da terra; mas poderia não sê-lo, e nem por isso a dominação desapareceria. Poderia mesmo acontecer que o caboclo fosse, ele próprio, o dono das terras em que vivia, e sua sujeição persistiria. Porque a propriedade da terra, naquele tempo, nada ou pouco representava por si só como base de liberdade econômica: terras, sem equipamento, sem crédito, sem um mínimo de instrução técnica, sem meios de transporte, sem possibilidade de estocagem, não seriam o bastante para impedir o homem rural de entregar-se a quem contava com estoques de mercadoria e algum dinheiro.

Eis por que os conflitos agrários foram raros e jamais conhecidos em grande extensão. Isso explica, também, o secular descuido dos posseiros da Amazônia relativamente à legitimação de suas posses.

4.2.2 **Mudanças Verificadas**

Em fins da década de 60, a situação tinha passado por algumas mudanças que enfraqueceriam o “aviamento” e, conseqüentemente, tornariam menos rígido o velho modelo imobilista. A primeira mudança tinha-se insinuado na jiticultura, e daí passara à pipericultura, à produção hortícola e granjeira e se implantara na heveicultura: consistia numa disciplina e ritmo diferentes nos estabelecimentos agrícolas, importando particularmente em substituição das práticas “aviadoras” pelo regime salarial. Outra mudança, também de natureza institucional, consistiu na ação até certo ponto modernizadora do sistema bancário oficial, forte concorrente do crédito informal do “aviamento”

e incentivador indireto de uma *reconceituação da propriedade imobiliária*.

Para a massa de trabalhadores rurais em conjunto, tais mudanças representaram ainda pouco, apesar de tudo. A propriedade da terra não se oferecia como questão fundamental, tensões agrárias continuavam raras ou praticamente inexistentes, salvo no caso restrito das populações marginalizadas da Marajó pecuarista e, ainda, incipientemente, em pontos isolados da Belém—Brasília. O “aviamento” permanecia talvez como a “relação de produção” principal. Até mesmo em áreas de penetração japonesa ele conseguira introduzir-se, originando uma curiosa combinação sua com o regime salarial.

Tudo isso tendia a fazer do enorme território amazonico um mundo rural de ritmos lentos, que só paulatinamente ia absorvendo as novidades técnicas e institucionais, de resto poucas. Não havia abalos tecnológicos, corridas, ondas migratórias, pressão relevante sobre a terra. Uma densa calma social se espalhara por quase todo o vale, mascarando o atraso, a inconsciência e a espoliação do seringueiro, do balateiro, do caçador, do mateiro, do castanheiro, do pescador, do lavrador, do vaqueiro.²

Enquanto as coisas aconteciam desse modo, geravam-se alguns fatores que, combinados a outros hoje atuantes, iriam acarretar grande alteração na calma social e nos ritmos tradicionais da Amazônia. Não foram fatos de base tecnológica, embora estes tenham exercido seu papel, mas sobretudo fatores ligados à propriedade.

² Em mais de uma ocasião, tentamos em outra oportunidade registrar esse traço da fisionomia social da região, especialmente em “Visão Crítica da Situação do Homem Rural da Amazônia” e em “O Equilíbrio da Firma ‘Aviadora’ e o Significado Econômico-Social do ‘Aviamento’”, ambos publicados na *Revista do IDESP*, n.ºs 12/13 e 3/68, respectivamente.

4.2.3

Origens das Tensões Atuais

Os principais fatores mais antigos parecem ter sido a construção da Belém—Brasília e a decisão da SUDAM de conceder a projetos agropecuários incentivos fiscais (antes limitados a projetos industriais). De fato, a abertura da grande estrada deu início a um processo de corrida às terras marginais, ao mesmo tempo em que começou a suscitar intensa atenção de especuladores e empresas sobre terras devolutas do Estado do Pará. A atenção se traduziu em atabalhoada disputa administrativa pela compra de terras ao Governo Estadual, principalmente entre 1959 e 1963. Enquanto isso, fortes contingentes de trabalhadores do Nordeste, de Goiás e de Minas Gerais vieram a assentar-se nos terrenos laterais da rodovia e nos das estradas que o próprio Estado construía. Por seu turno, os projetos agropecuários amparados pela SUDAM, empresados por administradores estranhos à região, iniciaram sua implantação. Em breve emergiram tensões sobre os terrenos disputados.

Casos de grilagem (escrituras falsas), corrupção administrativa e cartorária, o despreparo do Governo para enfrentar tecnicamente o problema das legitimações de posse e até mesmo para confirmar algumas de suas vendas (insuficiência do cadastro de terras do Estado), a morosidade da justiça comum — tudo ensejou o aparecimento de tensões sociais em diversas zonas do território estadual.

Em 1970, um fato em si mesmo alheio à Amazônia iria determinar a expansão e o agravamento dessas tensões, logo convertidas em conflitos. O Governo Federal, com a incapacidade crônica de resolver os problemas da estrutura agrária no Nordeste do Brasil, viu-se naquele ano perante uma situação particularmente aguda naquela região: uma nova e dizimadora seca. E elaborou o projeto de reduzir as tensões no Nordeste por meio da transferência de mão-de-obra nordestina para a

Amazônia. A idéia, em tese aceitável, requeria um detalhamento minucioso, programação rigorosa, a arregimentação e o preparo de funcionários especializados, uma coordenação administrativa de alto apuro técnico e gerencial e, principalmente, uma implementação por etapas, discreta mas segura, com base em sólido apoio financeiro e elevado sentimento de responsabilidade. Em verdade, a União ia mexer com dois elementos sociais singularmente delicados, capazes de suscitar a explosão de grandes paixões humanas: os interesses vitais e a subsistência de milhares de famílias, de um lado, e a avidez patrimonial, o enriquecimento imobiliário súbito e fácil, de outro. Exigia-se toda a prudência, toda a discricção e determinação de não cometer erros.

Mas a União preferiu outro estilo, o grandiloqüente. Anunciou como se fora solução de curto prazo um projeto que, por sua natureza, requeria o longo prazo para uma maturação segura. Criou, com grande publicidade, o Programa de Integração Nacional, prevendo a ativação do Plano Rodoviário Nacional na Amazônia (e no Nordeste) e acrescentando-lhe o projeto monumental da rodovia Transamazônica. Simultaneamente, previu o assentamento de 100.000 famílias, sobretudo originárias do Nordeste, para participarem do programa de ocupação e desenvolvimento da Amazônia. Tratava-se de fazer uma colonização dirigida, isto é, orientada pelo Poder Público, e portanto ordenada, bem assistida, propiciando aos colonos boas condições para viver e trabalhar, dispondo do necessário apoio de infra-estrutura para produzir e fazer escoar regularmente sua produção.

A publicidade oficial fora, porém, mais que proporcional às necessidades. Ao lado das famílias que vinham no regime de assistência, um volume muito maior de imigrantes começou a chegar à região. Espalharam-se em vários pontos, ocuparam áreas e puseram-se a trabalhar, em inteiro desacordo com as previsões oficiais. Em certos casos, sua ocupação se fez em

terra alheia, ou em terra grilada, ambas as hipóteses dando origem a disputas.

Entrementes, os projetos pecuários aumentaram e continuam a aumentar em número e em área, muitas vezes entrando em choque com os interesses dos posseiros paraenses ou imigrantes recentes, daí surgindo sérias hostilidades que redundam em violência e criminalidade de parte a parte. Na Colônia Floresta e em Perdidos, no município de Conceição do Araguaia, em Água Branca e na Fazenda Capaz, no município de Paragominas, na Fazenda Maraporã, em São Domingos do Capim, e em outros locais acham-se instalados focos de atrito estreita ou exclusivamente vinculados à posse da terra. Incidentes trágicos têm-se verificado em alguns desses focos.³

4.2.4 A Reconceituação Regional da Propriedade

Ao calor dessas práticas novas, passou a ser invocado pelos grupos socialmente mais fortes o formalismo jurídico. O Di-

³ As pesquisas de campo sobre tensões agrárias na Amazônia não têm sido numerosas. Entretanto, as poucas existentes oferecem evidências inequívocas sobre fatos de capital importância, como: êxodo da população agrícola de primeira geração provocado por práticas de latifundiários; falsificação de títulos; violação do dispositivo da Constituição sobre licença do Senado para possuir mais de 3.000 ha; expulsão de moradores; fraudes em projetos de incentivos fiscais; etc. A Pesquisa de Jean Hébette e Rosa E. Acevedo Marin (ver Capítulo V desta coletânea) é extremamente informativa sobre esse e outros detalhes. Ela se desenvolveu durante ano e meio no campo, cobrindo 52 municípios na área da rodovia Belém—Brasília, incluindo os da zona de Bragantina, no Pará. Não menos importante é o trabalho de Otávio Ianni, “O Problema da Terra” (CEBRAP, 1977), mimeo, sobre o município paraense de Conceição do Araguaia.

reito Civil, a legislação dos registros públicos, as certidões cartorárias, as medições de superfície e uma série de práticas formais inusitadas se generalizaram. Isso tudo determinou uma alteração profunda no conceito provinciano de propriedade imobiliária.

O homem rural residente na área não estava preparado para uma mudança tão radical de conceitos e valores. Em geral, não lhe passava pelo espírito a necessidade de revestir sua posse física do imóvel com um título de propriedade legalmente reconhecido. A posse, para ele, já constituía todo o direito necessário para deter a terra, nela morar e trabalhar.

Ocorre que a mudança de conceitos, no caso, é ditada por interesses bem precisos daqueles que desejam estender o mais possível o controle sobre a terra. E assim o formalismo jurídico, cuja justificação social última seria a proteção de direitos efetivos, é utilizado como um instrumento de expansão do domínio fundiário dos grupos mais fortes, já que o caboclo não se acha em condições sequer intelectuais de resistir com argumentação de cunho jurídico.

De fato, o que a lei positiva estabelece é que posse não provada é posse não tida. E como, em última análise, a prova da posse deve ser judicial — portanto dependente de uma estrutura complicada, cara e praticamente ininteligível para o caboclo — este se vê de repente em total insegurança. Se tenta recorrer ao aparelho burocrático do judiciário, sua vida em breve se transforma num pesadelo kafkiano. Na esmagadora maioria dos casos, não há possibilidade de recurso ao judiciário. A estrutura atual e os padrões de funcionamento da justiça comum não respondem à dinâmica dos conflitos sobre a terra.

Há uma ética da posse, e essa ética exige que a posse mansa e pacífica seja respeitada. Quando a legislação civil européia consagrou a posse mansa e pacífica como base do domínio, não estava senão institucionalizando uma relação ética entre seres

humanos. Se esse conteúdo ético é perdido, se a prática social conduz o formalismo jurídico e a titulação a atuarem *contra* a posse pacífica, se o funcionamento de certos organismos monta armadilhas contra o possuidor e erige em verdade a ilusão, o sistema positivo de proteção dos direitos entra em antagonismo com a ética da posse. Na verdade, entra em conflito com a ética em geral e passa a coonestar razões de poder dos grupos mais fortes.

4.3 Estrutura Agrária

O território paraense abrange uma superfície, incluindo as águas, de 1.248.042 km², isto é, 124,8 milhões de hectares (excluída a área de litígio com o Estado do Amazonas). Até o Censo Agrícola de 1960, a área ocupada desse enorme território não ia além de 5,6 milhões de hectares, quer dizer, uns 4,5% da superfície total do Estado. Esse índice de ocupação era dos mais baixos do Brasil. Os mais altos eram encontrados no Rio Grande do Norte (81,1%), São Paulo (81%), Rio Grande do Sul (79,1%) e Ceará (76,5%), conforme dados oficiais de 1967.⁴

Em 1967, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária anunciava ter apurado uma área ocupada de 16,6 milhões de hectares. A enorme disparidade entre esse dado e as informações do Censo de 1960 parecia, a princípio, ser devida a falhas de coleta deste último. Entretanto, a análise da generosa política de terras praticada pela Secretaria de Terras do Estado, entre 1960 e 1963, vem mostrar a verossimilhança ao menos parcial do aumento de ocupação suposto naquela disparidade. Com efeito,

⁴ Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, "A Estrutura Agrária Brasileira", Dados Preliminares (ed. IBRA), 1.º vol., p. 37.

só no quinquênio de 1959 a 1963 a mencionada Secretaria concedeu terras devolutas de tamanho igual, se não superior, ao total da referida área acusada pelo Censo de 1960.

Lembrando, embora, que a palavra “ocupada” tem aí um sentido mais jurídico (domínio ou posse) do que físico, é impressionante constatar que, em 1972, a área total ocupada ampliara-se ainda mais, alcançando 20,9 milhões de hectares, pouco menos que o território inteiro do Estado de São Paulo, cuja superfície é de 24,8 milhões. Foi assim que, em apenas 12 anos, o índice de ocupação do território estadual subiu de 4,5 para 16,7%, praticamente o quádruplo.

4.3.1 Concentração e Dispersão Fundiárias

Ocorre, porém, que esse processo de “ocupação” acelerada tem-se desenvolvido às expensas de uma inusitada concentração da propriedade agrária, contrariando uma tendência a certa dispersão, ou melhor, distribuição, que se observara entre 1940 e 1960. Há disso indicadores de precisão estatística bastante satisfatória. Se tomarmos, por exemplo, o Índice de Concentração de Gini para o Pará, durante os últimos 30 e poucos anos, verificaremos a franca mudança de tendência (Tabela IV.1).

Como se sabe, o Índice de Gini aproxima-se tanto mais de um (1,0) quanto mais forte é a concentração da propriedade ou posse da terra, diminuindo na direção de zero quando há maior igualdade na distribuição. Ora, o que aconteceu no Pará é que, durante 20 anos (1940/60), uma melhoria relativa se processava na distribuição da terra: o Índice, antes muito próximo de um (0,90), caiu persistentemente até 0,82. Entretanto, a contar de 1960, voltou a subir rapidamente até o nível de

TABELA IV.1

EVOLUÇÃO DA CONCENTRAÇÃO AGRÁRIA
NO PARÁ, MEDIDA PELO ÍNDICE DE GINI — 1940/72.

Anos	Índices de Gini
1940	0,90
1950	0,88
1960	0,82
1970	0,88
1972	0,88

FONTES: 1940/70 — IBGE, *Censos Agropecuários*; 1972 — INCRA, *Estatísticas Cadastrais*, tab. 1.01.

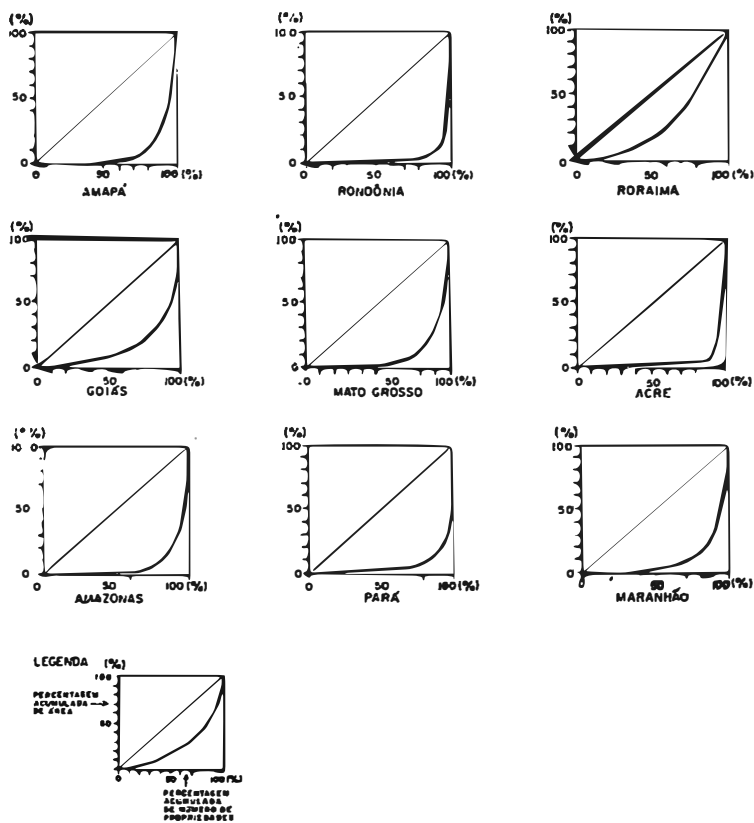
0,88, e assim se manteve até o fim do período considerado. Desse ponto de vista, retornou-se ao estágio de 1950.

Mas o significado da concentração é agora outro porque, se ela outrora dizia respeito a apenas 4,5% do território estadual, hoje se refere a 16,7%. A distância social entre grandes proprietários agrários e pequenos lavradores e trabalhadores da terra aumentou em termos absolutos. Se fôssemos *ponderar* o Índice de Gini por indicadores do total das terras ocupadas, os índices mais recentes tornar-se-iam proporcionalmente mais altos.

O panorama geral da estrutura fundiária, de acordo com o recadastramento do INCRA em 1972, é como segue: do total de imóveis existentes no Estado, 2/3 ou 67% possuem no conjunto apenas 4,3% da área total ocupada; trata-se de estabelecimentos pequenos, cada um com área situada entre menos de 1 e até 100 hectares. Os imóveis médios, com 100 e até 1.000 hectares constituem 24,6% do total e lhes cabem 11,6% das terras. Os grandes imóveis, de 1.000 a 10.000 hectares, constituem apenas 7,8% dos estabelecimentos, mas possuem 47,6%

das terras. Os imóveis excepcionalmente grandes, de tamanho superior a 10.000 hectares (por vezes com mais de 100.000 hectares), constituem somente 0,6% do total, mas detêm 36,5% da totalidade das terras. Portanto, mais de 84% dos terrenos

CONCENTRAÇÃO AGRÁRIA NA AMAZÔNIA EM 1970, DEMONSTRADA PELAS CURVAS DE LORENZ



FORNTE: SUDAM/SERETE/D & R, *Estudos Setoriais e Levantamentos de Dados da Amazônia*.

NOTA: As zonas de desigualdade em cada desenho situam-se entre a respectiva curva e a bissetriz.

pertencem a imóveis de grandes dimensões, que perfazem somente 8,4% do total de imóveis.

Não admira que, mesmo dentro da Amazônia, notabilizada pela desigualdade na distribuição da propriedade imóvel, o Pará já apresentasse, em 1970, uma das mais desiguais Curvas de Lorenz entre as de todas as unidades da Amazônia Legal (ver gráfico anterior).

Não menos reveladora é a classificação dos imóveis segundo as categorias definidas no Estatuto da Terra.⁵ Pode-se

⁵ "Minifúndio" é "o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar", concebida esta como "o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros". "Empresa rural" é "o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, dentro de condições de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel" (equiparando-se às áreas cultiváveis as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias). "Latifúndio por dimensão" é "o imóvel rural que exceda os limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural, nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona", sendo "módulo" rural a área correspondente à "propriedade familiar" supraconceituada. "Latifúndio por exploração" é "o imóvel rural que, não excedendo os limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural". Ver Estatuto da Terra, artigo 4.º, combinado com o artigo 46, § 1.º, letra "b".

ver, pela Tabela IV.2, que 87,8% da área aproveitável pertencem a latifúndios, tanto os de dimensão como os latifúndios por exploração.

TABELA IV.2

PARÁ: IMÓVEIS, ÁREA TOTAL E APROVEITÁVEL,
SEGUNDO AS CATEGORIAS — 1972

Categoria do Imóvel	Imóveis		Área Aproveitável		Área Total (ha)
	Número	(%)	(ha)	(%)	
Minifúndio	27.018	67,7	796.434	6,4	1.136.834
Empresa Rural	676	1,7	729.854	5,8	1.211.429
Latifúndio por Exploração	12.197	30,6	10.040.355	80,2	17.348.748
Latifúndio por Dimensão	5	0,0	950.191	7,6	1.212.682
Total	39.896	100,0	12.516.834	100,0	20.909.693

FONTE: INCRA, *Estatísticas Cadastrais-1*, Recadastramento 1972, Tab. 1.01, dados brutos.

A comparação de várias tabelas do recadastramento do INCRA permite constatar que, dos 17,3 milhões de hectares dos latifúndios por exploração, nada menos de 13,8 milhões pertencem a pessoas físicas. Obviamente, os 3,5 milhões restantes cabem a pessoas jurídicas. As pessoas físicas latifundiárias informam dedicar seus latifúndios à pecuária e à agricultura (8,3 milhões de hectares), à extração vegetal (0,9 milhões) e a outras atividades (4,6 milhões). Na verdade, porém, o próprio conceito de latifúndio por exploração adotado pelo INCRA seria suficiente para esclarecer que grande parte dessas áreas são retidas para fins puramente especulativos e sem qualquer aproveitamento útil para a comunidade. Como contraprova,

basta assinalar que, *do total das categorias de imóvel*, a parte das terras dedicadas à pecuária atinge apenas 2,3 milhões de hectares.

De fato, eis como se dividem as terras do Pará quanto ao aproveitamento:

	Hectares	%
1. Divisão Geral		
Total da Área Cadastrada	20.909.693	100,00
Aproveitável	12.516.834	59,9
Inaproveitável	2.230.898	10,7
Floresta de Reserva Legal	6.161.961	29,4
2. Destino Dado à Área Aproveitável, com o Total de	12.516.834	100,0
Explorada	5.141.340	41,1
Com Culturas	489.707	3,9
Com Pecuária	2.303.139	18,4
Com Extração Vegetal e Florestal	2.348.494	18,8
Não Explorada	7.375.494	58,9

FONTE: INCRA, *op. cit.*

Percebe-se que, da área aproveitável (12,5 milhões de ha), cerca de 59% permanecem inativos. E nada autoriza a supor que a política de inatividade seja exclusiva das pessoas físicas. Ao contrário, há razões para supor que também seja praticada por pessoas jurídicas.

Aliás, o critério da natureza da pessoa que detém a terra não é o melhor para a análise, pois os padrões de conduta das pessoas físicas e jurídicas muitas vezes se assemelham. Mais fecunda é a ótica da categoria de imóveis, quando se quer aprofundar a visão do uso da terra. A Tabela IV.3 fornece subsídios para conclusões relevantes a respeito.

TABELA IV.3

PARÁ: USO DA TERRA NAS ÁREAS APROVEITÁVEIS, SEGUNDO A CATEGORIA DO IMÓVEL — 1972

Uso da Terra	Minifúndio		Empresa Rural		Latifúndio por Exploração		Latifúndio por Dimensão	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)
Explorada	289.425	36,3	711.042	97,4	4.007.553	39,9	133.320	14,0
Culturas	84.266	10,0	16.284	2,2	343.428	3,4	45.730	4,8
Pecuária	151.601	19,0	531.869	72,9	1.617.669	16,1	2.000	0,2
Extração Vegetal e Florestal	53.558	6,7	162.889	22,3	2.046.456	20,4	85.590	9,0
Não Explorada	507.009	63,7	18.812	2,6	6.032.802	60,1	816.871	86,0
Total Aproveitável	796.434	100,0	729.854	100,0	10.040.355	100,0	950.191	100,0

FONTE: INCRA, *op. cit.*, Tabelas 1.01 a 1.04, dados brutos.

No “minifúndio” os lavradores, privados de capital, de instrução, de qualificação técnica e de participação política, não podem explorar senão pouco mais de 1/3 de suas terras. Boa parte das terras dos minifundiários, dependendo das regiões, é dedicada à pecuária (19% do total aproveitável). Mas as culturas ainda desempenham importante papel nessa categoria de imóveis.

Nos “latifúndios por exploração”, mais de 60% de enorme massa de terras ficam sem nenhum emprego. A terra aproveitada se explora com vistas principalmente à extração florestal e vegetal (madeiras, castanha, balata, etc.), ou então para assentamento e pasto do gado, pois a pecuária emprega mais de 1,6 milhão de hectares nesse grupo. A agricultura representa um papel relativamente pouco importante.

Nos “latifúndios por dimensão”, 86% da área ficam sem exploração. Dos 14% que sobram, a maior parte das terras é utilizada em extração vegetal e florestal, uma parte significativa na agricultura e uma proporção insignificante na pecuária.

Nas “empresas rurais” reside o melhor índice de aproveitamento do imóvel: mais de 97% das terras são explorados. A pecuária é a atividade típica dessas empresas, mas muitas delas, ou pelo menos uma boa parte das terras de algumas, são empregadas em extrativismo vegetal ou florestal. Todavia, a área aproveitável das empresas rurais representa apenas 5,8% do total desse tipo de área no conjunto do Estado.

Estas considerações não devem sugerir a conclusão de que as empresas rurais são menos agressivas do que os latifúndios, no tocante à disputa pela posse da terra. Muitos dos conflitos agrários atuais têm como protagonistas empresas rurais, que alimentam tensões entre elas próprias, ou entre elas e os posseiros.

Assinale-se também que o complexo minifúndio-latifúndio não se apresenta homogêneo em todas as microrregiões do Estado. Há regiões tradicionalmente minifundiárias, como a de

Gurupi, e outras altamente concentracionárias, como Marabá. Não descereamos, porém, a pormenores microrregionais.⁰

4.3.2

A Ação do Poder Público

Entre os fatores responsáveis pelo aumento da concentração agrária anteriormente verificado, a ação do poder público, tanto o estadual como o federal, tem contribuído bastante — ou diretamente, pela política de terras seguida, ou indiretamente, pela orientação dos incentivos governamentais ao setor privado. Senão vejamos:

a) *Governo Estadual*

A execução da política de terras do Governo do Estado, por volta de 1960, estava entregue a dois setores: um, incumbido das grandes concessões de terras devolutas, pertencentes à Secretaria de Obras, Terras e Viação, e posteriormente transformado na Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura; outro, competente para as concessões menores, o Departamento de Colonização da Secretaria de Produção, convertido depois na Secretaria de Agricultura.

As Tabelas IV.4 e IV.5 são esclarecedoras sobre a atuação dos dois setores em referência. A Secretaria de Terras ou agências sucessoras não tiveram nunca, desde 1924, um comportamento estimulante da propriedade média. Em mais de meio século de trabalho, o setor vendeu 2.744 títulos, e 74%

⁰ Uma equipe de alunos do IV Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas calculou os seguintes índices de Gini para Bragançina, Guajarina e Marabá, respectivamente: 1960: 0,50 — 0,60 — 0,91; 1970: 0,55 — 0,77 — 0,93. Cf. Rosian de Caldas Brito *et alii*, "Concentração Agrária no Pará em Microrregiões Selecionadas. Medida Estatística. Análise." (NAEA/UFPa, 1976), mimeo.

TABELA IV.4

PARÁ: CONCESSÕES DE TERRAS DEVOLUTAS DO ESTADO, EXCLUSIVE AS
DA JURISDIÇÃO DO DEPARTAMENTO DE COLONIZAÇÃO — 1924/76

Períodos	Número de Títulos	Área por Título (ha)	Total da Área Vendida (ha)	
			Simples	Acumulado
1924/28	123	315,2	38.769,6	38.769,6
1929/33	48	1.805,8	86.678,4	125.448,0
1934/38	47	1.351,9	63.539,3	188.987,3
1939/43	76	1.176,3	89.398,8	278.386,1
1944/48	42	225,6	9.475,2	287.861,3
1949/53	136	261,8	35.604,8	323.466,1
1954/58	368	165,5	60.904,0	384.370,1
1959/63	1.575	3.585,0	5.646.375,0	6.030.745,1
1964/68 ^a	267	3.149,0	840.771,1	6.871.516,2
1969/73	33	719,0	23.725,8	6.895.242,0
1974/76 ^b	29	3.149,1	91.325,0	6.986.567,0

FONTES: Secretaria de Terras do Estado (até 1969) e Instituto de Terras do Pará (de 1970 em diante).

^a Nesse quinquênio, a quase totalidade das vendas se fez em 1964 (227 títulos com 384.667,8 ha de área total).

^b No triênio considerado, mais da metade da área total foi vendida em 1974 (55.315 ha).

deles (2.042) referiam-se a propriedades do tipo "grande", com área superior a 1.000 hectares. Com a Belém—Brasília e depois a atração exercida pelo sudeste do Estado, a procura febril de terrenos devolutos por baixo preço foi acolhida de modo surpreendente pelo poder público: até 1958, durante 35 anos, a Secretaria de Terras promovera a venda de apenas 384 mil hectares; entre 1959 e 1963, vendeu mais de 5.646 mil hectares; emitiu mais títulos neste último período do que em todos os anteriores somados e elevou a área de cada título de 165,5 para 3.585 hectares.

Levando-se em conta a magnitude dessas concessões, não se pode deixar de julgar tímida a atuação da Secretaria de Agricultura no que concerne à entrega de terras aos lavradores, pelo menos até 1974. Em verdade, a tabela relativa à SAGRI mostra que, nos 16 últimos anos, o total da área concedida não ultrapassou de 407,7 milhares de hectares.

No entanto, 69% da área "cultivada" do Estado (excluindo-se, pois, o extrativismo mas incluindo-se as terras forrageiras) resultavam, em 1960, do esforço dos pequenos e médios estabelecimentos, significando isto que a atividade agrícola do Pará estava basicamente assente sobre a exploração de pequeno tamanho. Os estabelecimentos maiores (grandes, muito grandes e excepcionalmente grandes) representavam apenas 31% da área estadual cultivada.⁷

⁷ A classificação de estabelecimentos pelo tamanho, adotada neste trecho do trabalho, é a seguinte: pequenos: até 10 ha; médios: de 10 e 100 ha; grandes: de 100 a 1.000 ha; muito grandes: de 1.000 a 10.000 ha; excepcionalmente grandes: de 10.000 ha para cima. Embora não seja satisfatória tecnicamente, ela se impõe no que respeita aos anos anteriores à primeira divulgação sobre estrutura agrária brasileira pelo INCRA (ex-IBRA), em 1967. Só a partir daí é que a classificação dos imóveis por categorias diferenciadas em lei se tornou mais precisa, adicionando critérios qualitativos aos de dimensão para caracterizar os minifúndios, empresas rurais e latifúndios.

TABELA IV.5

CONCESSÕES DE TERRAS PELO SETOR DE
COLONIZAÇÃO DO GOVERNO PARAENSE — 1960/76

Períodos	Documentos Expedidos ^a	Área por Documento (ha)	Total da Área Concedida (ha)
1960/63	3.753	21,63	81.171,9
1964/68 ^b	2.325	23,58	54.823,4
1969/73	2.184	24,70	53.936,7
1974/76	6.696	32,53	217.805,4
Soma	14.958	27,26	407.737,4

FONTE: Secretaria de Agricultura do Estado.

^a De 1960 a 1964, incluem-se somente títulos definitivos. Nos anos de 1965 e 1966, constam também os “bilhetes de localização”. De 1968 em diante, foram considerados somente os títulos definitivos.

^b Esse quinquênio está incompleto, pois faltam informações referentes a 1967.

É possível distinguir, no período recente da política estadual de terras, três fases: a da corrida (1959 a meados de 1964), a da moderação (meados de 1964 a 1975) e a do esforço de racionalização (1975 aos dias correntes).

A da moderação iniciou-se quando o novo governo instalado no Estado decidiu reduzir drasticamente a emissão de títulos para grandes concessões. No ano de 1965, somente 31 títulos foram vendidos, cobrindo uma área total de 1.526,1 hectares (área média de 49,2 ha). Em 1966 e 1967, não foi vendido nem um só título. Em 1968, foram reabertas moderadamente as concessões (nove títulos, com o total de 4.577,2 ha, mas dos quais 4.360 ha eram destinados para a Prefeitura de São Domingos do Capim). De 1969 em diante, as grandes concessões foram as regulares, ano a ano (títulos redondos):

Anos	Títulos	Área Total (ha)
1969	9	1.982,9
1970	15	16.182,4
1971	4	2.308,5
1972	3	3.141,0
1973	2	110,7
1974	13	55.314,7
1975	5	10.109,0
1976	11	25.901,0

O ano de 1974 constituiu uma exceção dentro das características gerais dessa fase.

A fase do esforço de racionalização começou com a criação do Instituto de Terras do Estado, em outubro de 1975. O ITERPA foi organizado como autarquia e substituiu a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura (ficando esta, porém, com o setor de colonização), conforme a Lei nº 4.584. Entretanto, o órgão vem encontrando dificuldades para a realização de seus objetivos.

Quanto à política de pequenas concessões para fins colonizatórios e semelhantes, os momentos a distinguir são dois: o do declínio das concessões (1960/73) e o de recuperação (1974/76). É provável que o ano de 1973, em particular, pertença ao segundo momento, pois foi durante sua vigência que se recuperou o nível das emissões de títulos e o do total das pequenas concessões: 945 títulos com 25.289,6 hectares. Em 1974 e anos seguintes, o número de títulos e a área total dessas concessões foram, respectivamente: 1.308, com 35.121,1 hectares; 2.090, com 62.392,9 hectares; 3.298, com 120.291,4 hectares. Vê-se que a expansão observada entre 1975 e 1976 coincide com o esforço de racionalização da política estadual de terras, surgido em 1975.

Dotar o setor de colonização do Estado de maior soma de recursos humanos e materiais é uma necessidade da dinamização esperada do processo de titulação da pequena propriedade.

b) *Governo Federal*

A União desenvolve na Amazônia pelo menos cinco tipos de atividade que têm relação direta ou indireta com o problema das terras: a de administração fundiária propriamente dita; a de colonização; a de concessão de incentivos fiscais a projetos agropecuários; a relacionada com grupos indígenas; e a administração das reservas florestais e disciplina do uso particular das florestas e outros recursos naturais vivos.⁸

Destaquemos duas dessas para análise: a fundiária, desenvolvida pelo INCRA, e a de incentivos fiscais, a cargo da SUDAM.

O INCRA realiza dois gêneros de trabalho: um, que por brevidade chamaremos “de rotina”; outro, que se poderia reputar “especial”. O de rotina se refere à discriminação, legitimação e titulação normal de terras discriminadas por *normas comuns* da legislação agrária. O especial abrange variadas formas de apoio formal para obtenção de grandes glebas por grandes empresas, mediante tratamento excepcional ou mediante licitação, e também para a aquisição ou regularização de medifúndios em regime incomum.

⁸ Nada diremos neste ensaio sobre a importantíssima questão da federalização das terras devolutas do Estado do Pará, que a União transferiu drasticamente para o seu patrimônio, sem pagar, até agora, qualquer indenização. O total das terras federalizadas se estima em 83 milhões de hectares, correspondendo a 66,5% de todo o território estadual. É uma área comparável ao triplo do território do Estado de São Paulo (24,8 milhões de hectares).

A atividade de rotina se processa por meio de projetos fundiários, que, na jurisdição do Pará e Amapá, são em número de seis: Altamira, Amapá, Paragominas, Santarém, São Geraldo do Araguaia (antigo Conceição) e Tocantins (antigo Marabá). Adicionando-se o Projeto de Cachimbo, ora em fase de implantação, a área total de atuação desses projetos é de cerca de 66 milhões de hectares. Acham-se discriminados, desse total, somente sete milhões de hectares.

Após considerável esforço, o INCRA havia conseguido, até 1976, emitir, nos projetos fundiários e nos projetos integrados de colonização, aproximadamente 4.400 títulos definitivos e 12.800 títulos provisórios. A área titulada, se eliminado o risco de dupla contagem, seria de 700.000 a 1.200.000 hectares.

Contudo, o trabalho de titulação está ainda muito aquém das necessidades. Em verdade, mesmo os funcionários do INCRA sinceramente imbuídos da intenção de proteger o pequeno proprietário e a pequena empresa rural estão a cada passo encontrando óbices difíceis de superar. Um dos mais importantes reside na organização da produção, que, por suas carências e defeitos, torna o ocupante dependente de um sistema de mercado hostil aos seus interesses, dificultando-lhe a acumulação de capital e mantendo-o em nível de renda baixo. Como notou Bunker, esse fenômeno predispõe o ocupante a desistir da terra, vendendo as benfeitorias que realizou.⁹

Outro obstáculo encontrado pelo INCRA reside na morosidade e anacronismo dos serviços judiciários. O grande número de litígios entre particulares não é resolvido com a necessá-

⁹ Stephen G. Bunker, "Relations between Government Agencies and their Effects on the Expansion of the Agriculture Frontier in Pará" (Belém: NAEA, 1977), mimeo, apresentado ao Congresso Internacional de Geógrafos Latino-Americanistas (Colômbia, 1977).

ria rapidez. Entrementes, crescem os litígios, em número e intensidade, sendo o INCRA chamado freqüentemente a intervir como mediador, ou assumindo *motu proprio* essa posição. Até 1976, a quantidade de litígios em que o INCRA interferiu já ascendia a 5.355, interessando a uma área de terras superior a 1,2 milhão de hectares (Tabela IV.6).

TABELA IV.6

LITÍGIOS SOBRE TERRAS REGISTRADOS PELO INCRA
NOS PROJETOS FUNDIÁRIOS ATÉ 1976 ^a

Projetos Fundiários	Litígios	Área dos Litígios (ha)
Altamira	151	28.860
Amapá		
Paragominas	3.736	647.230
Santarém	173	
São Geraldo (Conceição)	1.077	365.162
Tocantins (Marabá)	218	198.000
Total	5.355	1.239.252 ^b

FONTE: INCRA, Fichário Técnico.

^a Inclui tanto os litígios conciliados como os pendentes.

^b Com a omissão referente a Santarém.

Compare-se essa área, 1.239.252 hectares, com a coberta por títulos definitivos ou provisórios (de 700.000 a 1.200.000 ha). É certo que o registro não permite desagregar os litígios conciliados e os pendentes. Como, porém, o INCRA não possui poder jurídico para impor suas soluções, é de supor que a esmagadora maioria dos litígios continue pendente. Se for assim, surge a tentação de dizer que cada hectare titulado pelo INCRA, em certa área, se compensa com um hectare novo de terra litigiosa surgida em área distinta.

Enquanto a atividade impropriamente chamada “de rotina” está às voltas com essas dificuldades, o Governo Federal elaborou uma outra linha de ação relativa às terras, linha essa que se corporificou desde 22 de dezembro de 1972, com o Decreto nº 71.615. Tratava-se de manifestar a confiança oficial na grande empresa agropecuária ou de colonização particular. O ponto culminante de tal orientação exprimiu-se na Exposição de Motivos nº 005, de 28 de junho de 1976, aprovada pelo Presidente da República. Apesar de não ter forma nem conteúdo de lei, a Exposição de Motivos tomou caráter normativo e autorizou a alienação de terras federais, sem licitação, a pessoas físicas e jurídicas que tenham implantado projetos florestais, agropecuários ou agroindustriais, “de relevante interesse para a região”, aprovados pela SUDAM e beneficiários de incentivos fiscais; ou que, mesmo sem projeto aprovado, estejam desenvolvendo atividades florestais, agropecuárias ou agroindustriais, “cuja paralisação possa causar prejuízos para o desenvolvimento econômico da região”; ou, ainda, que tenham adquirido, “de boa fé”, título de propriedade irregularmente transcrito no registro de imóveis, ou, finalmente, que estejam de posse de terras com fundamento em título outorgado por Estado ou Município. Assim, se a firma ou indivíduo se enquadrar em uma só ou mais dessas situações, como diz a Exposição de Motivos, “poderão ser beneficiados pelo tratamento excepcional de alienação sem concorrência” (item 10, letra “a”).

As áreas sujeitas a esse tratamento excepcional poderão atingir, em cada caso, a 600 vezes o módulo da exploração indefinida, ou seja, o máximo de 60.000 hectares. Cumpre ao INCRA averiguar e regularizar eventuais posses de pequenos posseiros nessas áreas.

Pequeno até aqui foi o número de proprietários a requererem a alienação sem concorrência. Até setembro de 1977, nenhum processo fora aprovado pelo Conselho de Segurança

Nacional com base na Exposição de Motivos n.º 005. Mas, enquanto ela estiver vigorando com caráter normativo, é evidente o seu sentido de reforço à grande propriedade, que recebe um tratamento de tamanho favor.

Outra Exposição de Motivos, a de n.º 006/76, estendeu favor semelhante (alienação sem concorrência) a pessoas que, morando habitualmente e com cultura efetiva, há pelo menos 10 anos, em determinado tipo de terras da União, queiram adquirir essas terras até o máximo de 2.000 hectares (faixa de fronteira) ou 3.000 hectares. É um benefício a medifundiários, embora de legalidade também discutível.

Inspiradas na nova orientação surgida em 1972, as Instruções Especiais n.ºs 11 e 12, do Presidente do INCRA, desde fevereiro de 1976 cogitam da alienação de terras da União para o fim de se instalarem latifúndios com projetos de exploração. A de n.º 12 admite que a dimensão do imóvel poderá atingir “o limite estabelecido para a classificação de latifúndios por dimensão”. A de n.º 11 chega a falar explicitamente em 500.000 hectares como limite da área que o INCRA poderá alienar a uma empresa particular de colonização, ou seja, quase quatro vezes o tamanho do antigo Estado da Guanabara (135.600 hectares).

Quanto à SUDAM, dado o objetivo do regime de incentivos fiscais da União, que consistia em carrear para a Amazônia recursos financeiros aplicáveis em projetos modernos, com elevado coeficiente de capital e de alta lucratividade, nunca se pensou em aproveitar esses recursos, diretamente, na modernização e estímulo da pequena agricultura, cooperativismo de produção, etc.

Os incentivos, concebidos de início para o Nordeste do Brasil, foram estendidos à Amazônia em 1963 e começaram

a ser aplicados inicialmente à indústria (julho de 1964). Em 1966, houve a primeira liberação de recursos para o setor agropecuário, e daí se seguiu rapidamente uma prevalência desse setor na disputa por incentivos. Considerando um período mais longo, como o de 1965 a agosto de 1977, nota-se que os recursos liberados pela SUDAM na Amazônia, a preços constantes, beneficiavam preferentemente e de modo claro a agropecuária (49,5%).

Até que ponto essa orientação foi interessante para a economia requereria análise direta e mais profunda. Na época em que iniciou a concessão de incentivos a projetos pecuários, a SUDAM não possuía ainda um sistema de áreas preferenciais para o desenvolvimento econômico, que só o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975/79) lhe viria proporcionar. Isto significa que os projetos pecuários se assentaram muitas vezes em locais contra-indicados do ponto de vista ecológico, levando ao desmatamento impiedoso de florestas seculares, destruindo preciosos recursos naturais, perdendo até mesmo a madeira abatida e dissipando a riqueza comum, para possibilitar a entrada da pata do boi. Nem do ponto de vista microeconômico a escolha de tais áreas foi sempre a melhor, dado que, como se comprova hoje, as melhores zonas para a pecuária, na Amazônia, são as de cerrado, cerradão e mata fina. Num balanço de benefício-custo não se deverá deixar sem registro do custo o caráter predatório e dissipador da natureza, inerente a boa parte dos investimentos pecuários implantados no Pará.

Em 1970, o Governo tinha resolvido rever parcialmente a política de incentivos fiscais, ao destacar parcela importante destes a fim de constituir o Fundo de Integração Nacional. Como o Programa de Integração visava a fortalecer a infraestrutura e estava associado a objetivos de colonização à base de famílias, a decisão federal representava um passo impor-

tante para compensar as tendências concentratórias da propriedade agrária, valorizando os pequenos estabelecimentos nas áreas selecionadas. Infelizmente, mas não casualmente, os primeiros anos de aplicação do projeto colonizatório resultaram em reduzido proveito, conforme vimos.

Paralelamente, a União voltou a pensar na ocupação por grandes projetos da iniciativa privada, na venda de grandes áreas de terra na Amazônia, etc. É verdade que em 11 de dezembro de 1974, pelo Decreto-Lei nº 1.375, o Governo alterou por completo o sistema de incentivos fiscais, pondo em mãos da SUDAM e do BASA o Fundo de Investimentos da Amazônia e reduzindo as possibilidades de opção dos investidores por projetos determinados. Mas o famoso artigo 18 desse documento legal resguardou cuidadosamente especiais privilégios para as maiores empresas, ao estabelecer: “As agências de desenvolvimento regional e setorial e as entidades operadoras dos Fundos assegurarão às pessoas jurídicas, ou grupo de empresas coligadas que, isoladamente ou conjuntamente, detenham pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante da sociedade titular do projeto beneficiário do incentivo, a aplicação nesse projeto de recursos equivalentes aos valores dos certificados de aplicação de propriedade dessas pessoas jurídicas, obedecido o limite de incentivos fiscais aprovado para o projeto”.

O que é fato é que, ao estimular esses projetos — os “projetões” — a União estava implicitamente atribuindo a projetos menores (e, naturalmente, ao estabelecimento do pequeno lavrador ou peçuarista) um grau de essencialidade muito aquém do merecido. E, assim, associada à proteção de recursos financeiros, facilidades fiscais, assistência institucional e política, a obtenção de vastas áreas de terras por tais projetos só podia resultar num aumento de desigualdade social e da concentração agrária.

4.4

Tipologia das Relações de Trabalho no Meio Rural

A presença de empresas rurais de tipo capitalista no Estado, a qual se torna dia a dia mais expressiva, sobretudo na pecuária, poderia levar à conclusão de que há no Pará dois segmentos de economia rural: um “moderno” e outro “tradicional”. O “moderno” consistiria no conjunto de atividades da pecuária recente, na agricultura praticante do regime salarial, etc., ao passo que a economia “tradicional” ou “histórica” compreenderia a pecuária antiga, o extrativismo vegetal, a pesca artesanal e o “aviamento”.

Um esquema dessa natureza sugeriria algo como um modelo de “dualidade básica” aplicável à análise do setor primário paraense ou amazônico. Entretanto, nas condições presentes da atividade agropecuária do Pará, não vemos ainda a adequação do modelo dual e desconfiamos, por isso, de sua validade técnica para o caso regional.

Tudo indica que um modelo dualista só se torna fecundo para a análise social quando há diferenciações mais ou menos precisas no seio da massa trabalhadora, de modo que porções dessa massa participem verdadeiramente da tecnificação da faixa “moderna”, assimilando intelectualmente os avanços técnicos, imitando-os em empreendimentos próprios, melhorando suas condições concretas de existência e elevando seu nível de compreensão do mundo. Se isso acontece, o grupo diferenciado de trabalhadores provavelmente tenderá à organização profissional, conquistando maior capacidade de barganha; e aí, por um efeito de demonstração, ou de explícita solidarização, poderá suscitar novas diferenciações na massa de que proveio, ou ampliar seus próprios contingentes.

Não é isso, contudo, o que ora parece estar ocorrendo no Pará. Os indícios são de que, de modo geral, a massa rural é indiferenciada, constituindo como que um único fundo comum de força de trabalho. Ora, se os avanços técnicos e econômicos não são internalizados e assimilados ao menos por um grupo expressivo da massa, é porque eles se mantêm praticamente incomunicáveis. Na medida em que o desenvolvimento econômico-social deve ser um processo autógeno, supondo um mínimo de circulação e apropriação de conhecimentos, os empreendimentos “modernos” pouco contribuirão para ele. Resumindo: se tais empreendimentos se comportam como ilhas ou enclaves, face à ausência de difusão dos próprios efeitos sobre parcela importante da massa, a dualidade não se instala como fato objetivo (pelo menos, relevante). Daí a impropriedade ou insuficiência do modelo dualista de análise.

4.4.1 **Categorias de Demanda** **de Força de Trabalho**

Em verdade, uma hipótese se afigura bastante interessante, à primeira vista, para a compreensão preliminar do que se passa. Da parte daqueles que utilizam a força de trabalho de outrem, distinguem-se cinco categorias de empreendimentos atualmente operando no meio rural paraense:

a) categorias ditas “modernas”, compreendendo: grande empresa agropecuária ou madeireira beneficiária de incentivos fiscais da União, empresa agropecuária, menor que a anterior, não beneficiária de incentivos, e empresa de construção rodoviária; e

b) categorias “tradicionais”, compreendendo: o comerciante ou outro “aviador” tradicional, inclusive o “geleiro”, e a unidade extrativista tradicional.

Basicamente, é nessas categorias que se engendra a demanda de força de trabalho rural. Haveria também a citar a categoria dos pequenos lavradores ou criadores autônomos, mas estes só em operações temporárias utilizam força de trabalho alheia e facilmente mudam da posição de autônomos para a de subordinados. Os minifúndios que usam assalariados permanentes são em número de 1.329, para um total de cerca de 27.000.

As grandes empresas agropecuárias e madeireiras, como as de construção rodoviária, arregimentam na massa rural indifferenciada, tipicamente, duas espécies de trabalhadores não qualificados: o assalariado permanente (em número relativamente pequeno) e o braçal dito “sem vínculo empregatício”, contratado através de um falso empreiteiro de mão-de-obra. Neste último caso, o falso empreiteiro (“testa-de-ferro”, “gato”, etc.) constitui o expediente de que as firmas lançam mão para escapar aos encargos trabalhistas e previdenciários. Como o falso empreiteiro não tem idoneidade financeira, o braçal “sem vínculo” trabalha efetivamente num regime de total insegurança social.

Cumprir notar que, do ponto de vista legal, o falso empreiteiro é na realidade um empregado, ainda que a firma lhe atribua outros nomes. Esse processo é caracteristicamente utilizado em serviços de desmatamento, abertura de picadas, extração de madeira, etc.

A empresa agropecuária que não goza de incentivos segue aproximadamente o mesmo esquema. Possivelmente, porém, em vez dos assalariados que as primeiras empregam de forma por vezes durável, essa categoria usaria com maior frequência a remuneração à base de parceria agrícola ou pecuária.

As categorias tradicionais — comerciante “aviador”, patrão extrativista — mantêm seus vínculos costumeiros, peran-

te os quais o trabalhador rural assume a posição passiva de simples “aviado”. O pescador não parece ter escapado a esse sistema.

4.4.2 A Oferta de Trabalho

Diante das cinco categorias, a população trabalhadora do meio rural se apresenta como massa indefinida, instável, em permanente oferta. Essa disponibilidade da força de trabalho pode ser inferida, por exemplo, do elevado número de dependentes que trabalham em imóveis do próprio titular, como vemos pela composição da mão-de-obra com ocupação permanente levantada pelo INCRA em 1972:

	Pessoas	%
1. Dependentes do Proprietário Trabalhando	43.539	70,5
2. Assalariados Permanentes	17.049	27,6
3. Parceiros	528	0,9
4. Arrendatários	604	1,0
Total	61.720	100,0

FONTE: INCRA, *op. cit.*, tabs. 1.07 e 1.08.

Mais de 70% das ocupações permanentes se referem a dependentes que vivem no âmbito das respectivas famílias. É evidente que boa parte deles está de fora do potencial arremediável pelas cinco categorias de empreendimentos, por constituir mão-de-obra indispensável ao funcionamento dos minifúndios de trabalhadores autônomos. Mas uma parcela apreciável desse contingente está com certeza disponível para mobilização para o trabalho assalariado, o trabalho em regime de “aviamento” e parceria.

Além desses, há disponíveis os assalariados temporários, que somavam, em 1972, 35.215 trabalhadores. Cerca da metade empregava-se nos minifúndios e os demais trabalhavam em latifúndios por exploração e em empresas rurais (na acepção que o INCRA dá a essas denominações). Mas no conjunto os assalariados temporários formam um grupo bastante móvel, sem garantia de permanência no emprego, sujeito aos riscos das safras e ao acaso das oportunidades. Uma parcela deles entra nos efetivos de “braçais sem vínculo”, arregimentados pelos falsos empreiteiros e “gatos”; são assalariados temporários do falso empreiteiro (financeiramente inidôneo), mas no fundo sua relação econômica e jurídica é com as empresas.

Os próprios parceiros e arrendatários provavelmente não têm ocupação permanente em todos os casos, embora se deva supor que as suas são mais duráveis que a dos assalariados temporários.

Nem se pense que a massa assim constituída é estática. Ao contrário, ela tem sido nos últimos tempos continuamente realimentada pelo fluxo imigratório. Embora seja impossível por enquanto precisar o volume desse fluxo, sabe-se que entre 1960 e 1970 ascendeu a 90.609 pessoas, o que dava uma média anual de umas 9.000. A principal região fornecedora de imigrantes era o Maranhão, vindo em seguida o Ceará e Goiás.¹⁰ Com a ulterior abertura da Transamazônica e a ampliação dos acessos à área paraense, a dimensão do fluxo deve ter aumentado bastante, e a origem dos imigrantes sofrido diversificação.

Essas condições, em que uma oferta excedente de força de trabalho defronta uma procura interessada em poupar custos à *outrance*, originam padrões os mais baixos de remuneração e, conseqüentemente, de bem-estar.

¹⁰ Ver SUDAM-CEDEPLAR, *Migrações Internas na Região Norte* (Belém, 1976), vol. 1, p. 38.

Tratando-se aqui de mera tentativa de formular uma tipologia, é ocioso ressaltar exceções, tanto no que tange a certos empreendimentos com conduta social mais evoluída, como da parte de pequeno número de trabalhadores rurais, de resto isolados entre si. O que importa, no momento, é completar a tipologia do cenário em que os atores se movimentam, lembrando que as disputas em torno da propriedade, as grilagens, as compras forçadas e a expulsão física fazem parte da nova história do mundo rural paraense. Isso importa em que o trabalhador rural típico está com suas alternativas extremamente reduzidas: se deseja engajar-se como assalariado, o regime é incerto, instável, e a remuneração insuficiente; se procura autonomia, trabalhando em sua própria terra ou posse, vê-se ameaçado de perder essa garantia mínima. Finalmente, a alternativa do “aviamento” só resulta em retê-lo numa estrutura arcaica e também regressiva.

4.5

Conclusões

Embora correndo o risco de generalizações excessivas, acreditamos poder extrair do exposto as conclusões que se seguem.

a) A taxa de ocupação da terra no Pará elevou-se muito a partir dos fins da década de 50, e o modelo típico de ocupação é baseado na propriedade privada.

b) A apropriação privada tem contemplado de preferência os grandes domínios, exprimindo-se em ascensão inequívoca do índice de concentração agrária nos últimos anos.

c) A ação do Governo Estadual, entre 1958 e 1963, foi decisiva para o aumento da concentração; após esse período, um esforço bem intencionado dessa esfera de Governo, mas

raramente bem sucedido, foi posto em prática para regularizar e proteger a pequena propriedade.

d) A ação do Governo Federal tem-se caracterizado por hesitações e, em certos momentos, pela duplicidade de orientação. Disso resulta se aproveitarem alguns grupos de grandes proprietários e especuladores para estender o seu domínio imobiliário.

e) Tomadas em conjunto, essas transformações originam aguda insegurança institucional para certos contingentes de pequenos posseiros, moradores tradicionais do interior, imigrantes de baixa renda e suas famílias. Um formalismo jurídico quase sempre desligado da ética da posse e dos princípios naturais de veracidade cria ilusões e graves erros de interpretação. Uma vez reelaborados numa concepção tradicionalista e formal do direito de propriedade, esses erros tendem a ganhar autoridade e a conquistar respeito na esfera dirigente. É em consequência disso que, em boa parte dos casos, a figura de famílias que precisam de um mínimo de terra se confunde com o conceito pejorativo de "invasor", e seu trabalho e benfeitorias na terra passam a ser encarados como atos de delinquência e má fé.

f) A análise preliminar das relações de trabalho no meio rural paraense indicam que as alternativas de existência e atividade do trabalhador se equivalem atualmente em qualidade: dada a oferta relativamente elevada de mão-de-obra e o sistema de propriedade agrária prevalecente, os principais "tipos" de engajamento são em geral inseguros, mal remunerados e sem qualquer perspectiva de ascensão social, ou talvez até de preservação dos padrões de subsistência.

V

COLONIZAÇÃO ESPONTÂNEA, POLÍTICA AGRÁRIA E GRUPOS SOCIAIS

JEAN HÉBETTE *

ROSA E. ACEVEDO MARIN *

5.1 Introdução

Este capítulo pretende examinar, de um ponto de vista crítico, alguns aspectos da política governamental relacionados com as áreas de colonização amazônicas. Aborda o problema sob um enfoque regional, ou até certo ponto regionalista, devido à orientação do Centro onde se desenvolveu essa reflexão: o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa). Esta abordagem talvez não difira muito de outras, a não ser na declaração explícita e no registro do posicionamento dos autores, como também no reconhecimento da existência no País de interesses especificamente regionais com características conflitivas.

* Pesquisadores do NAEA/UFPa.

Essa reflexão tem por base empírica uma pesquisa, atualmente em sua etapa final, sobre colonização não dirigida ao longo da rodovia Belém—Brasília, a qual incluiu um ano e meio de trabalho de campo, realizado nos 52 municípios que constituem as microrregiões: Bragantina (Pará), Imperatriz (Maranhão), Extremo Norte Goiano, Baixo Araguaia Goiano e Médio Tocantins-Araguaia (Goiás), além do município goiano de Ceres. Trata-se de um estudo de caso particularmente vasto, que engloba uma ampla faixa de colonização espontânea e algumas experiências de colonização dirigida, num total de 206.043 km². As afirmações feitas baseiam-se principalmente na observação direta e em documentos de primeira mão; seu alcance, a rigor, não passa desse âmbito. Entretanto, o conhecimento direto ou indireto, embora mais superficial, que se tem de outras áreas amazônicas permite lançar mão de alguns questionamentos mais abrangentes. Projetadas e situadas dentro da lógica e da coerência de um sistema social, tais afirmações e questionamentos adquirem, portanto, um potencial de generalização ao qual não achamos correto nos furtarmos, pelo menos a nível de hipóteses. Embora conscientes da complexidade desta tarefa, consideramos salutar e proveitosa uma colocação provocadora de debate.

A cada passo da fundamentação empírica foi dada a máxima cautela a fim de evitar uma visão parcial, no duplo sentido de limitada e de apriorística. O maior obstáculo encontrado nesse particular reside no difícil acesso a determinadas fontes de informação. Este trabalho oferece precisamente a oportunidade de contestar, esvaziar ou, sobretudo, cremos nós, completar informações incorretas ou deficientes, ou ainda interpretações falsas.

Não há planejamento eficaz sem compreensão fiel da realidade; no caso da Amazônia, essa compreensão é uma necessidade particularmente urgente que nos parece justificar o prosseguimento de um árduo esforço de investigação e de pesquisas.

5.2

O Problema: Políticas Governamentais e Colonização Espontânea

O problema aqui colocado concerne à política governamental em relação às áreas amazônicas de colonização, com ênfase na experiência da colonização chamada espontânea ou ainda não dirigida, no caso a colonização ao longo da rodovia Belém—Brasília.

Caberia aqui perguntar até que ponto é válido falar em política governamental, tratando-se de colonização não dirigida, ou seja, dessa que se processaria “espontaneamente”. Na realidade, a colonização espontânea é muito mal batizada; ela não tem geralmente, e pelo menos não tem no caso da Belém—Brasília, essa característica de espontaneidade, seja esta entendida como ausência de necessidade ou de compulsão (uma vez que o pequeno lavrador, agente típico da colonização, sai da sua terra pressionado por diversas premências), seja entendida pejorativamente no sentido de iniciativa desordenada, com falta de previsão.

Colonização espontânea e dirigida não são, na verdade, dois processos perfeitamente distintos ou duas formas nitidamente separadas de colonização, uma acompanhada por interferência externa (do Estado ou de uma entidade privada), outra isenta dela. Nos sistemas políticos modernos, inclusive os mais liberais e menos dirigistas, a vida social toda sofre a interferência do Estado, direta ou indireta, deliberadamente maior ou menor, sempre orientada e seletiva. Medidas de política envolvem todas as dimensões e todos os aspectos da vida social em forma impositiva, incentivadora ou simplesmente permissiva ou omissa. Essas medidas são seletivas, por exemplo, em relação a setores ou subsetores da atividade econômica, estimulando alguns e abandonando outros a si mesmos, e em relação a efe-

ras de interesses, grupos econômicos e sociais, classes, privilegiando uns e sacrificando outros. O conjunto de tais decisões é que dá forma ao modelo econômico e social de um país. A mudança de perspectiva entre o I e o II PND é sugestiva a esse respeito: opções setoriais, regionais e sociais foram revistas; foram contemplados segmentos antes preteridos. A preterição também resulta de escolha. Nesse sentido, a colonização dita espontânea não é menos condicionada pelas políticas governamentais que a dirigida, embora o seja de forma diversa; não reside nisso a diferença.

A distinção entre colonização espontânea e dirigida diz mais respeito, no contexto moderno, aos momentos e à intensidade da interferência do poder público, presente em ambos os casos. As experiências da Belém—Brasília e da Transamazônica, respectivamente, poderiam servir de ilustração para essa afirmativa. A colonização é dita “dirigida” quando há interferência direta e orientação formal na fase *inicial* do processo e na própria implantação, ou seja, quando há iniciativa externa aos colonos nesta fase primordial (momento). É o caso da Transamazônica. Essa iniciativa geralmente é voltada para a abertura de uma região, a escolha da área de colonização, a localização, o tamanho, a forma, a demarcação ou a distribuição dos lotes, a seleção dos indivíduos ou dos grupos que vão ser assentados, o local das moradias, o tipo de exploração econômica, etc. São múltiplos os campos possíveis da interferência, como são diversas as suas formas e seu grau (intensidade).

A colonização é “espontânea” quando as decisões iniciais relativas a esses diversos aspectos não sofrem imposição sistemática ou orientação positiva, mas são deixadas ao critério dos indivíduos ou grupos colonizadores; a interferência organizada de um poder externo se faz de modo progressivo e por passos (momento) e de maneira formalmente menos impositiva (intensidade).

A professora Darcy da Silva¹ distingue e define três formas de colonização: a espontânea, que se “caracteriza pelo estabelecimento de grupos humanos . . . com seus próprios recursos e por livre iniciativa”; a forma dirigida, que “envolve um mínimo de orientação — quer seja na escolha da área, quer na organização da área, etc.”; e a forma planejada, que “já envolve todo um planejamento tanto na escolha da área geográfica, da seleção dos grupos que irão ocupá-la, como do aproveitamento dos recursos e da atividade econômica a ser nela realizada”. Nenhuma dessas três formas, nem a primeira nem as outras quando promovidas por entidades privadas, é imune à ação do Estado. A colonização espontânea, mesmo na sua fase inicial, é condicionada por determinadas políticas, impositivas ou permissivas, que repercutem nos lugares de origem ou de residência anterior dos colonos ou na própria área de colonização. Certas políticas têm uma relação direta com a colonização; por exemplo a política fundiária, a política agrícola ou a política creditícia. Outras têm uma relação indireta, como a política de transportes e comunicações, as políticas regionais e de integração nacional. Para ilustrar, as cláusulas, reservas ou silêncios do Estatuto da Terra influem em todo o processo de colonização, mesmo não dirigida, desde a migração inicial do colono até sua fixação ou uma nova expulsão. À medida que a colonização espontânea se desenvolve, o povoamento se adensa e as frentes de expansão se integram progressivamente à economia nacional — o fenômeno se processa com rapidez hoje no País — essas políticas têm um impacto crescente. Foi o que aconteceu na Belém—Brasília, com os programas de incentivos fiscais, o PROTERRA, os projetos fundiários, os planos de abertura de estradas. O mesmo está acontecendo agora na área da Transamazônica, da Cuiabá—Santarém, da PA-70, etc. Em virtude

¹ Darcy da Silva, “Colonização e Zonas Pioneiras”, in *Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, vol. XVIII (São Paulo, 1973).

dos mecanismos seletivos que mencionamos acima, essas políticas repercutem, de forma diferente e com efeitos muitas vezes contrários, nos diversos grupos sociais envolvidos na colonização. Dentro da perspectiva própria de nossa pesquisa, é do ponto de vista das suas conseqüências para a população migrante que analisaremos alguns aspectos da política relacionada com a colonização.

5.3

Estrutura Fundiária

Não acreditamos que a estrutura fundiária seja responsável por todos os problemas que afligem o setor agrícola, principalmente o seu estrato mais sacrificado. Ela é um dos componentes básicos dessa problemática e, sobretudo quando analisada na sua dinâmica, um indicador expressivo das tendências das políticas. O seu estudo constitui, portanto, uma base interessante de análise.

A estrutura fundiária dos 52 municípios estudados na área da Belém—Brasília revela perfis bastante variados, segundo as regiões e conforme as influências históricas que determinaram a fisionomia sócio-econômica de cada uma delas. Distinguimos quatro tipos que chamamos de: superconcentrado, concentrado, pulverizado e superpulverizado.

As suas características são ilustradas pelas tabelas a seguir, que retratam a distribuição da propriedade em cinco municípios típicos, e pelas curvas de Lorenz correspondentes.

O tipo superconcentrado corresponde a municípios onde propriedades de 1.000 ou mais ha perfazem mais de 50% da área apropriada e pertencem a menos de 20% dos proprietários. Existem propriedades acima de 10.000 ha, sendo a média superior a 400 ha (Tabela V.1 e Gráfico V.1).

O concentrado caracteriza municípios onde as propriedades superiores a 1.000 ha representam entre 30 e 50% da área apropriada; a propriedade média oscila entre 100 e 400 ha (Tabela V.2 e Gráfico V.2).

O pulverizado representa municípios onde mais de 75% dos proprietários se repartem de 30 a 50% da área apropriada, na forma de propriedades de 10 a 100 ha, sendo que menos de 20% é constituída de terras de tamanho superior a 1.000 ha e a média se situa entre 50 e 75 ha (Tabela V.3 e Gráfico V.3).

O superpulverizado é típico dos municípios que têm mais de 50% da sua área apropriada compartilhada entre mais de 85% dos proprietários em lotes de 10 a 100 ha: menos de 10% da mesma é constituída por propriedades superiores a 1.000 ha e a média é próxima ou superior a 50 ha (Tabelas V.4 e V.5 e Gráficos V.4 e V.5).

Nas duas primeiras categorias se enquadram quase todos os municípios da Amazônia Goiana e Maranhense; nas duas últimas, a maior parte dos municípios da Bragantina, no Pará, e o município de Ceres, em Goiás. Esses últimos, ao contrário dos primeiros, fizeram parte de programas de colonização dirigida. A sua atual estrutura agrária tem suas raízes no tipo de loteamento realizado pelos governos da época. O loteamento foi sistemático, planejado, no caso de Ceres. Na Bragantina, ele resultou de concessões feitas pelo Estado em épocas sucessivas e de modo pouco ordenado, mas geralmente dentro de um mesmo módulo. Desse esquema fogem dois municípios (Bragança e São Miguel do Guamá), cuja ocupação data dos tempos da Colônia e cuja estrutura agrária decorre do sistema das sesmarias. Fora desses dois municípios periféricos, pouco atingidos pela colonização oficial, são raras nessa microrregião as propriedades superiores a 1.000 ou mesmo a 500 ha.

TABELA V.1

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CLASSES DE ÁREA — MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA, GOIÁS
1972

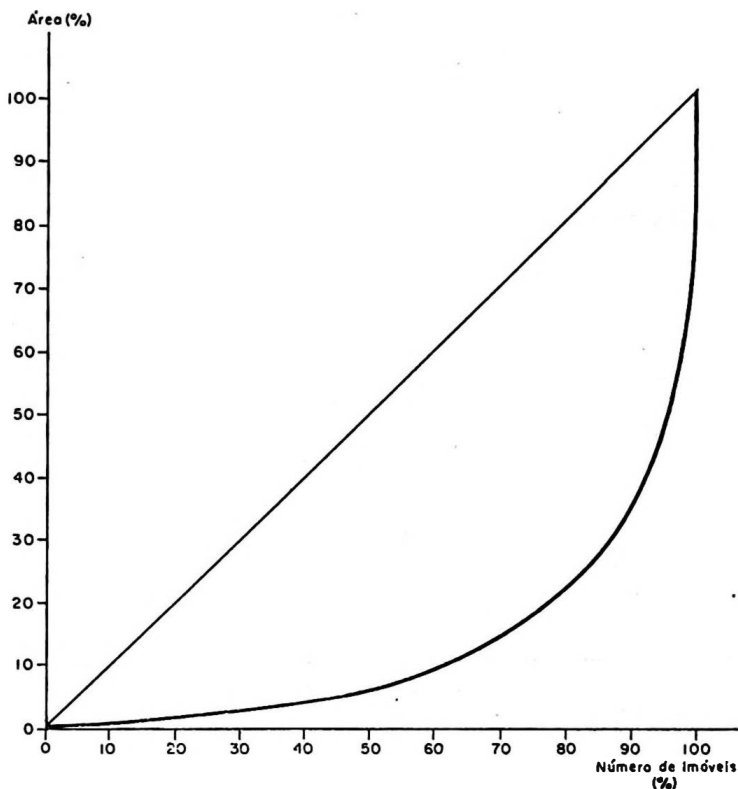
Classes de Área (ha)	Número de Imóveis por Classe		Áreas por Classe (ha)		
	Total	(%)	Total	Média	(%)
Menos de 2	11	0,43	6	0	0,00
2 a Menos de 5	28	1,10	84	3	0,00
5 a Menos de 10	60	2,35	484	8	0,03
10 a Menos de 25	163	6,39	3.044	18	0,22
25 a Menos de 50	335	13,15	13.568	40	1,01
50 a Menos de 100	576	22,61	45.716	79	3,43
100 a Menos de 200	374	14,68	54.339	145	4,08
200 a Menos de 500	530	20,80	187.616	353	14,10
500 a Menos de 1.000	227	8,91	148.967	656	11,19
1.000 a Menos de 2.000	134	5,26	187.031	1.395	14,05
2.000 a Menos de 5.000	57	2,24	164.844	2.892	12,39
5.000 a Menos de 10.000	43	1,69	299.994	6.976	22,55
10.000 e Mais	10	0,39	224.567	22.456	16,88
Total	2.548	100,00	1.330.260	522	100,00

FONTE: INCRA, "Catálogo Alfabético de Propriedades e Condomínios — Araguaína".

A colonização da Bragantina remonta a um século. Durante esse intervalo a estrutura fundiária não se modificou sensivelmente, continuando a prevalecer o minifúndio. Não se percebe tendência acentuada ao agrupamento de lotes: só ultimamente se observam indícios nesse sentido. O que se verificou foi uma certa divisão das propriedades, mas muitas permanecem na forma de espólios não divididos entre os herdeiros.

Gráfico X 1

CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (CURVA DE LORENZ) –
MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA, GOIÁS – 1972



Em Goiás e no Maranhão, ao contrário da Bragantina, observa-se uma concentração rápida e violenta das propriedades. Na maior parte dos municípios já existia o latifúndio associado à pecuária extensiva, como expressão de riqueza e poder na sociedade rural tradicional. Nas áreas novas, praticamente desocupadas antes das grandes migrações das duas últimas décadas, a concentração se reforçou.

TABELA V. 2

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CLASSES DE ÁREA — MUNICÍPIO DE GUARAI, GOIÁS — 1972

Classes de Área (ha)	Número de Imóveis por Classe		Áreas por Classe (ha)		
	Total	(%)	Total	Média	(%)
Menos de 2	1	0,14	0	0	0,00
2 a Menos de 5					
5 a Menos de 10	4	0,57	35	8	0,01
10 a Menos de 25	16	2,30	325	20	0,13
25 a Menos de 50	76	10,87	2.702	35	1,09
50 a Menos de 100	105	15,02	7.332	69	2,96
100 a Menos de 200	198	28,33	27.255	137	10,99
200 a Menos de 500	183	26,18	55.306	302	22,31
500 a Menos de 1.000	73	10,44	50.630	693	20,42
1.000 a Menos de 2.000	32	4,58	43.246	1.351	17,45
2.000 a Menos de 5.000	8	1,14	27.989	3.498	11,29
5.000 a Menos de 10.000	2	0,29	14.689	7.344	5,93
10.000 e Mais	1	0,14	18.392	18.392	7,42
Total	699	100,00	247.901	358	100,00

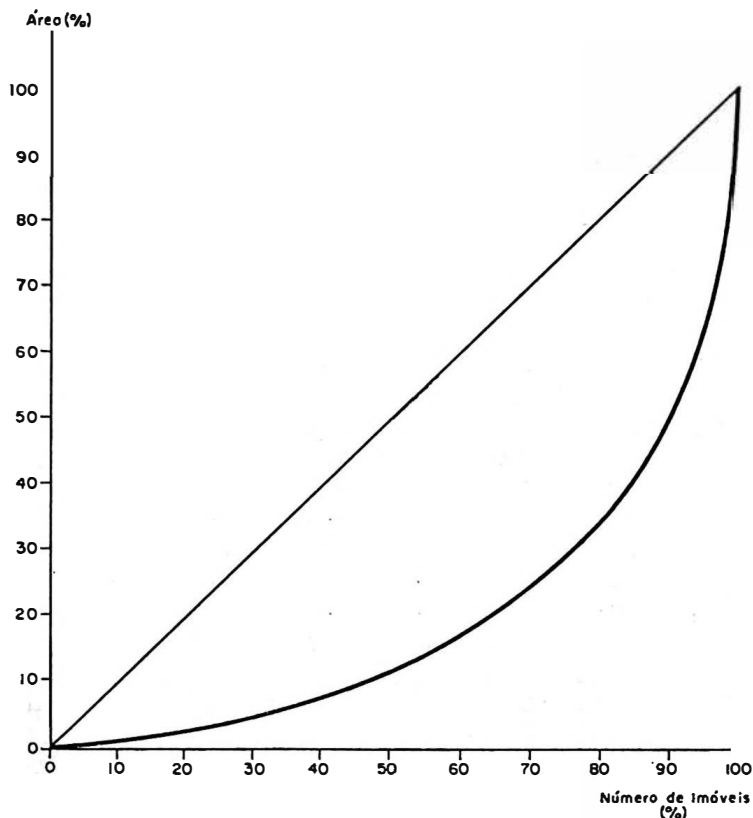
FONTE: INCRA, "Catálogo Alfabético de Propriedades e Condomínios — Guaraí".

A colonização dirigida instalou portanto o minifúndio, enquanto a colonização espontânea favoreceu o latifúndio. Em ambos os casos houve influência de determinadas políticas, explícitas ou implícitas.

Na *colonização dirigida* expressa-se uma intervenção do poder público com vistas à distribuição de terras devolutas segundo um módulo estabelecido inicialmente com o objetivo de

Gráfico V. 2

**CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (CURVA DE LORENZ) –
MUNICÍPIO DE GUARAÍ, GOIÁS – 1972**



fixar o homem à terra. Tal política foi formulada, por exemplo, no Decreto-Lei de 14 de fevereiro de 1941, ou mais tarde, no Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. O primeiro destacava como objetivo da criação de colônias agrícolas “receber e fixar, como proprietários rurais, cidadãos brasileiros

TABELA V.3

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CLASSES DE ÁREA — MUNICÍPIO DE CASTANHAL, PARÁ — 1976

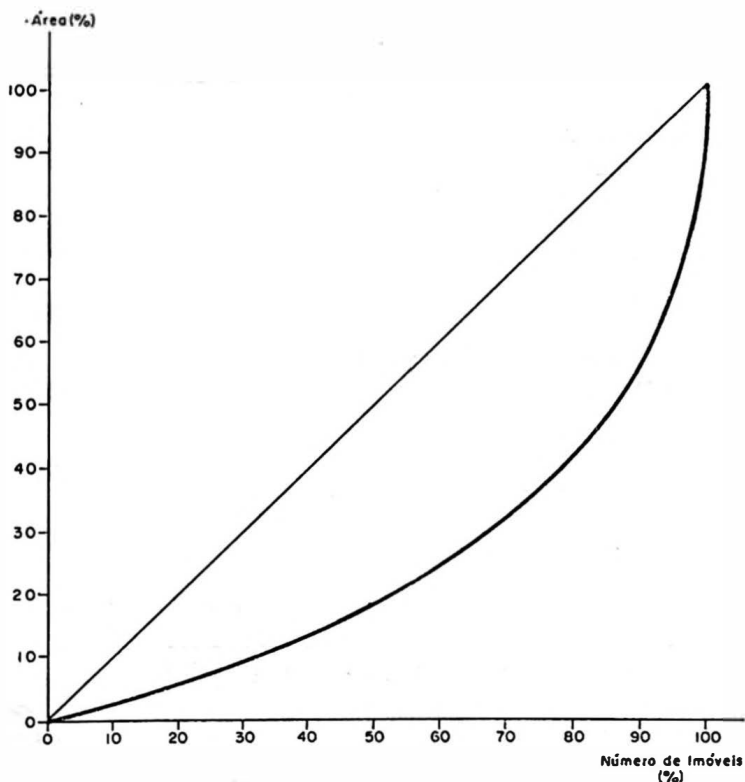
Classes de Área (ha)	Número de Imóveis por Classe		Áreas por Classe (ha)		
	Total	(%)	Total	Média	(%)
Menos de 2	1	0,15	1	1	0,00
2 a Menos de 5	8	1,25	27	3	0,06
5 a Menos de 10	16	2,50	95	5	0,22
10 a Menos de 25	66	10,31	1.186	17	2,85
25 a Menos de 50	259	40,46	7.711	29	18,55
50 a Menos de 100	185	28,90	11.091	59	26,68
100 a Menos de 200	79	12,34	9.851	124	23,70
200 a Menos de 500	19	2,96	5.446	286	13,10
500 a Menos de 1.000	6	0,93	3.970	661	9,55
1.000 a Menos de 2.000	—	—	—	—	—
2.000 a Menos de 5.000	1	0,15	2.178	2.178	5,24
5.000 a Menos de 10.000	—	—	—	—	—
10.000 e Mais	—	—	—	—	—
Total	640	100,00	41.556	64	100,00

FONTE: INCRA, "Catálogo Alfabético de Propriedades e Condomínios — Castanhall".

reconhecidamente pobres que revelem aptidões para os trabalhos agrícolas". O segundo estipulava que "colonizar é promover a fixação do elemento humano ao solo, o aproveitamento econômico da região e a elevação do nível de vida, saúde, instrução e preparo técnico dos habitantes das zonas rurais". Nos últimos anos, a tendência se inverteu e deu-se um grande passo no sentido contrário, como ficou manifesto em pronunciamentos minis-

Gráfico X. 3

CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (CURVA DE LORENZ) –
MUNICÍPIO DE CASTANHAL, PARÁ-1976



teriais e em estudos oficiais. Segundo um documento interno da SUDAM,² na Amazônia "as particularidades ecológicas não sugerem a viabilidade de absorver grandes contingentes migratórios empenhados em desenvolver agricultura tradicional em

² SUDAM, "Colonização da Amazônia" (Belém, s.d.), mimeo.

TABELA V.4

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CLASSES DE ÁREA — MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU, PARÁ 1976

Classes de Área (ha)	Número de Imóveis por Classe		Áreas por Classe (ha)		
	Total	(%)	Total	Média	(%)
Menos de 2	4	0,37	3	0	0,01
2 a Menos de 5	7	0,65	14	2	0,03
5 a Menos de 10	9	0,83	59	6	0,13
10 a Menos de 25	85	7,83	1.701	20	3,71
25 a Menos de 50	705	64,98	18.053	25	39,43
50 a Menos de 100	203	18,71	11.943	58	26,09
100 a Menos de 200	56	5,16	6.943	123	15,17
200 a Menos de 500	13	1,20	3.682	283	8,04
500 a Menos de 1.000	2	0,18	1.446	723	3,16
1.000 a Menos de 2.000	1	0,09	1.936	1.936	4,23
2.000 a Menos de 5.000					
5.000 a Menos de 10.000					
10.000 e Mais					
Total	1.085	100,00	45.780	42	100,00

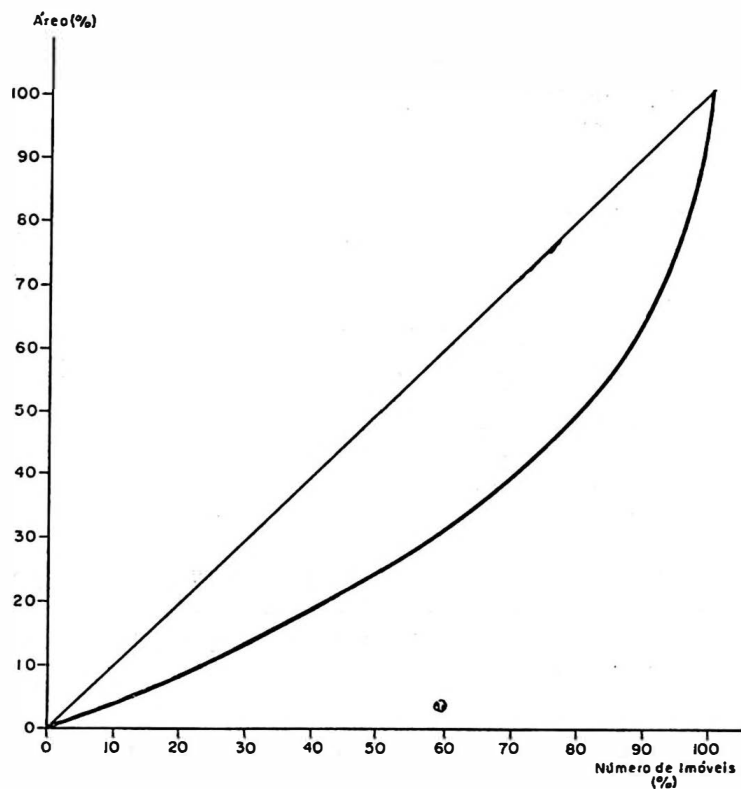
FONTE: INCRA, "Catálogo Alfabético de Propriedades e Condomínios — Igarapé-Açu".

pequenas propriedades familiares... A política de colonização, aperfeiçoada e concebida na observância dos fatores regionais, deverá conduzir à emergência de formas cooperativadas e empresariais no meio rural".

No caso da *colonização espontânea* não houve aparentemente interferência institucional. Na realidade, o que estava se passando era do conhecimento oficial, apontado na época pelos

Gráfico X. 4

CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (CURVA DE LORENZ) -
MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU, PARÁ - 1976



estudos da SPVEA,³ e a ocupação dos espaços livres se encaixava inicialmente numa política de *laissez-faire*. Posteriormente, foi substituída por uma política seletiva de estímulos à grande propriedade, via incentivos fiscais. Embora através de instru-

³ SPVEA, SPVEA 54/60: *Política de Desenvolvimento da Amazônia* (Rio de Janeiro, 1960).

TABELA V.5

DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CLASSES DE ÁREA — MUNICÍPIO DE CERES, GOIÁS — 1972

Classes de Área (ha)	Número de Imóveis por Classe		Áreas por Classe (ha)		
	Total	(%)	Total	Média	(%)
Menos de 2	66	2,20	41	0	0,04
2 a Menos de 5	114	3,80	400	3	0,41
5 a Menos de 10	203	6,77	1.493	7	1,52
10 a Menos de 25	1.432	47,73	26.169	18	26,63
25 a Menos de 50	762	25,40	26.437	34	26,91
50 a Menos de 100	281	9,37	18.792	66	19,12
100 a Menos de 200	114	3,80	15.514	136	15,79
200 a Menos de 500	25	0,83	7.249	289	7,38
500 a Menos de 1.000	3	0,10	2.162	720	2,20
1.000 a Menos de 2.000					
2.000 a Menos de 5.000					
5.000 a Menos de 10.000					
10.000 e Mais					
Total	3.000	100,00	98.257		100,00

FONTE: INCRA, "Catálogo Alfabético de Propriedades e Condomínios — Ceres".

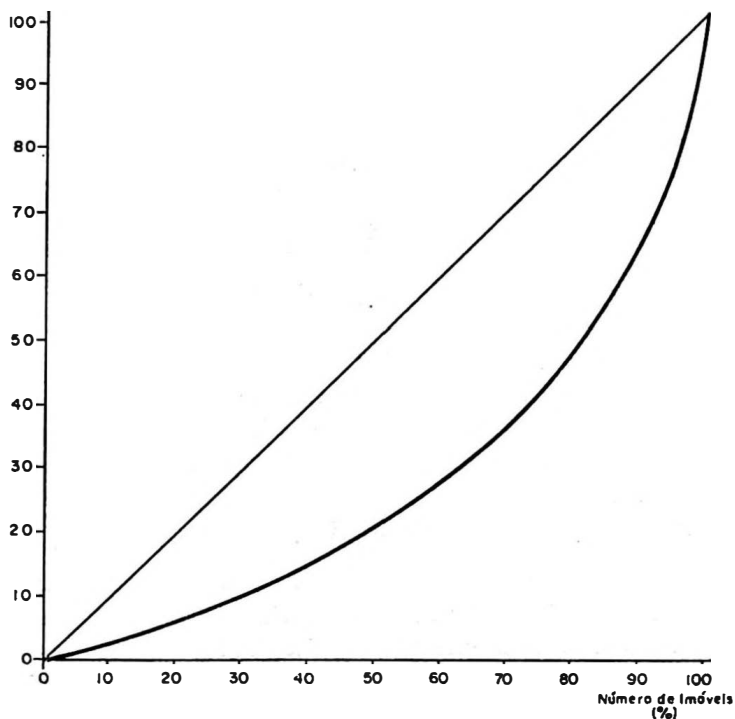
mentos diferentes e com um grau menor de interferência, a política para a colonização espontânea acompanhava a mesma evolução da política aplicada à colonização dirigida.

A estrutura fundiária atualmente verificada ao longo da Belém—Brasília é o resultado histórico da participação institucional na ocupação da terra. A propriedade familiar e a estrutura pulverizada, conseqüências do loteamento, continuam sendo as normas nas áreas de colonização dirigida. A grande pro-

Gráfico X 5

CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (CURVA DE LORENZ) –
MUNICÍPIO DE CERES, GOIÁS – 1972

Área (%)



priedade e a estrutura concentrada tendem a caracterizar tanto as áreas ocupadas no tempo da Colônia (leste da Bragantina e margens dos grandes rios) como as de colonização espontânea recente.

Ora, o regime fundiário é um elemento básico da colonização agrícola, porque condiciona toda atividade, a fixação e

a permanência dos colonos, e finalmente é associado à estrutura da sociedade rural. As políticas governamentais, explícitas ou implícitas, no que respeita à ocupação, posse e apropriação privada da terra são, portanto, decisivas para o futuro da colonização, seja ela dirigida, seja ela espontânea. É nesta perspectiva que nos cabe avaliar essas políticas e suas conseqüências.

5.4 **Fixação à Terra** **e Alocação** **da Mão-de-Obra** **Excedente**

Os problemas relativos à terra implicam aspectos mais econômicos, tais como viabilidade econômica e rentabilidade dos empreendimentos, aproveitamento racional dos recursos naturais e preservação do ambiente, e aspectos mais sociais, tais como fixação do homem à terra ou, ao contrário, êxodo rural, excedentes e absorção de mão-de-obra, conflitos de terra.

Abordamos primeiro o problema de fixação à terra e dos excedentes de mão-de-obra. A experiência verificada nas áreas de estudo apresenta-se bastante negativa, embora em graus diferentes. A estrutura fundiária, caracterizada em certas áreas pelo minifúndio, em outras pelo latifúndio, tem provocado o êxodo da população agrícola, mas as causas, as formas e os ritmos são diferentes segundo os casos.

Nas áreas de *colonização dirigida*, o minifúndio resulta em êxodo, mas geralmente o fenômeno se manifesta na segunda ou terceira geração e atinge a população jovem em idade próxima de sua entrada na força de trabalho. A colonização dirigida adotou na região um módulo colonial bastante reduzido (entre

25 e 50 ha). Tal módulo é suficiente para assentar uma família jovem e garantir sua subsistência em regime de agricultura tradicional; ele não oferece condições de permanência para a segunda ou terceira geração. Dentro dos padrões familiares vigentes no meio rural, a família numerosa é a regra; a média verificada no universo de estudo é de mais de cinco filhos. Supondo a tecnologia constante, o lote se torna insuficiente no espaço de uma geração; surge então o êxodo rural. O município de Ceres, que resultou totalmente da Colônia agrícola criada em 1941, no meio de matas praticamente desocupadas, tinha em 1950 uma população de 29.522 habitantes e de 42.803 em 1960; ela diminuiu para 39.524 em 1970, segundo o Censo, registrando, portanto, em relação a 1960 um decréscimo de 7,76% no conjunto e de 21,37% na sua parte rural. Quanto à Bragantina, o Censo de 1920 indica uma queda violenta de sua população — tão violenta que se chegou a pôr em dúvida a confiabilidade dessas informações; mesmo aceitando como corretos esses dados, a estimativa de evasão deveria levar em conta os retornos do migrante nordestino para sua terra; de qualquer maneira parece ter havido importante êxodo. No que concerne a uma época mais recente — o intervalo entre os Censos de 1960 e 1970 — o crescimento demográfico não passou de 15,55%, bastante inferior à taxa de crescimento vegetativo, que denota uma importante emigração líquida. Metade, aliás, do crescimento microrregional favoreceu o centro urbano de Castanhal, cuja população aumentou em 152% entre os dois censos. A população ocupada no setor primário manteve-se simplesmente em números absolutos, mas sua participação percentual no conjunto da população economicamente ativa diminuiu em 10% aproximadamente, embora não tenha surgido na região um número expressivo de novas oportunidades de emprego. É legítimo supor que a terra não suporta mais acréscimo de população nas condições tecnológicas dadas, gerando portanto excedentes que deixam a agricultura. Os dados extraídos do ques-

tionário aplicado em 1976 na parte rural e suburbana do município de Castanhal confirmam essa inferência. Das 83 pessoas entrevistadas, 45 tinham iniciado sua vida ativa na agricultura, como proprietários rurais, ocupantes ou trabalhadores rurais; somente 32 permaneceram na agricultura; em contrapartida, quatro tinham mudado de outra atividade para atividades agrícolas; a evasão do setor se fixa, portanto, em 20%. Convém ainda ressaltar que a maior parte dos trabalhadores da região sobrevivem em nível econômico extremamente baixo. A fixação à terra, que resultou na Bragantina da forma de colonização, não foi acompanhada da elevação do nível de vida, saúde e instrução que foram colocados mais tarde como objetivos da colonização (Decreto-Lei nº 7.967), nem tampouco (e isso poderia ser uma explicação parcial) do preparo técnico. No que concerne ao módulo colonial, a experiência leva a crer que não foi suficiente, nem na Bragantina, nem em Ceres, para manter a população na agricultura. Cabe registrar a esse propósito que a prática atual ilustrada na colonização ao longo da Transamazônica passou para um módulo familiar de 100 ha.

Nas áreas de *colonização espontânea* mais recentes, o êxodo resulta da concentração da terra e da expansão do latifúndio. A um período de imigração intensiva já se está sucedendo o tempo da emigração. Na segunda metade da década de 50 e ao longo da de 60 chegaram levas numerosas de migrantes, que ocuparam as terras devolutas ainda abundantes, principalmente áreas de floresta. A população das microrregiões de Imperatriz e do Baixo Araguaia Goiano fizeram mais do que duplicar entre 1960 e 1970 (aumentando de 112 e 118%, respectivamente), enquanto as microrregiões do Extremo Norte Goiano e do Médio Tocantins-Araguaia cresciam em mais de 60% (61 e 63%, respectivamente). Numa primeira fase, o livre acesso às terras devolutas permitiu que esses migrantes implantassem sua roça e se dedicassem à lavoura de subsistência; mas a falta de garantias efetivas estimulou rapidamente a expansão irrestrita do la-

tifúndio. Por exemplo, o município de Imperatriz, coberto em grande parte por mata virgem, possuía até a abertura da Belém—Brasília uma ampla faixa de terras devolutas totalmente inabitadas. Em 1972, o total das propriedades privadas declaradas no Cadastro do INCRA atingia 1.404.568 ha, área superior à própria superfície do município (13.252 km²). Das 3.304 propriedades declaradas, 23 tinham área de 5.000 ha ou mais, correspondendo conjuntamente a 488.634 ha, quase todas pertencentes a pessoas físicas não naturais da região. Embora geralmente sem reconhecimento legal (pelo menos na época não se tinha efetivado a ação discriminatória e a legalização dos títulos), essas propriedades são fechadas à penetração de terceiros. Por falta de medidas adequadas, a concentração se faz inclusive à revelia da própria lei, até da Constituição. Através de títulos falsos, são apropriadas áreas superiores aos 3.000 ha cuja alienação ou concessão não poderia se realizar sem prévia aprovação do Senado Federal (Artigo 171, § único da Constituição). Uma prática bem conhecida é a reunião nas mãos de um mesmo dono de várias áreas, cada uma um pouco inferior aos 3.000 ha; a concentração é disfarçada pelo registro das propriedades em nome de um irmão, filho, etc. Esse processo concentrador não redundava simplesmente na inacessibilidade da terra para outros, mas também implica muitas vezes a expulsão sistemática dos ocupantes, geralmente pioneiros da penetração, da ocupação e da exploração das terras de onde saem expulsos. Surgem e vão se multiplicando conflitos geradores de insegurança e de mortes. Sua existência é do conhecimento público, embora a maior parte deles se processem em lugares distantes e sua divulgação seja controlada. Menos conhecidas são as verdadeiras causas, os mecanismos, a amplitude dos fatos. A falta de providências no momento adequado torna extremamente difícil a prevenção e a solução desses conflitos, que assim vão se repetindo ao longo da já extensa história da ocupação do território nacional e da colonização. Já que as classes dominantes

obtêm nesse processo a satisfação de seus interesses, e o fortalecimento da sua posição e poder, não se importam de inverter as leis da concorrência e modificar o curso das experiências. Somente disposições preventivas de política fundiária poderiam evitar tal marcha dos acontecimentos em áreas de colonização. No grau, entretanto, em que as políticas sejam inspiradas pelos mesmos interesses se fecha a possibilidade de alterar a prática. No que tange à colonização da Belém—Brasília, faz 15 anos que a Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) alertou sobre a necessidade de instrumentos de controle e de diretrizes. As ocorrências acima referidas não podem portanto ser imputadas à surpresa ou à imprevisão, mas sim à falta de planejamento.

Violenta ou pacífica, a expulsão dos pequenos lavradores é acompanhada para eles de problemas em cadeia, como cria também novos problemas para a região. Na área estudada eles costumam procurar resposta à falta de terra em três direções principais: migração para uma nova área; trabalho assalariado nas fazendas, geralmente na condição de peão, em regime de empreitada; e êxodo para os centros urbanos regionais ou extra-regionais.

A migração para outra área rural, na verdade, não é resposta, a não ser que proporcione condições de fixação; caso contrário, se processa a migração crônica sem benefício para o colono. Constituem-se corredores migratórios por onde se sucedem levas de colonos sem paradeiro definitivo. Um deles vai dos vales do Itapecuru, Mearim e Pindaré para o vale do Tocantins (Imperatriz e Extremo Norte Goiano) e de lá para a margem esquerda do Araguaia e para a Transamazônica. Os ocupantes atuais de uma área de colonização são muitas vezes ocupantes expulsos de outra área. Migrar significa, para eles, não somente deixar uma terra que é seu meio de produção e sua fonte de subsistência, mas também abandonar uma casa,

vender sua criação, pagar transporte e viver durante algum tempo sem renda. É bem evocativo nesse particular o diagrama das migrações no universo observado.

O trabalho assalariado nas fazendas, além de se exercer nas piores condições e na maior exploração, não apresenta garantia alguma para o futuro. O peão é utilizado nas fases preparatórias de implantação de pastagens artificiais; derruba, queima, plantio de arroz e milho durante um ou dois anos e plantio do capim. Uma vez formado o pasto, a fazenda deixa lugar permanente só para dois ou três vaqueiros em cada 1.000 ha; trata-se de cargos de confiança do fazendeiro, às vezes melhor remunerados. Os peões formam uma massa anônima de trabalhadores facilmente substituíveis, ignorados pelo fazendeiro, que somente conhece o empreiteiro ou “gato”; sua situação empregatícia é das mais precárias e instáveis. É a mais nômade das existências. Um pouco diferente é a situação do trabalhador agrícola nas explorações voltadas para a produção agrícola e hortigranjeira, como ocorre nos pimentais, nas granjas ou nos seringais experimentais da Bragantina. Essa condição é compatível com a fixação e permanência num mesmo lugar; às vezes, além disso ela familiariza com novos tipos de cultura que podem ser empreendidos posteriormente por conta própria, como se verificou entre os trabalhadores da pimenta na região de Tomé-Açu. Poderia ser, portanto, uma alternativa interessante para a mão-de-obra excedente se aos lucros elevados desses empreendimentos correspondessem salários decentes para os trabalhadores.

O êxodo para a cidade média ou grande aponta-se muitas vezes como a única alternativa para fugir de uma vida nômade e alcançar vantagens mínimas da modernização (escolas, hospitais, transporte . . .). Isso explica o “inchamento” dos centros urbanos distribuídos ao longo da rodovia, especialmente dos maiores. A população urbana de Imperatriz, por exemplo, pas-

sou de 8.967 habitantes em 1960 para 34.709 em 1970, tendo atingido agora mais do que o dobro desse número. Araguaína passou no mesmo período de 2.382 para 17.529 habitantes e Gurupi de 11.982 para 24.575, enquanto Castanhal aumentava de 10.224 para 25.794. Em toda parte, o crescimento da população urbana foi muito superior ao da população total; a taxa de “urbanização” se acentua. Na realidade, com exceção de Castanhal, é muito pouco apropriado chamar de “população urbana” esses contingentes sucessivos que vêm engrossar a população dos centros. Vivem em bairros periféricos que não dispõem da infra-estrutura urbana mínima (rede de água, esgotos, coleta de lixo, energia elétrica e transporte) e contam com poucos equipamentos sociais (escolas e postos de saúde). O emprego é só parcialmente urbano. Esses centros não têm uma indústria capaz de absorver parte substancial dos excedentes de mão-de-obra agrícola, com exceção de algumas cidades da Bragantina (sobretudo Castanhal e Capanema). Entre os fatores que condicionam, em princípio, a localização das indústrias, o fator capital financeiro tem peso bem maior do que os fatores matéria-prima e disponibilidade de mão-de-obra. A matéria-prima recebe o beneficiamento mínimo e em reduzida quantidade. O maior volume de arroz da rodovia Belém—Brasília é exportado em casca para Anápolis e o Centro-Sul; a madeira é simplesmente serrada e continua ainda sendo exportada em toras; parte da malva da Bragantina sai da região em estado bruto. Existem exceções. A fábrica de cimento de Capanema foge à tendência geral por suas características próprias; sua localização é necessariamente condicionada pela proximidade da mina de calcário. A usina de beneficiamento de arroz (localizada em Gurupi) foi montada com capital intensivo e tecnologia pioneira, proporcionando, portanto, empregos relativamente escassos; para se beneficiar de maciços incentivos fiscais da SUDAM (Cr\$ 86.527.657,00) e da isenção de impostos, ela devia se fixar na Amazônia Legal, mas escolheu o

ponto mais meridional, próximo de Goiânia, onde residem seus donos e onde estão localizados seus serviços administrativos. O frigorífico de Araguaína talvez demonstre um exemplo diferente de localização na proximidade da matéria-prima, de beneficiamento industrial mais acabado do produto e de aproveitamento da mão-de-obra local. Os serviços técnicos (administração, bancos, profissões liberais) desenvolvem-se bastante, abrindo um mercado novo de mão-de-obra, mas necessitando de pessoal qualificado ou semiquualificado, que dificilmente se encontra na população dos colonos. Os técnicos vêm das capitais; o pessoal auxiliar é selecionado entre os jovens de nível colegial. Pelo contrário, o setor de obras públicas empreendidas pela iniciativa governamental (federal, estadual, municipal) oferece oportunidades ao mesmo tempo para pessoal qualificado, semiquualificado e não-qualificado. Desta categoria fazem parte a construção e manutenção de estradas, a implantação de infraestrutura urbana, a construção e o equipamento de prédios públicos. Infelizmente, muitas vezes se apela para produtos e trabalhadores, mesmo braçais, de fora. Isso ocorre com a empresa privada contratada para a manutenção da rodovia Belém—Brasília, que por ter sua sede fora da região dá preferência à mão-de-obra alheia. Um mercado bastante procurado é constituído pelo comércio propriamente urbano: supermercados, lojas de tecidos e confecções, de eletrodomésticos e de mobiliário; a tendência que se reforça, entretanto, é de exigir dos balconistas o nível do primeiro grau completo, o que reduz drasticamente o acesso da população local a essas oportunidades. Desenvolve-se, portanto, na cidade e na sua periferia, à margem das atividades propriamente urbanas, um setor não-moderno de artesanato e serviços que chamamos de “baixo terciário”; são empregos autônomos, baseados quase que exclusivamente no trabalho, sem uso de capital fixo ou financeiro, de baixa produtividade e rentabilidade. A maior parte desses empregos são relacionados com a construção de moradias, a venda de merca-

dorias, as atividades artesanais, os serviços pessoais. No caso da construção, são “carpinteiros”, “marceneiros”, “pedreiros”, “pintores”, “cobridores de casa” sem qualificação nem garantia real de trabalho, ocupados em serviços eventuais; quando são assalariados, não gozam de vínculo nenhum com o empregador, não têm carteira de trabalho, não têm, portanto, acesso à previdência social. No setor comércio, trata-se geralmente de pequenas vendas sem capital nem estoque; produtos para subsistência, não ou pouco industrializados: alimentação (café, sal, açúcar, aguardente, frutas, refeições populares, bolos), produtos de higiene pessoal e de casa, querosene, fósforos, velas, pilhas. As ocupações artesanais dizem respeito principalmente ao vestuário (costureira, alfaiate, sapateiro) ou ao mobiliário (carpinteiro). O “baixo terciário” é voltado estruturalmente, mas a título diverso, para a freguesia suburbana e rural, por um lado, e para a freguesia urbana, por outro. Ele atende provisoriamente à população urbana numa fase de transição, até que se organize, com base capitalista e empresarial, atendimentos próprios, de qualidade superior e à altura das expectativas de uma classe média em crescimento; o que subsiste de modo estável são os serviços de casa (empregada doméstica). Mas a base permanente da freguesia é constituída pela própria população urbana, além do pessoal do campo que transita pelo centro. É essa população que sustenta afinal seu próprio terciário e que lhe garante a permanência; do mesmo modo em que ela se reproduz a um nível constante de pobreza, ela gera e continua a reproduzir seus próprios serviços.

Essa análise pode ser ilustrada por dados de campo da pesquisa sobre colonização.

Em três das cinco áreas cobertas pela pesquisa, ou seja, Castanhal, Imperatriz e Araguaína, o questionário foi aplicado a 600 chefes de família. Entre eles, 324 começaram sua vida ativa na agricultura: 73 como lavradores proprietários, 190 como lavradores ocupantes e 61 como assalariados rurais — a

proporção de proprietários sendo bem mais elevada em Castanhal do que nos outros municípios. Somente 229 trabalham atualmente na agricultura; esse número é constituído dos 204 que permaneceram na agricultura desde o início de sua vida ativa e de 25 que deixaram outra atividade para ingressar na agricultura. Houve, portanto, uma saída de 120 pessoas do setor agrícola, perda que foi apenas parcialmente compensada por 25 entradas. Essa saída representa 37% do total dos agricultores e dos trabalhadores rurais no conjunto das três áreas; a proporção é de 29% em Castanhal, 40% em Imperatriz e 35% em Araguaína. Esses percentuais são muito elevados e possivelmente estão longe de ser definitivos; tudo certamente leva a crer que se acentuará esta tendência no sentido de novas desistências.

É bem esclerecedor o destino ocupacional dessas pessoas, que podemos considerar, de uma forma ou de outra, pelo menos na sua maioria, como expulsos da agricultura. Cinquenta deles passaram para a "atividade comercial", entendendo por isso a condição de comerciante médio (3), de pequeno comerciante de boteco (41), de vendedor ambulante (5) e de feirante ou dono de "baiúca" (1). (O pequeno comerciante é aquele do qual se falou acima, sem capital, nem estoque.) Dezesete entraram na construção civil como pedreiros, carpinteiros ou serventes. Cinco prestam serviços pessoais como cozinheiras, lavadeiras, ou vigias; um é sapateiro e outro alfaiate; oito estavam desempregados na época da entrevista; quatro são aposentados, cinco trabalham como motoristas. Somente três entrevistados declararam uma atividade especializada, possivelmente ligada à indústria: um torneiro, um mecânico e um operador de máquinas.

Deste quadro é possível destacar alguns aspectos dignos de consideração mais detida.

Primeiro, como é de se esperar, os ex-agricultores, com exceção de alguns poucos, ingressaram em atividades não-qua-

lificadas; deixaram uma qualificação agrícola, adquirida na prática familiar, para improvisarem ocupações que não absorvem essa competência; isso se traduz evidentemente por um desperdício social. Neste contexto, é natural que boa parte dos empregos por eles adotados sejam manuais. O comércio do bairro, tipo boteco, é a alternativa mais freqüente a esses serviços manuais; ele representa uma ocupação particularmente adequada à condição do ex-agricultor. Nela, o agricultor ocupante ou proprietário preserva sua autonomia; o desempenho exigido nesta atividade compatibiliza-se com o estado de saúde deficiente, comum entre os agricultores depois de 20 ou 30 anos de trabalho agrícola (seqüela de malária, reumatismo, esgotamento físico); além disso, não exige qualificação e valoriza as aptidões de entrosamento.

Segundo, não houve praticamente acesso à indústria, embora boa parte dos entrevistados estejam residindo no perímetro urbano-suburbano dos três centros mencionados, os mais desenvolvidos da região em estudo. Fora do comércio, as atividades desempenhadas se referem ao artesanato e aos serviços pessoais.

Terceiro, a mudança ocupacional dos agricultores se salda, para a maioria deles, pelo abandono de uma atividade produtiva essencial (exercida, é verdade, em condições de produtividade muito reduzida) e a entrada num setor improdutivo (serviços não-especializados) já pletórico e artificial. Esses acréscimos contínuos ao terciário reproduzem na sociedade interiorana o perfil distorcido da estrutura do emprego, próprio às economias subdesenvolvidas. Intensifica então excessivamente um setor que se alimenta dos excedentes dos setores produtivos.

Daí, pode-se concluir que a mudança não é benéfica, nem do ponto de vista individual, nem do ponto de vista social. A

situação, portanto, postula a busca de outras soluções. Estas deveriam se orientar no sentido do fortalecimento técnico e econômico do setor agrícola, de tal modo que seja freado o êxodo e que um terciário mais equilibrado possa ser sustentado, nos centros urbanos das áreas de colonização, simultaneamente por um setor primário mais forte e uma industrialização incipiente em moldes de pequenas e médias empresas.

Convém ainda frisar que o panorama descrito não reflete exclusivamente a situação dos ex-agricultores, como se a experiência agrícola anterior limitasse as oportunidades e restringisse o campo das alternativas profissionais. O perfil do emprego é sensivelmente o mesmo para os entrevistados que nunca praticaram a agricultura, refletindo portanto uma situação mais geral. No estágio atual da pesquisa, faltam ainda conclusões a respeito das oportunidades profissionais para os filhos dos migrantes-colonos. Esses dados permitiriam caracterizar a situação atual como de transição para outra melhor, com o sacrifício de uma geração, ou ao contrário, como um fato estrutural duradouro.

5.5

Condições de Viabilidade Econômica da Pequena Agricultura

Ligados aos aspectos sociais da fixação do colono à terra, apresentam-se os problemas econômicos da exploração produtiva da terra e das conseqüências da atuação do homem sobre o ambiente. São problemas de produtividade/rentabilidade e de proteção dos solos.

A produtividade do setor agropecuário na região amazônica é reconhecidamente muito baixa; este aspecto pode ser

encarado a nível micro ou macroeconômico, ou ainda do ponto de vista do produtor individual ou da coletividade. Carece de demonstração o fato em si; o que importa discutir são as possíveis saídas para o problema, as alternativas, adotadas ou a serem adotadas.

Como já foi visto, até uma época recente, os empreendimentos agropecuários na área cortada pela Belém—Brasília se distribuíam basicamente em minifúndios e latifúndios, esses últimos na sua maior parte classificáveis como improdutivos. Essa divisão coincidia também, na prática, com a distinção entre culturas de subsistência (roças) e fazendas de gado. A política agrícola regional nestes últimos anos pretendia estimular a difusão da categoria intermediária da empresa agrícola ou agropecuária. Tal era a orientação dada aos incentivos fiscais. Considerava-se que a cultura de subsistência, tal como é praticada pelos posseiros ou pequenos proprietários, era imprudente e portanto deveria ser substituída.

A nível individual, a coisa é óbvia. O pequeno lavrador da Bragantina não difere muito, neste aspecto, do migrante recente das outras áreas. A saída da agricultura entretanto não lhe propicia condições melhores de vida, como foi ilustrado anteriormente. A melhoria, para ele, viria de mudanças nas condições de exercício de sua profissão. O sucesso econômico dos japoneses, que se dedicam ao cultivo da pimenta-do-reino, e dos lavradores locais, que adotaram deles essa prática, demonstra a viabilidade do módulo minifundista em circunstâncias dadas. O mesmo se poderia dizer da atividade hortícola ou hortigranjeira nas proximidades dos grandes centros. Os colonos da pequena Colônia privada de Gurupi, no município de Imperatriz, chegaram a exportar semanalmente para Belém mil caixas de tomates. Um dos fatores que tornam altamente rentável a cultura da pimenta é o preço elevado que o produto recebe no mercado internacional, enquanto os produtos de subsistência são vendidos no mercado nacional a um preço tão

irrisório que nem acompanha o processo inflacionário. Como bem comentava um agricultor bragantino: troca-se um saco de farinha de mandioca por um quilo de café (se poderia dizer por três quilos de pimenta).

O cálculo da rentabilidade comparativa de diversas culturas baseia-se praticamente nessa relação de troca expressada pelos preços, um indicador microeconômico que não traduz a importância social do produto. As relações de troca, como é bem conhecido pela história econômica, resultam de um conjunto de opções de política econômica. Os preços servem de medida para a rentabilidade, mas são uma medida manipulada. Paradoxalmente, a não-rentabilidade microeconômica da cultura de subsistência é mantida através dos baixos preços que não refletem um baixo valor do produto, mas sim sua importância vital para a economia. O que mantém a população rural e a grande massa das populações urbanas são os produtos da roça, vendidos a preço baixíssimo na roça e comercializados também a preços baixos nas feiras das cidades, embora com razoável margem de lucro para os intermediários mais importantes. É o caso da farinha e outros subprodutos da mandioca, do arroz e das frutas locais nas feiras de Belém; do arroz, do milho e das frutas nas feiras e nos comércios do Maranhão e de Goiás. Os preços comprimidos dos produtos de subsistência condicionam a pressão para baixo sobre os salários da indústria, do comércio, da administração e dos outros serviços, alimentando assim a acumulação do capital.

Dados relativos ao desempenho do setor na conjuntura nacional durante a década passada permitem confirmar a importância da agricultura de subsistência no atual quadro do País. A análise se baseia em estatísticas publicadas num estudo de Sylvio Wanick Ribeiro.⁴ Esses dados mostram que a parti-

⁴ Sylvio Wanick Ribeiro, *Desempenho do Setor Agrícola Década 1960/70*, Série Estudos para o Planejamento (Brasília: IPEA/IPLAN, 1973), n.º 6.

cipação do Maranhão e de Goiás na produção nacional de arroz tem aumentado, enquanto diminuía a participação percentual dos Estados do Sul e Centro-Sul e o valor absoluto da produção do Nordeste, com exceção da Bahia. A produção de arroz do Maranhão passou de 5,7% da produção brasileira em 1960 para 8,94% em 1970, embora sua população tivesse baixado de 3,51% do total do País para somente 3,28%. Goiás, que produzia 15,11% do total nacional em 1960, passou para 16,12% no fim da década, enquanto sua população passava de 2,75 para 3,17% do total. Ora, as áreas responsáveis por esse crescimento da produção no Maranhão e em Goiás são exatamente as áreas de colonização; os empreendimentos responsáveis pela maior parte do produto são precisamente explorações pequenas: os grandes estabelecimentos se voltam de preferência para a pecuária, financeiramente mais atrativa. No mesmo período, os Estados do Sul e Centro-Sul tendiam a diminuir sua quota. A contribuição de Minas Gerais decresceu de 19,61 para 15,44% e a de São Paulo de 19,16 para 13,95%. Neste último Estado, a população cresceu a um ritmo mais de duas vezes superior ao do crescimento da produção de arroz. Os agricultores do Rio Grande do Sul e do Paraná se voltaram cada vez mais para o cultivo da soja e do trigo, mais compensador. O plantio da soja foi estimulado pelos preços favoráveis do mercado externo, proporcionando desta feita entrada de divisas; quanto ao trigo, o preço tornou-se interessante graças aos grandes subsídios concedidos pelo Governo para diminuir sua importação e a saída de divisas, contribuindo, assim, para manter a capacidade de importação de equipamentos e de tecnologia e garantir a acumulação do capital industrial.

Vista nesta ótica macroeconômica, aparece bastante clara a contribuição da agricultura de subsistência para a economia nacional e principalmente para o modelo de crescimento via industrialização acelerada.

Até que seja comprovado o interesse real dos empresários em desenvolver nas regiões de colonização uma agricultura voltada para produtos básicos na alimentação humana, não seria uma política de apoio aos pequenos agricultores a mais válida economicamente para o País? Isso por dois motivos. Primeiro, o mundo já foi alertado para os riscos de grave crise alimentar e de fome. O Brasil tem uma população cuja grande parte vive em condições de subnutrição e de fome crônica e que continua crescendo a ritmo elevado. Essa situação não é socialmente aceitável e apela para revisão das políticas agrícolas ou mais amplamente das políticas econômicas. Além disso, o que aconteceria se a produção de alimentos não chegasse a acompanhar o crescimento demográfico em período de crise alimentar mundial? Um segundo motivo para apoiar os pequenos agricultores reside no fato de que eles representam, com suas famílias, parcela importante da população brasileira e de 60 a 80% da população nas áreas de colonização (nas cinco áreas de estudo o setor primário representava em 1970 um total de 567.075 pessoas). Eles são a base da população e da economia regional, constituindo um mercado potencial de que precisa a indústria. Obviamente, uma elevação da renda da população agrícola daria maior consistência a uma política de apoio a pequenas e médias indústrias, capazes de absorver e reter nas regiões de migração os excedentes de mão-de-obra do setor primário. Tal poderia ser o objetivo de um programa de pólos amazônicos mais ambicioso e mais agressivo do que o atual.

Além de sua baixa produtividade, a lavoura de subsistência em minifúndios é culpada pela degradação dos solos e a crescente perda de fertilidade dos lugares em que vigora. Bragantina é muitas vezes apontada como representativa de uma região que sofre os efeitos da atividade predatória dos colonos. São inegáveis o empobrecimento dos solos e suas conseqüências prejudiciais para a produtividade agrícola; outra coisa,

porém, é responsabilizar exclusivamente por esses resultados o sistema de cultivo. Muitos são hoje os estudiosos das zonas tropicais que consideram o sistema de derruba e queima como sendo o mais adequado e o menos devastador nas condições regionais de desenvolvimento.⁵ O método se torna predatório quando a pressão demográfica sobre a terra leva a utilizá-lo em módulos inferiores ao limite de viabilidade; foi o que ocorreu na Bragantina.⁶ Isso coloca de novo o problema do tamanho ideal dos lotes. Entretanto, os pimentais, na mesma região, comprovam a possibilidade de culturas rentáveis em lotes de igual tamanho aos lotes coloniais, e ainda mais em solos considerados esgotados pela cultura tradicional. A viabilidade econômica de uma cultura e a proteção do ambiente dependem portanto de um conjunto de fatores e não de um deles isoladamente. São função do produto cultivado, da tecnologia utilizada, do conhecimento científico e do capital disponível; todos esses fatores são interdependentes. Alvim enfatiza a importância da pesquisa agrônômica; não somente da pesquisa tradicional e dos experimentos de campo, mas também da pesquisa básica, não convencional, sobre o “desenvolvimento de novos sistemas de agricultura que funcionem como os ecossistemas naturais dos trópicos, imitando o seu perfeito equilíbrio com os recursos do ambiente, sem depender excessivamente da aplicação de fertilizantes e outros insumos”.⁷ O autor preconiza também os estudos do cultivo racional de certas espécies nativas adaptadas aos solos pobres da região, e cita “a castanha-do-pará, o guaraná, o palmito, a pupunha e muitas outras”. Enfim, chama a atenção sobre a necessidade de idea-

⁵ Italo Cláudio Falesi *et alii*, “Sugestões ao Soerguimento Econômico do Setor Primário no Estado do Pará” (Belém: EMBRAPA, 1974), mimeo.

⁶ Paulo de T. Alvim, *Agricultura nos Trópicos Úmidos: Potencialidade e Limitações* (Ilhéus: Centro de Pesquisa do Cacau, 1975).

⁷ *Ibid.*

lizar e fabricar equipamentos agrícolas próprios para a solução de problemas específicos da região. É preciso confessar que bem pouco se tem feito na região amazônica em termos de pesquisa agrícola e pecuária, relativamente às necessidades, embora a Amazônia tenha sido sistematicamente explorada nos seus recursos naturais durante mais de um século. As empresas responsáveis por essa exploração não manifestaram o menor interesse em preservar o estoque de recursos naturais e em desenvolver a pesquisa agrícola e florestal. Muito mais do que os colonos dedicados à cultura de subsistência, são elas as culpadas pela depredação. Tudo indica que o mesmo acontecerá em escala bem maior com boa parte dos investimentos que empresários alheios à região vêm fazendo com objetivos especulativos. Fazendeiros de Paragominas — um dos municípios paraenses que foram contemplados com mais carinho pela SUDAM — comentam o fracasso da pecuária local e o esgotamento dos solos mal defendidos pelo capim. Isto numa região que há 20 anos atrás era de mata virgem. Devido ao longo prazo dos investimentos em pesquisa agrícola e à sua reduzida rentabilidade, quando comparada com a pesquisa industrial, é de se esperar que não desperte maior interesse de empresas privadas no futuro, cabendo ao poder público tomar iniciativas neste campo. Quando se destaca a experiência da colônia japonesa na Bragantina, é bom lembrar a importância dada no desenvolvimento agrícola do Japão à pesquisa e ao ensino. As contribuições aportadas pelas instituições federais, como o ex-IPEAN (atual EMBRAPA) ou o INPA, e o esforço que recentemente se iniciou a nível estadual apontam para uma política certa, mas que se traduz em medidas ainda muito tímidas e sem proporção com as necessidades. É urgente eliminar o atraso e criar as bases de uma agricultura individual e socialmente rentável capaz de fixar a população à terra. Entre os instrumentos institucionais utilizados para esse fim, passaremos a analisar os incentivos fiscais e o crédito.

5.6 Incentivos Fiscais

Quem quisesse fazer uma avaliação da política de incentivos fiscais na parte da agropecuária ao longo da Belém—Brasília, dificilmente poderia fugir de um julgamento severo e bastante negativo.

A começar pelos projetos apresentados para aprovação à Coordenação do Conselho Deliberativo da SUDAM. É matéria de conhecimento geral entre técnicos especializados nesse campo que os projetos agropecuários são geralmente muito mal elaborados e carecem muitas vezes das informações necessárias para basear pareceres objetivos segundo critérios estabelecidos por lei ou pela prática. As informações, via de regra, só visam a preencher um formulário estabelecido sem refletir dados ou intenções reais; isso é confirmado pelos próprios técnicos que elaboram projetos. Tais projetos não deixam escapar ao leitor atento a evidência de objetivos principalmente especulativos, apenas disfarçados por declarações conformistas. As finalidades declaradas são muitas vezes expressas em termos tão vagos e tão gerais que deixam uma margem de ação extremamente ampla para o impetrante; embora a atividade agropecuária seja destacada, em poucos casos ela é decisiva; o domínio sobre a terra com fins especulativos é o propósito mais comum.

A título de ilustração citaremos alguns exemplos: um projeto reza como objetivo: “cria e recria de gado bovino: racional aproveitamento dos recursos naturais disponíveis e industrializáveis da Amazônia, especialmente madeiras, minérios e fibras, mandioca”. O projeto foi aprovado em 1972. Entre os 21 novos empregos previstos no projeto é mencionado, para uma área de mais de 7.000 ha, um só vaqueiro. Vários projetos apresentam como objetivos a pecuária e a madeira; outros, simplesmente, a pecuária, embora se saiba

que para muitos o extrativismo florestal mais atrativo e a atividade madeireira predominam sobre a pecuária. Isso seria um dos motivos da decadência atual das fazendas de Paragominas e do desinteresse dos seus donos. O manejo usado na pecuária é extensivo. Conforme consta do mais amplo projeto examinado, a capacidade de suporte é de uma cabeça por ha e por ano em pastagens artificiais e de 0,2 cabeça em pastagens naturais. Dispomos de dados relativos a 26 projetos nas áreas da pesquisa; eles somam uma área total de 619.686 ha. Devido a lacunas já assinaladas nos próprios documentos, não foi possível elaborar indicadores de rentabilidade econômica e social para todos. Os números disponíveis, entretanto, são sugestivos. Somando as informações do item "criação de novos empregos" proporcionados por 11 projetos, correspondendo a uma área global de 216.685 ha, chegamos a uma cifra de 275 empregos, incluindo gerência, mão-de-obra especializada e braçais. Esse valor equivale a um emprego para cada 788 ha. Quanto ao rebanho projetado (sabe-se que é geralmente superior ao efetivado), 16 projetos analisados acusam um total de 204.066 cabeças para um conjunto de 485.777 ha; a média é, portanto, 2,38 ha por cabeça. Esses resultados insinuariam uma relação de um trabalhador por 331 cabeças de gado; é mais ou menos o que se observa na prática. Sem dúvida, além desses empregos permanentes, surgem outros derivados, geralmente em forma de empreitadas para derruba e queima e implantação do capim. Esses projetos apresentam duas características negativas: primeiro, são sazonais e não ocupam permanentemente o trabalhador; segundo, são transitórios, sendo ligados à fase de organização da fazenda. Convém ainda lembrar que, além de proporcionar poucos empregos estáveis para a população local ou regional, a grande fazenda expulsa geralmente os posseiros que ocupavam e exploravam a terra.

O caráter especulativo, bem mais do que produtivo, de certos projetos é reforçado por duas observações subsidiárias.

Em primeiro lugar, uma proporção importante dos proprietários (acionistas principais) pertence a profissões sem ligação com a atividade agropecuária: engenheiros civis, advogados, médicos, industriais, contadores, comerciantes; essa observação feita a partir dos próprios projetos é corroborada por uma outra feita diretamente no campo: o grande número dos profissionais liberais (médicos, dentistas, advogados, contadores e contabilistas, etc.), como também dos funcionários da administração pública, direta ou indireta, que investem na aquisição de terras. A segunda observação que apóia a hipótese das finalidades especulativas é a freqüência das transações comerciais relativas a propriedades repetidas vezes compradas e vendidas.

É bastante comum na região atribuir as distorções verificadas no campo dos incentivos fiscais para agropecuária à burocracia da SUDAM ou às vezes do IBDF. A acusação é fácil e simples demais; dispensa de investigar as raízes dessas contradições. Existem inegáveis incoerências, como no caso de um projeto madeireiro que no espaço de poucas semanas foi indeferido por não se compatibilizar com os objetivos da política dos incentivos e, sem ter sofrido reformulação significativa, foi aprovado. Além desses desvios, é a própria conveniência e adequação dessa política para atender aos reais interesses de uma região como a Amazônia que deve ser questionada. Ou ainda a conveniência de subvenção e incentivos à iniciativa empresarial, sobretudo exterior à região e ao setor, como fator de mudança econômica e social e de desenvolvimento. A melhor política de crescimento, mesmo no plano puramente econômico, não seria de incentivo ao produtor local e ao migrante que se fixa na terra?

Os dados coletados levam a pensar que é mínima a importação de capital e tecnologia realizada em prol da região pelos empreendimentos financiados; o capital é constituído em boa parte pela terra, preexistente e pouco valorizada, a não ser especulativamente. Os empregos permanentes criados pelos

projetos são escassos. Onde se cria um emprego novo para cada 788 ha, poderiam se fixar oito famílias de agricultores trabalhando em regime tradicional de rotação de terras, ou de 15 a 20 famílias de agricultores cultivando segundo o manejo mais racional com uso de insumos modernos. Os atuais incentivos poderiam ser transferidos para assistência técnica ao agricultor local.

5.7

Crédito Agropecuário

Vigoram na região vários programas de crédito à agricultura e à pecuária, alguns de âmbito nacional, outros específicos das regiões menos desenvolvidas do País. O mais importante na região é o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), criado em julho de 1971. Foram inicialmente mobilizados através deste Programa quatro bilhões de cruzeiros reservados para a Amazônia Legal. Os agentes financeiros do Programa nesta região são o Banco da Amazônia S.A. (BASA), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil S/A. A este último cabe, aliás, por atribuições estatutárias, o financiamento da maior parte da política agrícola no País. A EMATER (ex-ABCAR) é o intermediário mais comum entre o cliente e os bancos, sobretudo o Banco do Brasil; cabe-lhe o acompanhamento do projeto desde sua elaboração até as vistorias e a fiscalização do uso dos recursos. Particulares podem desempenhar também essa função.

O PROTERRA financia em condições excepcionais as atividades agropecuárias através dos subprogramas de Crédito de Investimento, Crédito Fundiário, Incentivos ao Uso de Fatores Técnicos de Produtividade. Os juros baixíssimos, de 7%

a. a., são praticamente juros negativos; algumas aplicações são até isentas de juros (como o uso de fatores técnicos de produtividade). Os prazos de devolução são bem amplos: de cinco a 12 anos, com dois ou três de carência. Isso faz com que muitos investidores prefiram utilizar esse programa a utilizar os incentivos fiscais da SUDAM, tanto mais, dizem alguns, que as condições de financiamento e o controle são mais flexíveis.

As linhas de crédito são bastante abrangentes e cobrem desde a aquisição da terra e a ampliação de pequenas propriedades até a compra de máquinas pesadas e a modernização de propriedades rurais. O financiamento pode atingir até 15 mil vezes o valor do maior salário mínimo vigente no País, mas o acesso do pequeno e médio agricultor é previsto também no programa, estipulando inclusive que garantias serão “exigíveis somente para os financiamentos acima de 50 vezes o valor do maior salário mínimo vigente no País” e que o “reembolso deverá efetuar-se... em função da época em que o financiado começar a auferir rendimentos provenientes de sua atividade rural”. Infelizmente os benefícios de uma lei ou de uma política são subordinados à sua aplicação e mais precisamente ao contexto social que rege praticamente essa aplicação. Isso é válido para os programas de crédito, como em outros domínios. O estudo de campo evidencia que são muito poucos os pequenos e relativamente poucos os médios produtores que se beneficiam pelo crédito rural na região. É o que confirmam os documentos referentes a dois centros da Belém—Brasília.

Na primeira cidade, foram recolhidas informações sobre 49 projetos; todos são voltados para a pecuária. O montante total dos financiamentos bancários até fevereiro de 1975 era de Cr\$ 18.034.336,00. Somente oito desses projetos concerniam a propriedades inferiores a 100 ha, que foram contempladas com 2% do financiamento. Vinte e cinco projetos emanavam de proprietários de mais de 500 ha; quinze destes, cada um com área superior a 1.000 ha, monopolizavam 87% do

crédito, num valor de Cr\$ 15.695.320,00, ou seja, mais de um milhão de cruzeiros em média.⁸ Este valor foi solicitado principalmente para compra de animais (15,88%) e para construções (39,16%). A aplicação de boa parcela do financiamento em construção é muito comum; é uma forma de valorização da terra (Tabela V.6).

Numa outra cidade as informações coletadas permitiram listar os financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil com os recursos do PROTERRA até início de 1975. Juntando e comparando informações diversas, foi possível identificar com

TABELA V.6

DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS
AGROPECUÁRIOS SEGUNDO CATEGORIAS
DE ÁREAS — FEVEREIRO DE 1975

(EXEMPLO 1)

Categorias de Áreas (ha)	Número de Projetos	Área de Propriedade (ha)	Valor do Financiamento (Cr\$)		
			Total	Médio/Projeto	Médio/ha Propriedade
0- 99	8	493	362.076	45.259	734
100-299	10	1.829	671.285	67.128	367
300-499	6	2.072	428.905	71.484	207
500-999	6	4.061	876.750	146.125	215
1.000 e Mais	19	117.940	15.695.320	826.069	133
Total	49	126.395	18.034.336	368.047	142

FONTE: NAEA/UFPa, *Pesquisa sobre Colonização Não-Dirigida na Rodovia Belém—Brasília* (Trabalho de Campo, 1975).

⁸ São 19 projetos apresentados por 15 fazendeiros.

alguma precisão os grupos beneficiados pelo crédito. A relação comporta 148 projetos agropecuários; 85 agrícolas e 63 pecuários, de um valor de Cr\$ 2.306.251,00 para os primeiros e de Cr\$ 8.437.582,00 para os segundos. Esses oito milhões de cruzeiros foram destinados a financiar a implantação de 4.693 ha de pastos, a compra de 3.532 cabeças de gado, 25 km de estradas, 155 km de cerca, 26 casas, 17 currais, 146 cochons, 28 cancelas, seis açudes, dois equipamentos hidráulicos e diversas outras máquinas e equipamentos. Como se pode constatar, boa parte do crédito é utilizado em investimentos fixos. As informações obtidas permitiram a análise mais minuciosa de 65 projetos agrícolas e 56 pecuários (76 e 90% do total, respectivamente). Dos mutuários, 17 trabalham em lotes inferiores a 100 ha: 14 em atividades agrícolas e três em pecuária. Sete dos 14 lavradores são colonos de uma modesta colônia não oficial e sócios de uma cooperativa organizada por ela; seis deles receberam financiamento para cultivo de tomate, que teve grande impulso na colônia na época. Os créditos recebidos por esta faixa de proprietários de menos de 100 ha correspondem a 6% do total dedicado à agricultura e a 1% do total dedicado à pecuária (Tabelas V.7 e V.8).

Os projetos relativos a empreendimentos de mais de 500 ha eram em número de 49, mas concerniam somente a 36 produtores, uma vez que 13 deles se beneficiaram simultaneamente de financiamentos agrícolas e pecuários. Metade do valor destes últimos se destinava a 15 pecuaristas com terra de 1.000 ha para cima.

Calculou-se que um terço do financiamento agropecuário total concedido pela agência local do Banco do Brasil beneficiava nada mais que 18 produtores agrupados em quatro famílias e ocupando 25.000 ha no município. Como é lógico, em regime de competição a concentração do crédito rural acompanha a concentração fundiária e, portanto, da renda.

TABELA V.7

DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS AGRÍCOLAS
SEGUNDO CATEGORIAS DE ÁREAS — 1974/75

(EXEMPLO 2)

Categorias de Áreas (ha)	Número de Projetos	Área Cultivada (ha)	Valor do Financiamento (Cr\$)		
			Total	Médio/Projeto	Médio/ha Cultivado
0- 99	8	163	74.895	9.362	459
100-299	15	713	221.684	14.779	311
300-499	9	347	185.880	20.654	535
500-999	15	1.335	640.580	42.705	479
1.000 e Mais	11	1.444	685.560	62.323	474
Sem Informa- ção de Área	7	302	125.800	17.971	416
Total	65	4.304	1.934.399	29.760	449

FONTE: NAEA/UFPa, *Pesquisa sobre Colonização Não-Dirigida na Rodovia Belém—Brasília* (Trabalho de Campo, 1975).

O poder econômico dos grupos dominantes e a sua força de barganha bastam para explicar o fato sem precisar recorrer a outros fatores. Alguns mecanismos facilitam essa discriminação e orientam a aplicação do programa em sentido concentrador.

Um desses mecanismos é o regulamento das condições de acesso ao crédito. O BASA submete a concessão de crédito à comprovação do título definitivo de propriedade. O Banco do Brasil se contenta, na falta deste documento, com a carta de anuência concedida pelo INCRA. Essa liberalidade representa uma tentativa de adaptar o crédito a condições específicas e orientá-lo no sentido do que seria uma flexibilidade condizente com as peculiaridades da colonização. A medida

TABELA V.8

DISTRIBUIÇÃO DOS FINANCIAMENTOS PECUÁRIOS
SEGUNDO CATEGORIAS DE ÁREAS — DEZEMBRO
DE 1974

(EXEMPLO 2)

Categorias de Áreas (ha)	Número de Projetos	Área Ocupada (ha)	Valor do Financiamento (Cr\$)		
			Total	Médio/ Projeto	Médio/ha
0- 99	3	111	88.340	29.443	795
100-299	13	2.502	581.650	44.742	232
300-499	17	6.820	1.596.100	93.888	234
500-999	8	4.807	1.084.042	135.505	225
1.000 e Mais Sem Informa- ção de Área	15 7	31.857	4.143.900	276.260	130
Total	63	46.097	8.437.582	133.931	

FONTE: NAEA/UFPA, *Pesquisa sobre Colonização Não-Dirigida na Rodovia Belém—Brasília* (Trabalho de Campo, 1975).

não deixa, entretanto, de ser muito tímida, como evidencia o número reduzido de cartas enviadas, cuja concessão supõe uma investigação sobre as condições de posse e é condicionada pela ausência de conflito — requisito esse raramente verificado.

Um segundo elemento que dificulta a utilização do crédito pelos produtores desprovidos de capital reside nas normas e nos prazos de liberação das parcelas do financiamento. Esta é subordinada a uma vistoria que tem por objetivo averiguar a boa aplicação da parcela anterior. Nas zonas de colonização, essa fiscalização é sobremaneira dificultada pelas distâncias, pelas condições físicas de acesso, particularmente em épocas de chuva, e também pela escassez de fiscais. Por esses e mais outros motivos, muitas vezes a liberação atrasa bastante, com

grande prejuízo, principalmente para o pequeno lavrador. Os grandes fazendeiros que dispõem de meios de transporte, inclusive aéreos, e outros recursos, conseguem facilitar as vistorias e evitar ou reduzir os atrasos.

Os mecanismos de seleção mais fortes, entretanto, têm sua base nas próprias disposições que regulamentam o crédito, associando administrativamente interesses econômicos dos clientes mais ricos e das agências intermediárias. Os funcionários dessas agências reconhecem traqüilamente essa ligação. A remuneração fixa das agências se calcula em percentual do valor dos financiamentos: 2% para cobrir as despesas de assistência técnica; 4 ou 5% para cobrir os custos e riscos dos agentes financeiros. Os custos, porém, dependem mais do número de projetos do que do seu valor; elas resultam da elaboração e da fiscalização do projeto cujos custos não variam muito com o tamanho. Por isso, a preferência dos intermediários vai para os maiores. Como explicou um chefe da carteira do BASA: “O BASA, além de agência de desenvolvimento, é também banco comercial e deve dar satisfação aos seus acionistas; não financia praticamente projetos agrícolas, porque a lavoura dá prejuízo”. Ou, como comentou um agrônomo da ex-ACAR: “Temos que nos autofinanciar; se fazemos um pequeno projeto de dez mil cruzeiros, recebemos duzentos; se elaboramos um projeto de um milhão, cobramos vinte mil; os custos entretanto são praticamente iguais”. A busca de grandes projetos é ainda acentuada onde existe concorrência entre a ACAR e escritórios particulares para distribuir aos seus clientes a maior parcela dos créditos locais. Pode-se duvidar a esse propósito que tenha sido medida adequada, para uma região como a Amazônia, a transformação da ABCAR em empresa sustentada pelo lucro e motivada, portanto, pela maximização do mesmo. Uma forma de evitar essa distorção adviria da obrigação de aplicar um certo percentual dos créditos em pequenos empreendimentos, outro percentual em médios e outros em

grandes. Isso seria tanto mais certo quanto boa parte dos financiamentos não são utilizados nas empresas agrícolas conforme sua finalidade, sendo desviados para outros fins. Em julho de 1974, o Banco Central julgou por bem chamar a atenção dos bancos sobre irregularidades no financiamento da aquisição de insumos modernos, irregularidades essas que “não obstante medidas acautelatórias continuam a repetir-se... na sua comercialização amparada pelo crédito rural”. Entre esses procedimentos, o documento cita: “nota calçada”, “devolução”, “faturamento frio” — todos artifícios para burlar as exigências regulamentares do Programa. Sabe-se que essas práticas não são próprias da região e se encontram no mundo a fora. Em toda parte se montam esquemas de controle e de repressão, que são tantas maneiras de reconhecer o fato. A posição particular da região vem de sua imensidão, de seu subpovoamento e da fragilidade de seu sistema de fiscalização

E aí vem outra fonte de abuso. Como fiscalizar uma imensa fazenda afastada das vias terrestres de penetração? Como ainda mais fiscalizar um conjunto dessas fazendas? É muito usual que o próprio fazendeiro garanta o transporte aéreo ou terrestre dos agentes, tendo portanto o controle do roteiro das vistorias. É o momento de lembrar aqui a extrema pobreza numérica do quadro de pessoal à disposição das instituições nas áreas de colonização espontânea e a sua concentração em algumas cidades. O senso de responsabilidade e a dedicação dos melhores técnicos não são suficientes para dar conta das diversas tarefas, mesmo a nível do mínimo necessário.

5.8

Conclusão

Concluindo, reiteramos uma tríplice convicção transparente em todas estas páginas, resultado do convívio e da refle-

xão que sustentaram durante dois anos a pesquisa sobre a colonização na Belém—Brasília.

O contato com a população dos migrantes e com sua luta pela sobrevivência deixou mais clara a importância social dos colonos-lavradores. Os argumentos trazidos para aferição dessa importância superpõem à expressão demográfica a problemática do camponês ou colono: a população dependente do setor primário atinge de 60 a 80% do total da população de nosso universo. A proporção vai decrescendo depois da fase inicial de povoamento intensivo via migrações, ao mesmo tempo em que se processa o crescimento incontrolado de alguns núcleos “urbanos”; mas em seguida ela se estabiliza: Bragantina, apesar de sua posição de certa forma privilegiada, tem ainda 65% da sua população dependente do setor. Não pode uma porção tão grande da sociedade ficar eternamente esquecida. O movimento que leva grande número de rurais para as cidades é irreversível, mas não modifica tão rapidamente a estrutura global do emprego. O papel econômico da agricultura evidencia-se a partir da constatação de que, por meio dela, se auto-sustenta uma população rural e, além disso, fornece a preços baixos parte substancial da dieta alimentar das classes urbanas pobres, que por sua vez proporcionam mão-de-obra barata para a indústria e os serviços urbanos coletivos ou privados. Por seu desempenho, ainda, a agricultura tradicional libera outros sub-setores do primário para produções mais bem cotadas no mercado nacional e internacional. A fixação desses pequenos agricultores à terra parece a melhor política, por representar até agora, na região, o melhor emprego do capital “terra”. O uso alternativo dado a esse capital nas últimas décadas foi orientado para a grande exploração pecuária. Não está comprovada até hoje a superioridade econômica dessa alternativa, nem em termos de preservação ou aproveitamento racional dos recursos naturais, nem em termos de introdução de tecnologia mais avançada (apesar de poucas exceções), nem talvez de rendi-

mento. Se o rendimento financeiro é maior, é por causa da política de preços favorável à carne. Pelo contrário, o que está comprovado é a incapacidade de absorver dentro dessa alternativa uma parcela apreciável de mão-de-obra agrícola por ela despedida. A política de estímulo à pecuária extensiva parece partir da premissa de que a Amazônia se constitui num imenso espaço vazio cuja ocupação e exploração econômica dependem de prêmios à iniciativa privada e só se efetivarão com a desejada rapidez se forem feitas por grupos capitalistas. O volume e o significado social da migração espontânea foram, aparentemente, ou desconhecidos ou desprezados na elaboração dessa política. É bem verdade que, expulsa pela progressão do latifúndio, parte dessa população se embrenha mais adiante nas matas, amansando-as e abrindo-as para novos avanços desse latifúndio, confirmando uma velha tradição no País. Outra parte da população agrícola excedente que já se cansou de tão sacrificada missão histórica migra para os centros locais, ali não encontra estrutura econômica urbana preparada para recebê-la e absorvê-la no mercado de trabalho, forçando-os a criar seu próprio setor urbano de subsistência, que é a reprodução em moldes urbanos do setor rural. O protótipo desse setor é o que chamamos de baixo terciário.

Deparamos invariavelmente no nosso convívio com as múltiplas formas de envolvimento da vida econômica dos colonos por um conjunto de políticas que os condicionam desde seu lugar de origem até sua atual posição. Essa percepção fatual convence do seguinte: a marginalização que os afeta é o anverso das prioridades e dos vários estímulos concedidos nos planos e programas a outros setores. A condição dos colonos reflete toda uma política de redistribuição setorial, espacial (regional e rural-urbana) e finalmente social dos recursos disponíveis do País. Mesmo fisicamente afastada e isolada, a população do setor agrícola é parte integrante de um conjunto regional, dependente por sua vez do contexto nacional e

internacional, através dos mecanismos próprios da economia capitalista. Essa observação desperta para a complexidade de mudanças nas políticas que influem na evolução do setor. Modificações isoladas e parciais são fadadas a ter impacto muito limitado.

Nas condições históricas dadas — é uma terceira convicção — caberia ao poder público defender por medidas políticas específicas os verdadeiros interesses da região amazônica. Não parece plausível que grupos econômicos privados identifiquem seus interesses com os da região. Para eles a Amazônia é ainda uma área do futuro, uma reserva onde eles procuram, antes de mais nada, garantir direitos sobre um potencial ainda não bem avaliado. Os investimentos privados ficam predominantemente especulativos, sem pressa em se tornarem realmente produtivos.

Pelo que foi acima exposto, pode-se considerar tarefa bastante complexa e difícil sugerir linhas de ação para o planejamento da ocupação e do desenvolvimento regional, que implicaria uma cadeia de medidas econômicas e sociais. Uma coisa é certa: essas medidas dependeriam de um quadro mais geral de opções e prioridades que definem um modelo econômico e social. Restringimo-nos a destacar alguns campos possíveis de interferência na linha de preocupações delimitadas nestas páginas. Estamos conscientes de não fazer em algumas destas indicações mais do que retomar diretrizes propostas, há mais de 15 anos, pela extinta SPVEA. Pensamos que, à luz da recente história da ocupação da Amazônia, elas adquirem uma força maior de persuasão. Alguns itens dizem respeito à fixação do agricultor à terra e à agricultura; outros se referem à criação de oportunidades econômicas nos centros urbanos.

Quanto à *fixação à terra*, a ação deveria ser orientada para o problema fundiário e o apoio ao pequeno e médio agricultor.

A política fundiária deveria visar a garantir ao colono a posse da terra em módulo adequado ao desempenho das suas atividades consoante a tecnologia disponível. A concessão da propriedade do lote não se verificou ser necessariamente a forma mais indicada; muitas vezes o colono é induzido, por fatores pessoais ou pressões exteriores, a vender seu lote, contrariando inclusive a orientação que o fez proprietário. Para a SPVEA, “os regimes jurídicos mais aconselháveis... correspondem à concessão por prazos longos e renováveis, e ao aforamento vitalício”. E acrescenta: “A adoção desses regimes jurídicos permite ao Estado manter o controle permanente sobre o uso adequado das terras, promover a defesa efetiva dos recursos naturais renováveis e simplificar os trâmites nos casos de morte dos beneficiários ou de abandono das glebas”. Esse regime permitiria reformular a distribuição dos lotes na medida em que os resultados da pesquisa e a evolução da tecnologia tornassem viáveis módulos menores.

A viabilidade econômica de pequenos empreendimentos depende do prosseguimento e de um novo impulso dado à pesquisa, aos experimentos e à assistência técnica. O que faltou muitas vezes neste campo foi a continuidade e um volume de recursos condizentes com as necessidades.

Paralelamente à política de crédito na forma atual, aproveitável somente para quem oferece idoneidade e garantias, poder-se-ia implantar, para quem não tem capital nem garantia, uma política de serviços gratuitos (medição de terras, se for necessário; assistência técnica e acompanhamento permanente; tratamento de pragas ou doenças; fornecimento de sementes ou mudas). Alguns serviços gratuitos são hoje investimentos dos mais rentáveis, pagos aliás pelo esforço produtivo das massas trabalhadoras: educação, saúde pública. Um eminente exemplo é dado na Amazônia pela campanha de erradicação da malária.

O cultivo de produtos que constituem a base alimentar da população não pode ser compensador nas atuais condições de preço ao produtor. O apoio ao pequeno agricultor implica uma política direta ou indireta de preços compensadores, ou pela elevação do valor monetário do produto (armazenamento...) ou pela diminuição dos custos (transporte, intermediários, etc.).

A *política de empregos* nos centros urbanos é complementar à política de fixação à terra. Como já mencionava o estudo da SPVEA: “É da maior importância que essas diretrizes sejam acompanhadas de programas concretos de implantação de indústrias de beneficiamento e transformação dos produtos agropecuários”. E sugeria “a organização de grandes empresas de economia mista, para realizar uma cadeia de atividades agroindustriais integradas no sentido vertical”. As obras públicas poderiam ser intensificadas, especialmente as de utilidade coletiva, como estradas vicinais, infra-estrutura urbana (ruas, esgotos), escolas, hospitais e postos médicos. Na realização dessas obras, mesmo quando executadas por empresas privadas, deveria se dar preferência a material e equipamentos localmente produzidos (embora em estilo e formas diferentes do *design* importado), assim como à mão-de-obra localmente disponível (geralmente desprezada pelos empresários de fora).

Afinal, o que falta muitas vezes para a promoção das áreas de colonização não é tanto idéias, mas decisões e prioridades, assim como confiança na capacidade dos colonos.

VI

MIGRAÇÕES INTERNAS NA AMAZÔNIA

JOSÉ ALBERTO MAGNO DE CARVALHO *

MORVAN DE MELLO MOREIRA *

MARIA DO CARMO FONSECA DO VALE *

6.1

Introdução

A análise dos fluxos migratórios na Amazônia é indissociável da análise da ocupação econômica da região, a qual tem estado fortemente relacionada às flutuações do mercado internacional e às transformações que se dão no âmbito da economia nacional.

A ocupação humana da Amazônia inicia-se no século XVII, em caráter militar, quando da expulsão dos invasores europeus pelos portugueses que buscavam, dentre outros objetivos econômicos e políticos, assegurar o monopólio do comércio das “drogas do sertão”. Demograficamente rarefeita e concentrada ao

* Do CEDEPLAR.

longo dos principais rios, a população sobrevive por meio da coleta de especiarias e da agricultura de subsistência por certo período até o surgimento de algumas culturas de produtos agrícolas voltadas para um mercado interno incipiente ou mesmo para a exportação.

Em meados do século XIX, emerge a produção da borracha, que é logo incorporada, ao lado de outros produtos tais como o café no Sul do País, à pauta de exportações. Fluxos migratórios maciços, predominantemente nordestinos, para lá se dirigem. Com a ascensão da produção da borracha intensifica-se o comércio, multiplicam-se os pequenos povoados, crescem as capitais, anexa-se o Acre, ocupa-se a Amazônia. Movimento migratório inverso se observa quando da derrocada da produção de borracha, ocorrida no período entre 1910/20. Entretanto, em razão dos altos custos de viagem na região, da substituição parcial da extração da borracha por outros produtos de coleta, da infra-estrutura pública existente e dos planos federais que buscam estancar o esvaziamento econômico e demográfico regional, o processo emigratório possivelmente ocorre mais lentamente em comparação com os fluxos imigratórios observados no período de ascensão econômica do látex.

Na época da II Guerra Mundial ressurgem temporariamente a produção do látex e, no esforço de guerra, novos fluxos migratórios provenientes dos Estados nordestinos se dirigem para a Amazônia. Porém, cessada a guerra, a região retorna à situação anterior.

Durante a década de 50 surgem algumas alternativas econômicas com base em novos produtos comercializáveis em locais bastante determinados, como por exemplo a cultura de pimenta no Estado do Pará. Mas é na década de 60 que se inicia um novo processo de ocupação econômico-demográfica, processo este que explica a maior parte dos grandes problemas

que a região hoje enfrenta. A transferência da capital federal para mais próximo da região, a abertura da Belém—Brasília, a Operação Amazônia constituem fatos marcantes para a determinação de uma nova feição aos fluxos migratórios regionais.

Os anos 70 são marcados por uma intensificação dos fluxos migratórios para a região, fluxos estes estimulados pelo Governo Federal, que, com a intenção de ocupar econômica e demograficamente a região, desenvolve mecanismos que atraem um elevado contingente de pequenos produtores sem terra, que vêm na Amazônia um lugar onde têm possibilidades de se tornarem proprietários.

No sentido de nacionalizar a ocupação demográfica, o Governo, através do INCRA, busca desenvolver uma política de colonização dirigida, assentando os colonos ao longo das rodovias abertas, principalmente da Transamazônica, com a implantação dos Projetos Integrados de Colonização. Entretanto, são poucos os beneficiários desse assentamento dirigido, já que a maior parte dos migrantes busca assentar-se espontaneamente em locais onde a terra esteja disponível.

Paralelamente, o Governo, através de incentivos fiscais e facilidades creditícias, atrai para a região grandes empresas intensivas em capital e extensivas em terra que criam poucas oportunidades de emprego. A presença desses dois tipos de agentes, pequenos produtores em busca de terra e grandes empresas, coloca a região frente ao problema de como compatibilizar seus interesses e, assim, diminuir os conflitos em torno da posse da terra.

A definição de uma política onde seja considerada a presença maciça de lavradores sem terra e a reduzida capacidade de gerar empregos por parte de empreendimentos extensivos no uso do fator terra parece-nos constituir a base sobre a qual se assentará o futuro da ocupação da Amazônia.

6.2 **Ocupação Econômico-** **Demográfica da** **Amazônia**

6.2.1 **Introdução**

Dado que o presente trabalho objetiva analisar períodos mais recentes da ocupação econômico-demográfica da Amazônia, não se procederá nesta parte a uma análise retrospectiva da situação demográfica da região durante os períodos colonial e imperial. Inicia-se a análise no contexto do ciclo econômico da borracha, durante o qual observam-se influxos e refluxos de população bem específicos, determinados tanto no tempo quanto espacialmente.

Historicamente, observa-se que, durante a primeira metade do século XIX, a extração da borracha amazônica é feita em pequena escala, para atendimento da demanda de um mercado externo ainda restrito. À medida que as nações industrializadas descobrem novos usos para o produto, em particular na fabricação de pneumáticos para veículos a motor de combustão interna, a Amazônia passa a ser foco de interesse de grupos nacionais e internacionais, voltados, basicamente, para a extração e comercialização do látex, produto este que naquela época tinha na Amazônia a maior reserva natural do mundo.

De 1850 até aproximadamente 1912, primeira etapa do ciclo da borracha, a região experimenta um período de grandes modificações demográficas e econômicas. A necessidade de mão-de-obra para coletar o látex, aliada a uma intensificação do comércio do produto, atraem para a região novos fluxos migratórios, em sua maioria provenientes do Nordeste. Observa-se, por outro lado, a formação de vários povoados e

pequenos núcleos urbanos, servindo como ponto de apoio comercial à atividade extrativista. Cidades como Belém e Manaus transformam-se em pontos estratégicos para comercialização e escoamento do produto, que, por sua vez, flui diretamente da região para os mercados europeus e americanos pelos rios amazônicos.

A segunda fase do extrativismo da borracha inicia-se por volta de 1912, estendendo-se à década de 20. Esta fase se distingue substancialmente da anterior, caracterizando-se não mais pelo crescimento demográfico e econômico da região, mas sim pela desaceleração desses dois fatores. A concorrência de outros mercados produtores, tais como o do Ceilão (atual Sri Lanka), Malásia, Indonésia e Tailândia, e as crises internacionais (principalmente a I Guerra Mundial) constituem os principais fatores responsáveis pelo término do período áureo da borracha amazônica.

6.2.2 Ciclo da Borracha e Migração

Por natureza, a atividade extrativista da borracha, que é extraída da seringueira e do caucho (este existiu em grande profusão na microrregião do médio Tocantins, principalmente São João do Araguaia e Conceição do Araguaia, estendendo-se até as fronteiras do Estado do Pará com o Maranhão) através de técnicas bastante rudimentares, demanda grande volume de mão-de-obra. A dispersão das árvores produtoras do látex e a distância entre a localização dos seringais e os povoados e cidades que serviam de ponto de apoio para suprimento das necessidades dos seringueiros, aliados a uma crescente demanda internacional da borracha, tornavam ainda mais crucial o fator mão-de-obra.

Na época em que se inicia a ascensão do preço do produto no mercado externo, a população da região é numericamente restrita. Segundo Tupiassu, por exemplo, “apenas o século XIX, com o ciclo da borracha ocorrido na sua segunda metade, proporcionou a essa população atingir a casa dos 700.000 — isto é, multiplicar-se por 7 em menos de 100 anos”.¹ A única alternativa para incrementar-se a mão-de-obra na extração da borracha é, portanto, através da imigração de trabalhadores de outras regiões do País. Esta é a hipótese básica de Celso Furtado, segundo o qual “a expansão da produção de borracha na Amazônia era uma questão de suprimento de mão-de-obra”. Dado que “as exportações de borracha extrativa brasileira subiram da média de 6.000 toneladas nos anos 70, para 11.000 nos 80, 21.000 nos 90 e 35.000 no primeiro decênio deste século”, tal “aumento da produção deveu-se exclusivamente ao influxo de mão-de-obra, pois os métodos de produção em nada se modificaram”.² Observando a população dos Estados do Amazonas e do Pará no período correspondente ao aumento da produção de borracha (dos anos 70 até a virada do século), Furtado calcula um incremento populacional para os dois Estados, conjuntamente, de cerca de 366.000 pessoas. Desse total, considera que 106.000 teriam decorrido de um crescimento vegetativo à taxa de 1% ao ano e as outras 260.000 pessoas em decorrência direta da imigração para aqueles dois Estados. Através de dados censitários correspondentes aos anos de 1890 a 1900, o autor estima que o influxo de imigrantes para a área em questão teria sido da ordem de 20.000 pessoas nesse período de apenas 10 anos.

¹ Amílcar Alves Tupiassu, “O Processo Demográfico da Amazônia”, in *Problemática da Amazônia*, vol. 90 (Biblioteca do Exército Editora, 1971), p. 249.

² Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (São Paulo: Editora Nacional, 1967), p. 139.

É no contexto de tal proposição que se pode entender o aumento da produção de borracha, observado no período compreendido entre 1891 (21.000 toneladas) e 1901/10 (35.000 toneladas). Em 1912, o látex amazônico alcança o máximo de sua produção (42.000 toneladas), o que somente poderia ter sido atingido através de um incremento da mão-de-obra, dado que as técnicas de produção não teriam sido modificadas. Há que se considerar, ainda, o fato de que Celso Furtado lida em sua análise apenas com dados referentes aos Estados do Amazonas e do Pará, podendo-se deduzir, portanto, que o fluxo de imigrantes teria sido bem mais elevado, pois a extração do látex havia-se irradiado, também, por áreas não pertencentes àqueles Estados, como por exemplo o ex-Território do Acre.

Apesar da inexistência de dados comprobatórios acerca dos influxos migratórios na Amazônia, na época do auge da economia da borracha, vários estudiosos do assunto fazem referência ao fato. Descrevendo a área do Itacaiúnas, Octávio Velho observa: "A certeza do caucho atrai multidões de muitas partes, especialmente do Maranhão e do norte de Goiás, ainda transbordamentos da frente pecuarista, e também do Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco e outros Estados".³

Audrin, analisando as transformações sofridas pelo povoado de Conceição do Araguaia, localizado na área sudeste do Pará, relata: "Uma outra causa de transformação rápida e imediata era a descoberta, em 1904, de uma riquíssima zona de borracha nas matas vizinhas. Chegaram logo às centenas os extratores da preciosa castilhoa. Conceição tornou-se um dos importantes centros caucheiros da região amazônica, sobretudo após o encontro nas florestas dos seringueiros do Araguaia com os do Xingu. Era um movimento incessante de tropas chegando

³ Octávio Guilherme Velho, *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: Estudo do Processo de Penetração numa Área da Transamazônica* (Rio de Janeiro: Zahar, 1972), p. 41.

de todas as direções, atravessando o rio, passando alguns dias em Conceição antes de afundarem nas matas".⁴

Quanto à origem dos fluxos migratórios, é preciso considerar, inicialmente, o que ocorria nas outras regiões do País na época em que a Amazônia se engajava no monoextrativismo da borracha. O Sul do País, principalmente São Paulo, encontrava-se envolvido na cafeicultura, para a qual se utilizava em grande proporção a mão-de-obra de imigrantes estrangeiros. Em Minas Gerais, próximo à fronteira do Estado do Rio de Janeiro, expande-se também, nas últimas décadas do século passado, a economia cafeeira, na qual se aproveita a mão-de-obra disponível desses dois Estados.

A região nordestina, por outro lado, na segunda metade do século XIX, apresenta um quadro de problemas conjunturais que de certa forma favorece a Amazônia em termos de entrada de fluxos migratórios provenientes do Nordeste. A decadência da cultura do algodão, a partir dos anos 60, deixa disponível grande reservatório de mão-de-obra até então empregada nessa atividade. Economicamente, portanto, os Estados nordestinos, onde a cultura algodoeira havia-se expandido nas décadas anteriores, passam para um estágio de estagnação, com sérios problemas de pressão demográfica sobre a terra.

Tal quadro torna-se mais agudo com a ocorrência da seca de 1877/80, "durante a qual desapareceu quase todo o rebanho da região e pereceram de cem a duzentas mil pessoas".⁵

Considerando que nessa época a Amazônia carecia de mão-de-obra para a coleta do látex, encaminhar-se para as áreas de extração da borracha constituiu para grande proporção da mão-de-obra nordestina uma alternativa plausível. No primeiro

⁴ José M. Audrin, *Entre Sertanejos e Índios do Norte: O Bispo-Missionário Dom Domingos Carrerot* (Rio de Janeiro: Agir, 1946), p. 85.

⁵ Celso Furtado, *op. cit.*, p. 141.

momento, a migração se processa em base espontânea e individual, ou seja, indivíduos deslocam-se para a região concentrando-se principalmente nas cidades do norte, mais próximas à região nordestina. A partir do momento em que se percebem as vantagens, dentre as quais o aumento da produção pela inserção daqueles migrantes na coleta da borracha, inicia-se uma campanha, a nível governamental, pelo direcionamento dos fluxos migratórios do Nordeste para as áreas de extração da borracha.

A partir dos anos 80, portanto, o migrante nordestino vai sobretudo engrossar os contingentes de trabalhadores nos seringaais da Amazônia. Em virtude da demanda externa do produto e da crescente produção da borracha, pode-se depreender que os fluxos nordestinos mantiveram certa continuidade durante a fase áurea da economia da borracha.

Com a derrocada econômica desse produto no mercado internacional, inicia-se outro movimento migratório dentro da região, cujos reflexos maiores incidem sobre as grandes cidades, principalmente Manaus e Belém, para onde se dirige parte substancial da população envolvida no monoextrativismo da borracha. Enquanto as áreas (municípios, povoados, pequenas cidades) de extração do látex passam por um período de perda de população, Manaus e Belém experimentam um processo de "inchação" demográfica, conforme se pode verificar na seção seguinte.

6.2.3 Decadência do Ciclo da Borracha e Migração: O Caso de Belém e Manaus

A transformação demográfica das cidades de Belém e Manaus pode ser observada já na última década do século XIX.

É, entretanto, no período compreendido entre 1910 e 1920 que o crescimento populacional dessas duas cidades se acelera. Segundo Catharina Virgolino Dias, “Belém, como metrópole regional, ao findar do século XIX contava com 150.000 habitantes. Em 1920, 232.402, acusando nesses 20 anos um crescimento demográfico de 57,6%”.⁶ Em termos populacionais, Belém, por essa mesma época, classifica-se como a quinta maior cidade brasileira.

Manaus, por outro lado, em 1902 possuía uma população de 50.000 habitantes, e 75.704 em 1920.⁷ Tal incremento populacional de ambas as cidades deveu-se a vários fatores. Por se constituírem nos dois principais portos de escoamento da borracha, as atividades comerciais aí se concentraram. Dada a importância dessas atividades — recebimento do produto, intermediação e exportação — as elites locais (os seringalistas e comerciantes) e também os grupos estrangeiros ligados à atividade extrativista tinham que residir, necessariamente, em Belém e Manaus. Para atender às demandas sócio-culturais dessas elites, empreenderam-se grandes melhoramentos na infraestrutura urbana das duas cidades. Paralelamente, edificaram-se centros de diversões tais como teatro e cinema, como por exemplo os Teatros da Paz e do Amazonas, através dos quais pode-se depreender a sofisticação e o luxo dos grupos econômicos que auferiam os maiores lucros do monoextrativismo da borracha.

Quando se analisa o crescimento populacional dessas duas cidades, não se pode perder de vista o fato de que os fluxos migratórios que contribuem para tal crescimento diferenciam-se no que concerne às duas fases do ciclo da borracha. Se no pe-

⁶ Catharina Virgolino Dias, “Vida Urbana na Amazônia”, in *Revista Econômica do BASA*, vol. 2, n.º 1 (Janeiro/abril de 1972), p. 16.

⁷ *Ibid.*

ríodo de *boom* daquele produto tais cidades eram habitadas pelas elites acima referidas, no período de decadência Belém e Manaus passaram a receber os seringueiros e suas famílias, que, ante a crise da borracha, deslocaram-se à procura de outras oportunidades de trabalho. Manaus, por sua proximidade geográfica às áreas de exploração do látex, foi a primeira a receber grandes fluxos demográficos expulsos dos seringais. Além da proximidade, a facilidade de transporte através do rio Amazonas e seus afluentes contribuiu para que isto ocorresse. Apesar de mais distante e apresentar maiores dificuldades de acesso, Belém passa pelo mesmo processo de “inchação” urbana, decorrente do grande influxo de migrantes provenientes dos seringais.

Do exposto, depreendem-se duas conclusões básicas. A primeira é que as oscilações econômicas do monoextrativismo da borracha foram acompanhadas de movimentos demográficos que ora se caracterizam por migrações inter-regionais, ora por emigração e imigração dentro da própria Amazônia. Outra conclusão é que o grande contingente de mão-de-obra que proporcionou a expansão da produção de borracha na região proveio do Nordeste. Nesse contexto pode-se observar que, mesmo durante o período de 1940/45, no qual ocorre pequeno surto da borracha, de novo se utiliza a mão-de-obra nordestina. Assim sendo, verifica-se um deslocamento de mais de 25 mil trabalhadores para os seringais em geral e, especialmente, para o Estado do Acre, onde se encontravam as maiores reservas até então inexploradas.

6.2.4 Castanha e Garimpo

Paralelamente à crise do monoextrativismo da borracha, outra atividade extrativista (a coleta da castanha-do-pará), já

conhecida na região, começa a ganhar nova feição e, de certa forma, a substituir a atividade anterior na pauta de exportações brasileiras.

Durante o século XVIII, a extração da castanha voltava-se principalmente “para a sustentação de animais domésticos, datando de aproximadamente 1800 o início da exploração comercial de alguns castanhais”.⁸ A partir do momento em que se descobrem novos usos (fabricação de óleo, confeitos, o uso do leite em pratos regionais, etc.), a castanha ganha novo interesse, embora sua importância comercial somente se observe com a derrocada econômica da borracha.

Diferentemente da borracha, cujo impacto em termos de ocupação demográfico-econômica repercute em vários Estados amazônicos, a castanha causa efeitos mais limitados, visto que a maior concentração de castanhais restringia-se ao Estado do Pará e, dentro deste, a uma área delimitada geograficamente. Conforme Octávio Velho: “Na região de Marabá os castanhais são considerados extremamente ricos. Os melhores encontram-se entre o Tocantins e o Itacaiúnas, ao sul de Marabá, junto aos afluentes da margem direita do Itacaiúnas, como o Vermelho, o Sororó e o Sororozinho, nos atuais municípios de Marabá e São João do Araguaia. Estendem-se, porém, até Conceição, e os há também na margem esquerda do Itacaiúnas para os lados de Itupiranga, Jacundá e Tucuruí, e na direção do Xingu; embora, ao que se saiba, mais fracos”.⁹

Durante o ciclo da borracha, apesar de a castanha não mostrar expressividade econômica em termos de exportação, na área de Marabá sempre foi explorada utilizando-se em grande parte a mão-de-obra envolvida também na coleta do látex pro-

⁸ DEMA/PA, *Castanha do Brasil; Levantamento Preliminar* (Belém, 1976), p. 2.

⁹ Octávio Gullherme Velho, *op. cit.*, pp. 52-53.

veniente do caucho — cujas maiores reservas ali se encontravam. Tal complementaridade era possível, pois o período de safra da castanha (durante o inverno, ou seja, na época das chuvas) correspondia à entressafra da borracha, que era explorada durante o período das secas. Finda a coleta da borracha, parte dos seringueiros embrenhava-se nos castanhais livres (em áreas pertencentes aos municípios, nos quais qualquer indivíduo podia coletar a castanha), aí permanecendo até que tivessem acumulado quantidade suficiente para comercialização. Na maioria dos casos, o produto era vendido a um comerciante local, ou a outra pessoa que tivesse os implementos necessários à sua coleta.

Uma das peculiaridades da extração da castanha é a impossibilidade de fixar mão-de-obra. Isto, aparentemente, acontece por três motivos: a) pelo caráter sazonal da atividade, ou seja, terminado o período de safra a mão-de-obra é logo dispensada; b) por fatores naturais: de uma safra para outra a produção dos castanheiros oscila, tornando imprevisível, portanto, o número de castanheiros a serem empregados; e, finalmente, c) o caráter de espoliação na comercialização do produto, através do sistema de aviamento. Não cabe aqui, entretanto, entrar em maiores detalhes acerca desses três motivos, pois implicaria uma discussão mais extensa e aprofundada de certas variáveis econômico-sociológicas e mesmo culturais, principalmente com relação ao último item.

A substituição da atividade da borracha pela castanha torna-se patente ao se examinarem alguns dados relativos à produção da castanha. O Estado do Pará exportou, na safra de 1896/97, cerca de 70.758 hectolitros do produto para os mercados americano e europeu.¹⁰ Daí para a frente, a castanha perde sua importância na pauta de exportação, e a borracha

¹⁰ *Ibid.*, p. 49.

passa a predominar. Em 1919, a exportação de castanha excede a pouco mais de cinco mil hectolitros (5.396 hl), saltando entretanto para 120.417 hl nos sete anos seguintes.¹¹ Tal expansão da produção em tão curto período de tempo somente teria sido possível por dois fatores. Primeiramente, a quebra total da hegemonia da borracha como produto extrativo voltado para a exportação. De fato, em 1919 o látex já perdera sua importância anterior. O segundo fator está relacionado ao aproveitamento da infra-estrutura montada, ainda que rudimentarmente, durante o ciclo da borracha. Parte da mão-de-obra anteriormente envolvida na extração de látex por certo foi utilizada para a castanha. Tanto assim que o município de Marabá não sofreu processo abrupto de despovoamento, como os de Conceição do Araguaia e São João do Araguaia quando do declínio da economia da borracha.

A mudança de centros de extração da castanha constitui uma das primeiras transformações observadas. Aparentemente, em seus primórdios a produção da castanha concentrou-se na área do baixo Tocantins. Tal situação perdura, principalmente, durante a fase extrativa da borracha, modificando-se, no entanto, quando esta última atividade entra em declínio. A partir daí, a área do médio Tocantins, até então envolvida na extração do látex, volta-se inteiramente para a produção da castanha, ultrapassando o baixo Tocantins em termos de produção, comercialização e importância como pólo econômico.

Nesse contexto, os percalços sócio-econômicos decorrentes da decadência da borracha são menos palpáveis no município de Marabá. Enquanto outros municípios da região apresentam nessa época um quadro de estagnação econômica, no qual a população remanescente volta-se para a agricultura de subsis-

¹¹ *Ibid.*, p. 47.

tência, como parece ter sido o caso de Conceição do Araguaia e outros, Marabá transforma-se num centro econômico importante, para o qual afluem recursos humanos e econômicos de outras áreas. As conseqüências imediatas e mais profundas da atividade da castanha são, portanto, mais palpáveis na cidade de Marabá. Dentre outros fatores, contribui para isto a distância relativamente pequena entre essa cidade e os castanhais, principalmente no início da expansão da atividade, quando se exploravam as áreas mais próximas.

Diferentemente do que ocorre no caso da exploração da borracha, com exceção dos exportadores, que permaneciam em Belém, a grande maioria do pessoal envolvido na produção de castanha fixava residência em Marabá, particularmente quando o sistema de arrendamento dos castanhais é substituído pelo de aforamento. A atividade comercial, que já era importante característica da cidade, intensifica-se, dado que o local torna-se o centro supridor de mercadorias necessárias à sustentação da atividade: gêneros alimentícios, vestuário e instrumentos de trabalho para os castanheiros, que em sua maioria provinham de Belém. Todos esses fatores conjugados fizeram de Marabá importante centro urbano-comercial, numa época em que a grande maioria de outras cidades mergulhava num processo de estagnação.

Surge, após os anos 30, uma relação de complementaridade entre a castanha e o garimpo de diamantes e de cristal de rocha, semelhante à que se observou entre a borracha e a própria castanha. Durante a década de 30, chegam à área de Marabá fluxos migratórios compostos em sua maioria de indivíduos ligados à atividade garimpeira, egressos de outras áreas do País, talvez mais próximas à região e, por conseguinte, com interesses e objetivos específicos. Tais fluxos localizam-se, portanto, não nas proximidades dos castanhais, mas à beira dos rios Tocantins e Araguaia.

Com as primeiras ocorrências de diamante, o garimpo passa a merecer atenção de outros migrantes que inicialmente se dedicavam à atividade castanheira. Dado que também é atividade sazonal, realizada na época da seca, a lavra de diamantes exerce função complementar à da castanha, ao invés de transformar-se em sua competidora em termos de mão-de-obra. Tal complementaridade entre as duas atividades favorece certa fixação de mão-de-obra, o que isoladamente a castanha não conseguiu.

O garimpo de diamantes dá lugar à exploração do cristal de rocha durante o período 1940/44, em relação ao qual havia considerável demanda externa. No decorrer desses quatro anos, as localidades ligadas a essa atividade assumem relativa proeminência. Tal é o caso de São João do Araguaia e Apinagés, que por essa época concentram razoável população e um grande comércio do produto.

Apesar do curto período de duração, a atividade garimpeira contribuiu, de um lado, para a fixação de mão-de-obra ligada à castanha e, de outro, para a formação de alguns núcleos populacionais à beira dos rios Tocantins e Araguaia, cuja população, passada a época áurea do garimpo, dedica-se à agricultura de subsistência.

A atividade extrativa da castanha, entretanto, tem mantido sua hegemonia. Subsistiu à borracha e ao garimpo. Presentemente, no entanto, a castanha enfrenta outra atividade — a pecuária extensiva. Surgindo e permanecendo durante muito tempo como atividade complementar à castanha, a pecuária já apresenta alguns indícios de que suplantará aquela, dadas algumas modificações nas políticas econômicas para a região, tornando-se assim atividade hegemônica, senão da Amazônia como um todo, pelo menos do Estado do Pará.

6.2.5

Rodovia Belém—Brasília: Implicações Demográfico- Econômicas

De modo semelhante à construção da nova capital, a abertura da Belém—Brasília constitui marco político-econômico de uma fase desenvolvimentista do País, ocorrida na década de 50. A rodovia, entretanto, tem uma importância fundamental no contexto da Amazônia, dado que estabelece sua integração com a região Sul, em franca expansão, e, mais ainda, com o próprio Distrito Federal. Pela primeira vez em sua história a Amazônia encontra-se em situação de igualdade relativa às outras regiões do País, no que se refere às ligações viárias com o poder central.

A nível mais regional, as repercussões sócio-econômicas e demográficas da Belém—Brasília são inúmeras e profundas, tornando, portanto, difícil analisá-las no contexto mais global da própria Amazônia. Em razão disso, focalizaremos alguns aspectos e implicações da rodovia nas zonas fisiográficas do Itacaiúnas e do Planalto. Esta última engloba os municípios de Conceição do Araguaia e Santana do Araguaia, enquanto a primeira constitui-se de quatro municípios: São João do Araguaia, Jacundá, Itupiranga e Marabá.

Como salientado anteriormente, após a derrocada da borracha vários municípios dessa zona experimentam um período de estagnação econômica. Excetuando-se Marabá, para onde se dirigem fluxos de trabalhadores para a exploração da castanha, o despovoamento torna-se fato comum nas áreas estagnadas.

Como um dos elementos propulsores da construção do ramal Belém—Brasília/Marabá, a atividade extrativista da castanha é das primeiras a usufruir das vantagens geradas pela rodovia. O transporte rodoviário possibilita maiores lucros aos produtores na medida em que facilita o escoamento da produ-

ção, pois diminui o risco de deterioração, tão comum quando o transporte se faz pelos rios. Possibilita ainda, por outro lado, maiores facilidades de comunicação entre produtores-comerciantes e exportadores localizados em Marabá e Belém, respectivamente.

O comércio regional também se beneficia com a estrada, que possibilita, aos comerciantes em geral, certa independência de Belém no que diz respeito à compra e venda de determinados produtos. O fato é que, quando o acesso a essa zona se fazia somente pelas vias fluviais, a capital paraense funcionava como um centro polarizador e distribuidor de mercadorias. Com a abertura da rodovia, o tráfego de caminhões “possibilita ligações mais freqüentes, mais diretas, entre as áreas produtoras e os grandes centros consumidores do Sul do País, facilitando relações comerciais que fogem à velha estrutura, apoiada ainda hoje no sistema de aviamento”.¹²

Quanto ao aspecto demográfico, a Belém—Brasília passa a exercer papel fundamental. Na primeira fase, a rodovia redireciona fluxos migratórios provenientes de áreas estagnadas, como, por exemplo, Bragantina e Salgado, para outras áreas da Amazônia. Tal redirecionamento de fluxos migratórios intra-regionais é bastante importante, principalmente se considerarmos que as populações expulsas dessas áreas estagnadas, na ausência da rodovia, tenderiam a concentrar-se em áreas urbanas, em especial na capital paraense.

Na segunda etapa, a rodovia passa a exercer função catalisadora de fluxos migratórios provenientes de outras regiões do País. A região Nordeste, mais uma vez, é a que mais contribui para a ocupação da Amazônia. A diferença é que agora os

¹² Myrlam Gomes Coelho Mesquita, “Terra-Água no Complexo Amazônico e a Organização da Economia Regional”, in *Problemática da Amazônia* (Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971), p. 207.

fluxos migratórios nordestinos chegam pelas estradas, e não pelos rios, localizam-se às margens da rodovia, e não à beira-rio, embora a forma de ocupação ainda seja linear.

Na colocação de Sanders, a espontaneidade do processo migratório é uma característica importante da Belém—Brasília: “Muitas pessoas já estavam vindo e, com exceção do projeto de colonização de Ceres, o Governo apenas construiu a estrada. O Governo não forneceu sementes, assistência técnica ou, mesmo, transporte”.¹³ A migração espontânea é, portanto, uma das peculiaridades da Belém—Brasília. É o que a distingue nitidamente da rodovia Transamazônica, na qual, de início, se estabelece um padrão de migração dirigida através dos projetos de colonização de Altamira, Marabá e Itaituba.

A abertura do ramal da Belém—Brasília/Marabá produz impacto na ocupação demográfica e econômica na área em destaque. A mudança do eixo de penetração (de rios para rodovia) modifica, numa fase mais recente, o tipo de migrante que se dirige à área. Em Conceição do Araguaia, por exemplo, intensifica-se a entrada de fluxos migratórios compostos não somente de nordestinos, mas também de mineiros, paulistas, paranaenses e goianos. Na década de 60, o município de Conceição do Araguaia passa de uma população de 7.554 habitantes para 28.952, o que representa um crescimento decenal de 383,28%. Observa-se maior proporção de migrantes provenientes de Goiás, o que pode ser explicado pela proximidade geográfica entre Conceição do Araguaia e cidades goianas situadas às margens do rio Araguaia.

A destinação desses fluxos migratórios para Conceição do Araguaia está ligada à abertura da estrada (ramal Belém—

¹³ Thomas G. Sanders, “Brazilian Interior Migration: Three Frontier Cities on the Belém—Brasília Highway”, in *East Coast South America Series*, vol. 15, n.º 2 (1971), p. 4.

Brasília/Marabá, que facilitou o acesso àquela área) e à pecuária empresarial, que se está transformando na atividade hegemônica da região. A ascensão dessa atividade, por outro lado, liga-se à implantação das novas políticas de incentivos à pecuária, analisadas em outra seção deste trabalho.

São João do Araguaia, tal qual outros municípios dessa zona fisiográfica, permanece estagnado até a década de 60. Entretanto, no período 1960/70 pode-se observar um crescimento populacional significativo, ou seja, de 251,08%. Em termos absolutos, a população passa de 6.104 para 15.326 pessoas entre 1960 e 1970. Dos 15.326 habitantes, 8.805 têm menos de 10 anos de residência, donde se pode concluir que o crescimento populacional verificado na década passada é função de recentes fluxos migratórios para o município. Considerando que o impacto da abertura da Transamazônica e da expansão da pecuária é mais recente (na atual década), a entrada de migrantes naquele município entre 1960/70 teria sido propiciada, em grande parte, pela abertura do ramal Belém—Brasília/Marabá.

Valverde e Dias, ao analisarem os impactos da ligação da rodovia Belém—Brasília no município de Marabá, prevêm uma “euforia nos negócios da castanha e expansão das invernadas”.¹⁴ Na verdade, a influência da estrada na atividade extrativista da castanha é indubitável, como salientado anteriormente.

Vejamos, agora, as possíveis transformações na pecuária de Marabá. Na primeira fase dessa atividade, verifica-se íntima ligação com a exploração da castanha, a chamada fase de con-

¹⁴ Orlando Valverde e Catharina Virgolino Dias, *A Rodovia Belém—Brasília: Estudo de Geografia Regional* (Rio de Janeiro: IBGE, 1967), p. 173.

sorciamento de castanha/gado.¹⁶ A atividade volta-se, basicamente, para o mercado local e, sobretudo, para o atendimento das necessidades de manutenção dos castanheiros, que permaneciam durante toda a época da safra no interior dos castanhais. No final da década de 50, irrompe uma crise de abastecimento de carne em Belém, causada, em primeiro lugar, pelo crescimento populacional e, em segundo, pela decadência da pecuária de Marajó, que até então era o grande centro abastecedor da capital paraense. Essa crise vem solidificar a atividade pecuária de Marabá, até então exercida em caráter intersticial.

A expansão da atividade, entretanto, estava limitada pela dificuldade de transporte do gado, o qual se fazia em grande parte por via aérea, tornando onerosa a atividade para os produtores locais. A abertura do ramal Belém—Brasília/Marabá vem, conseqüentemente, resolver este impasse, possibilitando melhor transporte do gado marabaense e a custos mais baixos. A partir dessa época, com a facilidade de transporte proporcionada pela estrada e a sempre crescente demanda de carne por parte de Belém, a pecuária passa a interessar maior proporção de pessoas anteriormente ligadas apenas à castanha. Dessa forma, gradativamente, as invernadas de Marabá vão-se transformando em fazendas de criação, ampliando-se os investimentos na pecuária, através da formação de pastagens e melhoria do rebanho local.

A década de 60, como se observou em relação aos municípios de Conceição do Araguaia e São João do Araguaia, pode ser considerada o marco de um novo tipo de ocupação de Marabá. Com o término da construção da PA-150 em fins dos anos 60, o município começa a receber relevantes fluxos migratórios, compostos em grande parte de nordestinos. Em 1960, a população marabaense atinge um total de 14.228 habitantes. Já

¹⁶ Octávio Guilherme Velho, *op. cit.*, em especial “Boi e Castanha”, capítulo 6, para um aprofundamento desta fase.

os dados do Censo Demográfico de 1970 acusam uma população de 24.474 pessoas no município como um todo e de 14.585 na área urbana. Tal crescimento demográfico deve também estar associado, entre outros fatores, à chegada da rodovia Belém—Brasília ao município.

A medida que a estrada PA-150 ia sendo construída, vários povoados foram-se formando às suas margens, embora parte substancial das pessoas já se encontrassem na área anteriormente à abertura da estrada. Com a expansão de povoados como Vila Rondon e Abel Figueiredo, Marabá passa a ser o ponto principal de atração para os migrantes que chegavam nesses povoados. Primeiramente, por seu caráter de centro comercial, Marabá torna-se o local mais importante e de fácil acesso para as atividades de compra, troca e venda de produtos. O segundo fator de atração relaciona-se ao fato de que em Marabá havia uma atividade sazonal — a extração da castanha — que possibilitava relativa absorção de mão-de-obra durante certos meses do ano. Nesse contexto, muitos migrantes que se dirigiram a esses povoados situados ao longo da estrada em busca de terras para cultivo, por não as terem conseguido dirigiram-se a Marabá em busca de outras alternativas de trabalho. Tal fato vem-se repetindo em períodos mais recentes, tornando-se mais agudo à medida que os conflitos fundiários, causados pela expansão da pecuária, se aceleram naquela área da estrada.

Em resumo, a abertura do ramal Belém—Brasília/Marabá trouxe consigo conseqüências nos âmbitos econômico e demográfico para uma parte específica da Amazônia. Ao mudar-se o antigo eixo de penetração dos rios para a estrada, modificou-se também o tipo de ocupação. A origem dos migrantes que chegam à área diversifica-se: nordestinos continuam a vir, mas também chegam migrantes de outras regiões, em especial do Sul e do Centro-Oeste. Ao mesmo tempo em que a estrada traz consigo benefícios a outras atividades, também proporciona

certa expansão da pecuária local. Contudo, sua maior contribuição está no papel de intensificadora da migração espontânea para uma área que se encontrava estagnada.

6.2.5.1

Implantação da Zona Franca de Manaus: Conseqüências Demográficas

Durante o ciclo da borracha, Manaus desenvolve infra-estrutura urbana não muito distinta do padrão de outras cidades brasileiras da época. Ao findar aquele ciclo, Manaus já possui um sistema de água, esgoto e eletricidade e população superior a 50.000 habitantes. O tamanho da população vai, entretanto, aumentar rapidamente após o declínio da borracha, crescimento esse proporcionado por fluxos migratórios de áreas estagnadas da Amazônia. A base econômica do município passa a ser o processamento e comercialização de alguns produtos regionais, tais como juta, castanha e madeira.

No início da década de 60, Manaus distingue-se dos outros municípios do Estado do Amazonas pelo tamanho de sua população: "Apenas o município de Manaus possuía mais de 43.000 habitantes e tinha uma densidade demográfica superior a 7 hab./km²; a grande maioria dos 44 municípios existentes no Amazonas não tinha mais de 18.000 habitantes e neles as densidades de população eram geralmente inferiores a 0,80 hab./km²".¹⁰

O dado mais importante, sobretudo, é que, dentre os 44 municípios componentes do Estado do Amazonas, apenas o de Manaus apresentava uma população urbana superior à rural.

¹⁰ Antônio Rocha Penteado, "A Distribuição da População do Estado do Amazonas e seus Problemas", in *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n.º 8 (1970), p. 33.

Enquanto a população do Estado totalizava 714.744 habitantes distribuídos pelos vários municípios, Manaus isoladamente possuía já em 1960 uma população urbana de 152.432 habitantes.¹⁷

A tabela a seguir, onde se encontram as microrregiões homogêneas do Estado em termos de seus respectivos tamanhos, população e densidade demográfica, pode elucidar melhor a conformação rural dos municípios em 1960.

Os dados da tabela indicam grande desproporção entre as populações rural e urbana dos municípios, com exceção da microrregião do Médio Amazonas. Considerando que engloba o

TABELA VI. 1
MICRORREGIÕES HOMOGÊNEAS DO ESTADO
DO AMAZONAS SEGUNDO TAMANHO,
POPULAÇÃO E DENSIDADE
DEMOGRÁFICA — 1960

Microrregiões	Área (km ²)	Popula- ção Urbana	Popula- ção Rural	Popula- ção Total	Densida- de (Hab./ km ²)
Solimões-Ja- vari	215.312	8.524	47.912	56.466	0,26
Juruá	132.337	4.839	47.087	51.926	0,39
Purus	222.216	7.046	52.266	59.312	0,27
Madeira	229.518	6.666	52.918	59.584	0,26
Rio Negro	337.398	3.850	31.360	35.210	0,10
Solimões-Tefé	206.296	17.135	50.196	67.331	0,33
Médio Amazo- nas	215.910	188.594	196.351	381.945	1,78

FONTE: Penteado, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷ *Ibid.*

município de Manaus, pode-se inferir que a população urbana desta microrregião (188.594) estaria inflada pela concentração urbana de Manaus, que atinge 152.432 habitantes.

Deixando de lado por enquanto a variável demográfica, vejamos o que ocorre, economicamente, na área sob análise. As perspectivas econômicas da sub-região da Amazônia Ocidental nessa mesma época, como de resto de toda a Amazônia, eram pouco promissoras. Percebendo a precariedade econômica da região, o Governo Federal passa a tomar uma série de decisões, sendo a primeira delas a Operação Amazônia. Essa operação constitui um “conjunto de leis, medidas e providências, visando a desenvolver a Amazônia, ocupá-la, povoá-la e fortalecê-la economicamente”.¹⁸ Estabelecida no decorrer de 1966, a Operação Amazônia parece ter causado limitado impacto sobre a Amazônia Ocidental e poucas repercussões econômicas sobre Manaus.

Tal argumento pode ser fortalecido com base nos benefícios gerados por esse programa. A abertura dos ramais da Belém—Brasília, ou seja, de Capitão Poço, Tomé-Açu e Marabá, assim como a transformação da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) na SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), através da Lei nº 5.174, e a implantação dos incentivos fiscais vão sobremaneira concentrar-se na Amazônia Oriental. O afluxo de recursos e benefícios para esta área incrementa o desequilíbrio regional entre as duas Amazônias. Nesse contexto, o poder central busca alternativas para incentivar o desenvolvimento da Amazônia Ocidental, procurando diminuir o desequilíbrio regional.

¹⁸ Clara Pandolfo, “A Amazônia, seu Grande Potencial de Recursos Naturais e Oportunidades de Industrialização”, in *Boletim Geográfico*, vol. 30, n.º 221 (março/abril de 1971), p. 35.

sobrepuja a rural. A desproporção entre a população urbana (232.998 habitantes) e a rural (4.319) indica a existência de fluxos migratórios rural-urbano um tanto relevantes.

Durante o período 1960/70, a população da cidade de Manaus cresce a uma taxa de 6% ao ano, aproximadamente. Um crescimento populacional dessa natureza tende a aumentar a demanda de gêneros alimentícios, serviços básicos na área de educação, saúde e, principalmente, de criação de empregos, para absorver a mão-de-obra que para ali se desloca. De 1968 a 1975, período no qual a Zona Franca estimulou o crescimento do setor industrial e do comércio, os problemas gerados pela concentração urbana da população de Manaus parecem ter sido solucionados em parte: “A taxa de desemprego, no período 1968/71, por exemplo, experimentou um declínio de 9 para 8,2%, o que é bastante relevante se se considera o rápido crescimento populacional e a estrutura demográfica da cidade”.²⁰

Presentemente, no entanto, uma série de dúvidas paira sobre a continuidade do sucesso relativo da Zona Franca de Manaus no que se refere à absorção de mão-de-obra e ao atendimento das demandas de uma população crescente. As dúvidas advêm das últimas decisões tomadas no ano de 1976 pelo Governo Central, restringindo para 150 dólares o limite máximo de compras livres de taxas de importação. Acima desse limite, qualquer item estaria sujeito às taxações estabelecidas para produtos importados. Tal restrição, estabelecida através do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, indubitavelmente acarretará uma desaceleração da atividade comercial, que, por outro lado, produzirá um impacto direto sobre o mercado de trabalho local. Visto que a legislação é bastante recente, não se pode medir seu impacto, o que dificulta, de certa maneira, estabelecer respostas para o problema da ocupação econômica e demográfica da microrregião do Médio Ama-

²⁰ *Ibid.*, pp. 170-171.

zonas, que envolve, de um lado, os aspectos econômicos e, de outro, o aspecto populacional.

Dada a importância da década de 60 como ponto de partida para o atual processo de ocupação humana da Amazônia, analisemos algumas características da sua evolução demográfica nesse período.

6.3 **Evolução da População** **na Década de 60**

Segundo o exposto na seção anterior, espera-se que, devido à abertura das estradas, à implantação de projetos de colonização oficial, aos investimentos no setor da agropecuária e mineração, esteja ocorrendo nesta década na Amazônia um volumoso fluxo imigratório inter-regional. Apesar de já se terem feito alguns levantamentos localizados, será necessário esperar pelo Censo Demográfico de 1980 para avaliar-se o sentido e a magnitude desses fluxos.

Torna-se útil uma sucinta exposição do que ocorreu durante a década de 60 em termos migratórios na região Norte, seja entre suas unidades, seja entre ela e o resto do País. Deve-se também ter em mente que durante aquele período foi implantada a primeira grande rodovia da região (a Belém—Brasília), que, segundo se esperava, provocaria importante deslocamento populacional, principalmente para o Estado do Pará.

Antes de qualquer discussão sobre migração, deve-se analisar os componentes demográficos básicos da população regional na década, uma vez que o crescimento natural da população tem desempenhado e deverá ainda continuar a desempenhar importante papel na evolução da população total da região.

6.3.1 Níveis Regionais de Natalidade e Mortalidade

O crescimento natural de uma população depende de seus níveis de natalidade e mortalidade. A diferença entre as respectivas taxas brutas fornece o nível pelo qual a população crescerá anualmente, caso fosse fechada, isto é, na ausência de migração.

As taxas brutas de natalidade e mortalidade das unidades da região Norte, assim como do Brasil como um todo, são apresentadas na Tabela VI.3. Observa-se que, tanto no setor rural, quanto no urbano, os níveis de natalidade da região Norte são bem superiores às médias nacionais. A natalidade rural é superior à urbana em todas as unidades, com exceção do Amapá. Na realidade, os níveis de natalidade rural na Amazônia são elevados, podendo-se afirmar que estão entre os maiores do mundo. Aliás, deve-se chamar a atenção para o fato de que a região Norte, na década passada, apresentou os maiores níveis de fecundidade do Brasil.²¹

Já quanto aos níveis de mortalidade, a região Norte como um todo coloca-se um pouco abaixo da média brasileira. Suas unidades situam-se em torno ou abaixo da média nacional, com exceção de Rondônia, onde as estimativas estão a indicar condições de vida bem precárias. As condições sanitárias e de nutrição, razoavelmente boas, devido às próprias características naturais, têm sido apontadas como fatores básicos para o nível de mortalidade apresentar-se relativamente baixo.

As diferenças das taxas brutas de mortalidade entre os setores rural e urbano refletem, antes de tudo, as diferenças

²¹ José Alberto Magno de Carvalho, *Tendências Regionais de Fecundidade e Mortalidade no Brasil* (Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1974), Monografia n.º 8.

entre as distribuições etárias. Na realidade, em várias unidades a mortalidade rural é menor que a urbana.²²

Apesar da pequena base populacional, torna-se evidente que, pelos níveis extremamente altos de natalidade e razoavelmente baixos de mortalidade, a população apresenta elevado potencial de crescimento natural, independentemente dos fluxos imigratórios.

6.3.2 Crescimento Natural e Crescimento Corrente na Década de 60

A Tabela VI.4 apresenta as taxas correntes de crescimento populacional da região e do Brasil como um todo, assim como estimativas de crescimento natural. As taxas correntes corresponderiam às observadas e as naturais às esperadas, se se tratasse de populações fechadas. A diferença entre as duas seria a taxa de crescimento anual, devida apenas à migração.

A população de todas as unidades da região Norte experimentou, na década em questão, crescimento rural bem acima da média do País como um todo, cuja taxa, aliás, foi muito baixa. No entanto, dadas as altas taxas de crescimento vegetativo da população rural das diversas unidades, em todas elas há evidência de que perderam população rural no período, com a única exceção do Amapá (coluna 7). O êxodo rural foi muito grande no caso dos Estados do Amazonas e do Acre. É rele-

²² Para as estimativas de expectativa de vida na região, ver José Alberto Magno de Carvalho, *Fecundidade e Mortalidade no Brasil — 1960/1970*, Relatório de Pesquisa (Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977).

vante observar-se aqui que, apesar de se tratar de uma região de reduzida densidade demográfica, houve em geral grande perda de população rural durante a década.

Quanto à população urbana, com as exceções do Pará e, principalmente, de Roraima, seu crescimento foi superior à média nacional (coluna 2), e apenas Roraima apresentou saldo migratório urbano negativo (coluna 8).

Levando-se em conta a população total (coluna 9), observa-se que, em relação à região Norte como um todo, os movimentos migratórios inter-regionais exerceram papel quantitativamente insignificante durante o período 1960/70 na evolução de sua população. Ao nível das unidades, Rondônia apresentou elevado saldo migratório positivo, enquanto o oposto ocorreu com o Acre, com saldo migratório negativo.

6.3.3 Fluxos Migratórios por Procedência e Destino

Fica claro pelo exposto até aqui que, de modo geral, o setor rural da região Norte não teve condições de absorver seu próprio crescimento demográfico, o que ocasionou apreciável fluxo emigratório para as áreas urbanas da própria unidade, para outras unidades da região, ou mesmo para fora dela. Por outro lado, como toda a região experimentou reduzido saldo migratório, bem inferior em termos proporcionais aos das unidades que a compõem, supõe-se que, na realidade, tenha havido fluxos migratórios de relativa importância entre as unidades, com ganhos populacionais para algumas e perdas para outras.

Devido ao tipo de quesito sobre migração introduzido no questionário do Censo de 1970, pode-se, de certa maneira,

formar uma idéia da ordem de grandeza dos fluxos migratórios da região no período 1960/70, de acordo com o lugar de procedência. Aos não naturais, perguntou-se o tempo de residência na unidade em que se encontravam, assim como a Unidade da Federação em que se localizava o município de residência anterior. Tendo por base essas informações, é possível classificar, relativamente a 1970, parte dos imigrantes e dos emigrantes de uma unidade por lugar de procedência e destino. Infelizmente, não se dispõe de dados sobre a procedência dos migrantes que, uma vez na unidade de chegada, mudaram-se de municípios, o que impede a quantificação dos emigrantes que mudaram de município, uma vez chegados à unidade de destino.

A distribuição percentual dos imigrantes e emigrantes (com procedência ou destino conhecidos) das unidades da região Norte e da própria região é apresentada na Tabela VI.5.²³ Como procedência ou destino, adotou-se o esquema das regiões usado pela Fundação IBGE ao publicar os dados preliminares do Censo Demográfico de 1970 (ver tabela a seguir).

É importante observar-se que as informações da Tabela VI.5 não se referem ao local de nascimento dos migrantes, porém ao de procedência. Assim sendo, a procedência em muitos casos se refere a uma etapa intermediária entre o local (unidade ou região) de nascimento e o de residência em 1970.

²³ Os dados da Tabela VI.4 não são diretamente comparáveis às informações do subtotal da Tabela VI.5, uma vez que, além de não incluir a parte dos imigrantes e emigrantes sem procedência ou destino definidos, depende diretamente da cobertura censitária, que na região Norte se supõe seja inferior à média nacional. No entanto, a distribuição proporcional dos imigrantes talvez já não seja tão sensível às variações de cobertura censitária.

Nomes	Unidades da Federação
Norte (I)	Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Rondônia e Roraima
Nordeste Setentrional (II)	Maranhão e Piauí
Nordeste Central (III)	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Fernando de Noronha
Nordeste Meridional (IV)	Bahia e Sergipe
Minas Gerais (V)	Minas Gerais e Espírito Santo
Rio de Janeiro (VI)	Rio de Janeiro e Guanabara
São Paulo (VII)	São Paulo
Paraná (VIII)	Paraná
Sul (IX)	Rio Grande do Sul e Santa Catarina
Centro-Oeste (X)	Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal

Com exceção do Pará, no que se refere a imigrantes, a própria região Norte foi a principal fonte e destino de seus migrantes interestaduais. Quase 10% dos imigrantes inter-regionais daquela região na década de 60 tiveram, como procedência, as regiões do Nordeste Setentrional (principalmente Maranhão), Nordeste Central (principalmente Ceará) e Centro-Oeste (principalmente Goiás). Os do Nordeste Setentrional se dirigiram basicamente para o Pará, os do Nordeste Central para o Pará, Amazonas, Rondônia e Acre e os da região Centro-Oeste para o Pará e Rondônia. Fica bem claro que o Estado do Pará constituiu-se na principal entrada na região Norte para os imigrantes inter-regionais. Na realidade, o Pará é também importante etapa intermediária para os migrantes inter-regionais, que depois se dirigem para outras unidades da região (principalmente Amazonas e Amapá).²⁴

²⁴ Para maior discussão deste tópico, ver José Alberto Magno de Carvalho e Morvan de Mello Moreira, *Migrações Internas na Região Norte* (Belém: SUDAM, 1978), 2 vols.

Quanto às emigrações inter-regionais da região Norte, os emigrantes de todas as unidades têm como principal destino a região do Rio de Janeiro, com exceção de Rondônia. As regiões Centro-Oeste e São Paulo receberam também razoável proporção dos emigrantes da região Norte.

6.3.4 Conclusões Intermediárias

Apesar da pequena base populacional, a região Norte apresentou na década passada altas taxas de crescimento natural, tanto no setor rural, quanto no urbano. No entanto, o setor rural foi incapaz de absorver todo o crescimento vegetativo, perdendo em decorrência parte substancial de sua população para o setor urbano da própria região ou para os setores rural e/ou urbano de outras regiões.

A migração inter-regional desempenhou papel pouco significativo no crescimento regional. Aquela década evidenciou crescente urbanização na Amazônia, tendo as áreas urbanas mostrado forte saldo migratório positivo. A imigração inter-regional foi relativamente pequena e se deu, sobretudo, no Estado do Pará. A maioria dos imigrantes das outras unidades da região tiveram nela própria sua principal origem e, secundariamente, nas regiões do Nordeste Central, Nordeste Setentrional e Centro-Oeste.

É importante observar-se que, entre as unidades da região Norte, apenas Amapá e Rondônia receberam significativos fluxos migratórios interestaduais, enquanto o Acre e o Amazonas constituíram-se em perdedores líquidos de população. A situação destes dois últimos Estados chama a atenção para o fato de que, quando se analisa o problema da ocupação da Amazônia, sempre se tem em mente medidas de absorção de imigrantes provenientes de outras regiões, quando na realidade há áreas de

TABELA VI.3

TAXAS BRUTAS DE NATALIDADE E MORTALIDADE — 1960/70

(Por Mil Habitantes)

	Taxas Brutas de Natalidade			Taxas Brutas de Mortalidade		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Amazonas	54,4	45,8	50,7	12,5	12,0	12,3
Pará	50,1	43,8	47,1	13,1	11,7	12,5
Acre	57,3	48,8	54,9	13,8	12,4	13,4
Amapá	49,5	49,8	49,7	13,8	10,0	11,9
Rondônia	52,2	52,7	52,5	17,0	15,8	16,4
Roraima	52,4	50,8	51,7	12,5	11,1	11,8
Região Norte	51,8	45,1	48,8	13,1	11,8	12,6
Brasil	45,5	36,5	40,6	14,0	12,6	13,1

FONTE: Baseada em estimativas apresentadas em José Alberto Magno de Carvalho, *Fecundidade...*, op. cit.

TABELA VI.4

TAXAS CORRENTES E NATURAIS DE CRESCIMENTO E TAXAS DE CRESCIMENTO
DEVIDO À MIGRAÇÃO — 1960/70

	Taxa Corrente de Crescimento			Taxa Natural de Crescimento			Crescimento Anual Devido Apenas à Migração		
	Rural (1)	Urbano (2)	Total (3)	Rural (4)	Urbano (5)	Total (6)	Rural (7)	Urbano (8)	Total (9)
Amazonas	1,5	5,5	3,0	4,2	3,4	3,8	— 2,7	2,1	— 0,8
Pará	2,3	5,1	3,5	3,7	3,2	3,5	— 1,4	1,9	
Acre	2,3	6,0	3,0	4,4	3,6	4,2	— 2,1	2,4	— 1,2
Amapá	4,5	6,0	5,5	3,6	4,0	3,8	0,9	2,0	1,7
Rondônia	2,8	7,0	4,5	3,5	3,7	3,6	— 0,7	3,3	0,9
Roraima	3,6	3,4	3,5	4,0	4,0	4,0	— 0,4	— 0,6	— 0,5
Região Norte	2,1	5,3	3,4	3,9	3,3	3,6	— 1,8	2,0	0,2
Brasil	0,5	5,0	2,8	3,2	2,4	2,8	— 2,7	2,6	

FONTES: Tabela VI.3 e Censos Demográficos.

TABELA VI.5

REGIÃO NORTE: COMPOSIÇÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO POR PROCEDÊNCIA E DESTINO — 1960/70

(Em %)

Região de Procedência e Destino	Amazonas		Pará		Acre		Amapá		Rondônia		Roraima		Região Norte	
	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.	Imig.	Emig.
Norte	65,8	63,3	12,6	47,3	66,1	77,6	92,8	65,3	46,1	45,3	61,1	71,9		
Nordeste Se- tentrional	2,6	1,3	32,1	5,7	2,8	1,5	1,1	2,8	5,3	4,4	11,7	3,8	29,5	8,7
Nordeste Cen- tral	15,4	4,2	20,4	5,0	21,7	3,7	3,2	3,4	10,8	6,9	9,9	6,4	26,0	10,7
Nordeste Me- ridional	0,6	0,6	4,6	0,5	0,4	0,2	^b	1,1	1,3	1,0	0,1	0,4	4,4	1,2
Minas Gerais	1,6	1,3	5,1	1,1	1,3	0,7	0,8	2,6	5,9	1,0	1,3	0,7	6,4	2,6
Rio de Janeiro	6,7	19,0	2,7	20,7	3,6	8,9	1,5	12,2	2,0	11,9	5,9	8,6	5,2	41,0
São Paulo	3,0	6,0	1,4	8,1	1,1	3,7	0,3	4,0	2,9	9,0	2,0	3,4	2,9	15,5
Paraná	0,7	0,2	0,9	0,5	0,5	0,4	^b	1,6	10,3	2,1	0,1	0,4	3,5	1,2
Sul	0,9	0,4	0,4	0,3	1,2	0,1	0,2	0,1	1,3	0,3	5,5	0,2	1,2	0,7
Centro-Oeste	2,6	3,6	19,9	10,9	1,4	3,4	^b	6,9	14,1	18,1	2,3	4,2	21,0	18,4
Subtotal ^a	26.713	28.974	84.120	54.867	6.494	12.763	8.126	4.132	25.034	4.387	2.934	1.801	100.646	46.771

FONTE: José Alberto Magno de Carvalho e Morvan de Mello Moreira, *op. cit.*

^a Números absolutos. Não estão incluídos os imigrantes com procedência desconhecida e os emigrantes com destino desconhecido (ver explicação no texto).

^b Menos que 0,1%.

baixa densidade demográfica sem condições de ao menos absorver seu próprio crescimento natural.²⁵

6.4

Atuação Governamental e Tendências Recentes

Os movimentos migratórios na região Norte, basicamente associados aos ciclos extrativistas, modificaram-se quanto ao volume e características quando se iniciou de maneira sistemática a atuação do Governo Federal, através da elaboração e implementação de planos de desenvolvimento regional para a Amazônia.

De maneira geral, pode-se afirmar que os fluxos migratórios para a região Norte, basicamente constituídos de nordestinos,²⁶ resultam da atuação deliberada dos órgãos federais, no sentido de promover a sua ocupação econômico-demográfica e integrá-la à economia nacional. Nas últimas décadas, os grandes movimentos populacionais foram induzidos, direta ou indiretamente, por políticas do Governo Federal e, no caso do deslocamento de nordestinos, facilitados pela ocorrência das secas.

As duas últimas décadas marcam o início de nova posição dos órgãos públicos em relação à Amazônia. Este novo

²⁵ Tendo como base as informações censitárias do Estado do Amazonas pode-se afirmar, com certeza, ter havido saldo migratório positivo apenas em relação a Manaus. De 44 municípios, 21 mostraram taxas de crescimento populacional abaixo de 2% ao ano na década de 60, sendo em nove deles negativo. Ver José Alberto Magno de Carvalho e Morvan de Mello Moreira, *op. cit.*

²⁶ Os imigrantes nordestinos constituem, em 1970, mais de três quartos do total de não naturais da região Norte.

posicionamento deveu-se, em parte, à decadência da produção da borracha e à incapacidade do extrativismo para sustentar o nível regional de renda e emprego. Contribuiu também para tal mudança a preocupação com os vazios demográficos e econômicos existentes na região.

O final da década de 50 caracteriza-se como marco inicial do processo de integração da região Norte com o Centro-Sul (ainda que restrita à Amazônia Oriental), bem como de um processo migratório em escala crescente, através da implantação da ICOMI, da construção da rodovia Belém—Brasília e da transferência da Capital Federal para Brasília.

Em meados da década de 60, redefine-se o papel da Amazônia no contexto do desenvolvimento nacional, iniciando-se a Operação Amazônia, marcada pela criação da SUDAM e da SUFRAMA. Em que pese o fato de só posteriormente terem iniciado sua atuação, principalmente a SUFRAMA, as entidades passaram a marcar de maneira definitiva o processo de incorporação da Amazônia à economia nacional e a determinar nova feição aos fluxos migratórios para a região.

Entretanto, não resta dúvida que, do ponto de vista do papel da Amazônia no processo de desenvolvimento nacional, a década de 70 marcará a fase do desenvolvimento regional que mais fortemente repercutirá sobre o volume e as características dos fluxos migratórios e, também, caracterizar-se-á pela ocorrência de drásticas mudanças na política de ocupação da região. Mais uma vez, os nordestinos terão desempenhado papel importante na ocupação humana da região, e seu deslocamento se associará novamente à atuação governamental e à ocorrência das secas. Entretanto, ao contrário das vezes anteriores, quando os migrantes dirigiam-se para a coleta de produtos naturais, os fluxos migratórios recentes associam-se às novas atividades que se implantam na região, dirigindo-se para as atividades geradas pela exploração mineral, agropecuária e colo-

nização, especialmente a colonização dirigida sob os auspícios do INCRA, e principalmente em busca de terra onde possam se afirmar como pequenos proprietários.

A preocupação com a ocupação da Amazônia é expressa em planos regionais de âmbito nacional, tais como o Programa de Integração Nacional (PIN) e posteriormente o Programa de Pólos de Desenvolvimento. Com base nestes planos, redefine-se o papel da região, no sentido de integrá-la ao esforço de crescimento nacional, rompendo-se em parte com a visão da Amazônia como região extrativista, propondo-a como alternativa de fronteira agrícola. Será o PIN o elemento preconizador de tal modificação, quando propõe para a Amazônia "...Deslocar a fronteira econômica e, notadamente, a fronteira agrícola, para as margens do rio Amazonas, realizando, em grande escala, e numa região com importantes manchas férteis, o que a Belém—Brasília e outras rodovias de penetração vinham fazendo em pequena escala e em áreas menos férteis", assim como "reorientar as emigrações da mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola, evitando-se o seu deslocamento no sentido das áreas metropolitanas superpovoadas no Centro-Sul", integrando "a estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões".²⁷

Foram fundamentais para a definição desse novo papel da região um conjunto de fenômenos recentes e remotos, sintetizados em duas considerações. De um lado, a tensão social gerada pelos excedentes populacionais e escassez de terras agricultáveis no Nordeste e, de outro, as razões de uma estratégia geopolítica preocupada com a existência de vazios econômicos e demográficos que precisavam ser preenchidos por

²⁷ Brasil, Presidência da República, *Metas e Bases para a Ação de Governo* (setembro de 1970), p. 29.

questões de segurança nacional. A seca de 1970 constituiu-se num dos motivos básicos da reorientação da política de desenvolvimento regional por ter chamado a atenção para a necessidade de se buscar uma solução para o problema nordestino, o que resultou na tentativa de combinar a existência do imenso vazio territorial amazônico com os excedentes populacionais sem terra do Nordeste.

A Transamazônica, assim como a Cuiabá—Santarém, já idealizada por ocasião do esboço do Programa Estratégico, constitui “uma ampla vereda oferecida ao nordestino para a conquista e colonização da Amazônia”.²⁸ Definiu-se, paralelamente à abertura da Transamazônica, um plano de colonização ao longo das rodovias federais, para o qual se reservou “faixa de terra de até 10 quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias, para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica”.²⁹ Para tal, “o processo de assentamento das famílias será espontâneo, vinculando-se a posterior titulação das terras à ocupação efetiva. Está prevista a futura integração da iniciativa privada no Programa, mediante o estabelecimento de incentivos fiscais para projetos de colonização na área de influência das estradas, a ser definida na regulamentação”.³⁰

A ocupação planejada substituiu a espontânea,³¹ inicialmente, com o objetivo de selecionar colonos nas áreas de secas

²⁸ *O Estado de São Paulo* (2 de fevereiro de 1970).

²⁹ Brasil, Leis e Decretos, etc. Decreto-Lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970.

³⁰ Brasil, Presidência da República, *op. cit.*, p. 30.

³¹ Para uma análise de uma experiência de colonização espontânea ao longo da Belém—Brasília, ver Capítulo V desta coletânea, de autoria de Jean Hébert e Rosa E. Acevedo Marin.

do Nordeste, encaminhando-os às áreas reservadas à colonização, dentro de uma estratégia em que o PIN e o PROTERRA constituem programas complementares. Assim, o Projeto Altamira I prevê que 75% dos parceiros sejam recrutados no Nordeste e os 25% restantes em outras áreas do País, privilegiando as que apresentem maior potencial de explosão e tensão social. Com a finalidade de se obter um efeito demonstrativo de tecnologia mais avançada sugeriu-se que, para o recrutamento, fosse considerada a possibilidade de se selecionarem colonos do Centro-Sul.

Mas pouco depois é revista a prioridade do projeto com a seleção de colonos nordestinos, prioridade que a princípio estava voltada, “principalmente, para a zona semi-árida — de base física pobre, que corresponde a mais de 50% da área do Nordeste e mais de 40% de sua população — [para a qual] criar-se-á alternativa para os contingentes populacionais inabso- rrvíveis na economia rural da região, ou sem oportunidade nos programas de colonização e irrigação a serem implantados nos vales úmidos do próprio Nordeste: São Francisco, Paranaíba, etc.”.³² Tal revisão traduziu-se na redução da ênfase dada à seleção de colonos nordestinos, justificada com o argumento de que, “levando em conta os riscos e as responsabilidades da empresa agrícola na Amazônia, concluiu-se que não poderia dar terras a desempregados permanentes, homens sem nenhuma experiência válida”.³³ Assim, até 1974 os parceiros provenientes do Nordeste compreenderiam 34,0, 38,5 e 41,7% do total de parceiros, respectivamente nos projetos de Altamira, Itaituba e Marabá, proporções estas que aumentam quando se

³² Brasil, *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) — 1972/74* (dezembro de 1971), p. 28.

³³ Lourdes Pimentel, “A Transamazônica e o Problema da Integração Social”, in *A Amazônia Brasileira em Foco*, n.º 9 (1974), p. 47.

considera a naturalidade dos mesmos.³⁴ No caso do projeto de Marabá, até o ano de 1975 os colonos naturais do Nordeste compreendiam 38,3 e 53,2%, respectivamente, quando se consideram a procedência (último lugar de residência) e a naturalidade (lugar de nascimento).³⁵

A possibilidade de os colonos se tornarem proprietários e a facilidade de penetração na região, através da Transamazônica, fariam explodir o fluxo migratório para a área, se bem que fossem poucos os beneficiários do processo de colonização mantido pelo INCRA.³⁶ O resultado mais claro deste processo de colonização dirigida deu-se no sentido de induzir um forte fluxo de migração autônoma e, ainda que não se dispusesse de dados precisos sobre a evolução dos fluxos migratórios para a região, na década de 70, havia claros indícios de que esse fluxo foi muito superior aos observados nos anos anteriores.³⁷

Ao lado dos projetos de colonização voltados para a ocupação produtiva de terras por pequenos proprietários, definiram-se grandes projetos agropecuários, a serem explorados por grandes empresas subsidiadas por incentivos fiscais e facilidades creditícias. Assim, concomitantemente ao amplo deslo-

³⁴ Dispõe-se de tal informação para o projeto Altamira até o ano de 1973, caso em que os naturais do Nordeste compreendem 64,4% dos parceliros, de acordo com Elísio Contini, "A Colonização na Transamazônica — Um Enfoque Analítico do Plano Governamental, seus Resultados e Problemas", Dissertação de Mestrado (Brasília, 1976).

³⁵ José Alberto Magno de Carvalho *et alii*, *Migrações Internas na Região Norte: Estudo de Campo da Região de Marabá* (Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977), 3 vols., p. 204.

³⁶ Estimou-se que entre 1971/74 tenham sido assentadas 6.639 famílias nos três projetos do INCRA, das quais 922 desistiram, segundo Contini, *op. cit.*

³⁷ A melhor fonte de informação sobre a evolução da população nos anos posteriores a 1970 são os mapas da SUCAM.

camento humano, observou-se um deslocamento de capital que se dirigiria, principalmente, para a produção pecuária extensiva, por parte de empresas ligadas a grupos empresariais do Centro-Sul, as quais geram poucos empregos e ocupam grandes extensões de terras.

Em consequência da abertura de estradas, da acentuação dos movimentos migratórios e do concomitante deslocamento de recursos para a agropecuária, em detrimento da atividade extrativista, observa-se que a distribuição linear da população ao longo dos rios é substituída paulatinamente pela concentração em alguns importantes pontos ao longo das novas estradas. Tal processo de mudança reflete-se na composição da produção regional, na estrutura de distribuição regional, na medida em que se intensificaram os fluxos de comércio, repercutindo ainda na composição da matriz social e política, através da gradativa substituição dos antigos residentes pelos migrantes recentes.

A ocupação humana dos espaços vazios desacelerou-se quando se modificou a orientação sobre o processo de ocupação regional. Tal modificação tornou-se perceptível a partir de 1973, quando se iniciou a substituição da ocupação baseada em pequenas propriedades, sob a orientação do INCRA, e se enfatizou o papel da grande empresa privada: “Até aqui, a Transamazônica deu ênfase à colonização, mas a necessidade de evitarmos uma ocupação predatória, com um conseqüente processo de desmatamento, e a de promovermos a manutenção do equilíbrio ecológico nos levam a convidar as grandes empresas a assumirem a tarefa de desenvolver esta região”.³⁸ Tal mudança da estratégia de ocupação se consolidaria no II PND, quando se considerou a necessidade de concentrar-se a ação governamental em “áreas que apresentam vantagens comparativas à

³⁸ Trecho do discurso do Ministro Reis Velloso por ocasião da visita de empresários sulinos à Amazônia in *Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 1, n.º 3 (setembro de 1973), pp. 21-25.

considera a naturalidade dos mesmos.³⁴ No caso do projeto de Marabá, até o ano de 1975 os colonos naturais do Nordeste compreendiam 38,3 e 53,2%, respectivamente, quando se consideram a procedência (último lugar de residência) e a naturalidade (lugar de nascimento).³⁵

A possibilidade de os colonos se tornarem proprietários e a facilidade de penetração na região, através da Transamazônica, fariam explodir o fluxo migratório para a área, se bem que fossem poucos os beneficiários do processo de colonização mantido pelo INCRA.³⁶ O resultado mais claro deste processo de colonização dirigida deu-se no sentido de induzir um forte fluxo de migração autônoma e, ainda que não se dispusesse de dados precisos sobre a evolução dos fluxos migratórios para a região, na década de 70, havia claros indícios de que esse fluxo foi muito superior aos observados nos anos anteriores.³⁷

Ao lado dos projetos de colonização voltados para a ocupação produtiva de terras por pequenos proprietários, definiram-se grandes projetos agropecuários, a serem explorados por grandes empresas subsidiadas por incentivos fiscais e facilidades creditícias. Assim, concomitantemente ao amplo deslo-

³⁴ Dispõe-se de tal informação para o projeto Altamira até o ano de 1973, caso em que os naturais do Nordeste compreendem 64,4% dos parcelheiros, de acordo com Elísio Contini, "A Colonização na Transamazônica — Um Enfoque Analítico do Plano Governamental, seus Resultados e Problemas", Dissertação de Mestrado (Brasília, 1976).

³⁵ José Alberto Magno de Carvalho *et alii*, *Migrações Internas na Região Norte: Estudo de Campo da Região de Marabá* (Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977), 3 vols., p. 204.

³⁶ Estimou-se que entre 1971/74 tenham sido assentadas 6.639 famílias nos três projetos do INCRA, das quais 922 desistiram, segundo Contini, *op. cit.*

³⁷ A melhor fonte de informação sobre a evolução da população nos anos posteriores a 1970 são os mapas da SUCAM.

camento humano, observou-se um deslocamento de capital que se dirigiria, principalmente, para a produção pecuária extensiva, por parte de empresas ligadas a grupos empresariais do Centro-Sul, as quais geram poucos empregos e ocupam grandes extensões de terras.

Em consequência da abertura de estradas, da acentuação dos movimentos migratórios e do concomitante deslocamento de recursos para a agropecuária, em detrimento da atividade extrativista, observa-se que a distribuição linear da população ao longo dos rios é substituída paulatinamente pela concentração em alguns importantes pontos ao longo das novas estradas. Tal processo de mudança reflete-se na composição da produção regional, na estrutura de distribuição regional, na medida em que se intensificaram os fluxos de comércio, repercutindo ainda na composição da matriz social e política, através da gradativa substituição dos antigos residentes pelos migrantes recentes.

A ocupação humana dos espaços vazios desacelerou-se quando se modificou a orientação sobre o processo de ocupação regional. Tal modificação tornou-se perceptível a partir de 1973, quando se iniciou a substituição da ocupação baseada em pequenas propriedades, sob a orientação do INCRA, e se enfatizou o papel da grande empresa privada: "Até aqui, a Transamazônica deu ênfase à colonização, mas a necessidade de evitarmos uma ocupação predatória, com um conseqüente processo de desmatamento, e a de promovermos a manutenção do equilíbrio ecológico nos levam a convidar as grandes empresas a assumirem a tarefa de desenvolver esta região".³⁸ Tal mudança da estratégia de ocupação se consolidaria no II PND, quando se considerou a necessidade de concentrar-se a ação governamental em "áreas que apresentam vantagens comparativas à

³⁸ Trecho do discurso do Ministro Reis Velloso por ocasião da visita de empresários sulinos à Amazônia, in *Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 1, n.º 3 (setembro de 1973), pp. 21-25.

ocupação produtiva e ao desenvolvimento, passível, portanto, de virem a merecer atenção prioritária e o esforço de programação espacial em função de sua localização estratégica e das potencialidades de aproveitamento dos recursos minerais, de solo e de flora que detêm”.³⁰ O programa de colonização baseada em pequenos produtores ficou restrito a certas áreas específicas quando se afirmou, no II PND, que “é de prever-se que o programa de colonos e pequenos proprietários, pela densidade demográfica da região e pelas suas características físico-climáticas, terá mais ênfase no Nordeste e em certas áreas limitadas, do Centro-Oeste e da Amazônia”.⁴⁰ Além de tornar geograficamente delimitado o plano de colonização baseada em pequenos produtores, a partir de 1974 desacelerou-se a experiência de Projetos Integrados de Colonização (PIC), base sobre a qual se assentou o plano de colonização: “O programa de colonização para a Amazônia será reorientado. A partir deste ano, não haverá mais nenhum Projeto Integrado de Colonização (PIC), como os de Altamira, Itaituba e Marabá. E, ao invés de explorações rurais ao longo de estradas, sob o patrocínio oficial, escolher-se-ão pólos em que se implantarão pequenas, médias e grandes empresas. . . Resta, por conseguinte, aproveitar essas correntes migratórias, canalizá-las racionalmente e oferecer oportunidades de trabalho simultaneamente à concessão para beneficiar empresas e cooperativas”.⁴¹

As proposições do POLAMAZÔNIA foram incorporadas ao II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA), o qual concretizou as grandes mudanças sugeridas no II PND. Redefiniu-se o papel da Amazônia quando se adotou, como estratégia de desenvolvimento regional, a exploração de suas

³⁰ Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)* (1974).

⁴⁰ Brasil, *II PND*, Cap. 5.

⁴¹ Brasil, *INCRA, Realizações e Metas* (maio de 1975).

vantagens comparativas, vinculando aquela região ao mercado interno, através da intensificação das trocas regionais. Cabe portanto, neste momento, à Amazônia fornecer matérias-primas e produtos industrializados regionais, assim como contribuir mais decisivamente para a receita cambial do País, através do aumento de suas exportações. E é neste contexto que se reconhece, explicitamente, no II PDA, que “o objetivo de ocupação da Amazônia, através da absorção de excedentes relativos de população do Nordeste, apesar dos esforços empreendidos, está em desacordo com o desígnio de acelerar o crescimento regional e não vincula, como deveria, a elevação do nível de vida à expansão do emprego produtivo”.⁴²

Em consequência da seleção desta estratégia de desenvolvimento, centrada na exploração das vantagens comparativas de produtos e setores, na qual a ocupação dos espaços vazios não implica prioridade para a absorção de mão-de-obra, desvinculou-se a problemática do Nordeste da problemática da Amazônia. Além disso, o processo de colonização tomou nova feição: de oficial, baseado no assentamento de parceiros, passa ao âmbito das empresas privadas de colonização.

Estas mudanças, entretanto, não implicam redução substancial de fluxos migratórios e tendem a agravar os conflitos de terra.⁴³ Como consequência dessas modificações, eviden-

⁴² Ministério do Interior — SUDAM, *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia: Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* (Belém, 1975), p. 12.

⁴³ Ver Donald R. Sawyer, “Peasants and Capitalism on the Amazon Frontier”, trabalho relativo ao tema “Frontier Expansion in Latin America and Africa” apresentado à reunião da Latin America Studies Association e da African Studies Association (Houston, 2-5 de novembro de 1977); e Marianne Schmink, “Frontier Expansion and Land Conflicts in the Brazilian Amazon: Contractions in Policy and Process”, apresentado à reunião da American Anthropological Association (Houston, 29 de novembro a 3 de dezembro de 1977).

ocupação produtiva e ao desenvolvimento, passível, portanto, de virem a merecer atenção prioritária e o esforço de programação espacial em função de sua localização estratégica e das potencialidades de aproveitamento dos recursos minerais, de solo e de flora que detêm”.³⁹ O programa de colonização baseada em pequenos produtores ficou restrito a certas áreas específicas quando se afirmou, no II PND, que “é de prever-se que o programa de colonos e pequenos proprietários, pela densidade demográfica da região e pelas suas características físico-climáticas, terá mais ênfase no Nordeste e em certas áreas limitadas, do Centro-Oeste e da Amazônia”.⁴⁰ Além de tornar geograficamente delimitado o plano de colonização baseada em pequenos produtores, a partir de 1974 desacelerou-se a experiência de Projetos Integrados de Colonização (PIC), base sobre a qual se assentou o plano de colonização: “O programa de colonização para a Amazônia será reorientado. A partir deste ano, não haverá mais nenhum Projeto Integrado de Colonização (PIC), como os de Altamira, Itaituba e Marabá. E, ao invés de explorações rurais ao longo de estradas, sob o patrocínio oficial, escolher-se-ão pólos em que se implantarão pequenas, médias e grandes empresas. . . Resta, por conseguinte, aproveitar essas correntes migratórias, canalizá-las racionalmente e oferecer oportunidades de trabalho simultaneamente à concessão para beneficiar empresas e cooperativas”.⁴¹

As proposições do POLAMAZÔNIA foram incorporadas ao II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA), o qual concretizou as grandes mudanças sugeridas no II PND. Redefiniu-se o papel da Amazônia quando se adotou, como estratégia de desenvolvimento regional, a exploração de suas

³⁹ Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). *Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA)* (1974).

⁴⁰ Brasil, *II PND*, Cap. 5.

⁴¹ Brasil, *INCRA, Realizações e Metas* (maio de 1975).

vantagens comparativas, vinculando aquela região ao mercado interno, através da intensificação das trocas regionais. Cabe portanto, neste momento, à Amazônia fornecer matérias-primas e produtos industrializados regionais, assim como contribuir mais decisivamente para a receita cambial do País, através do aumento de suas exportações. E é neste contexto que se reconhece, explicitamente, no II PDA, que “o objetivo de ocupação da Amazônia, através da absorção de excedentes relativos de população do Nordeste, apesar dos esforços empreendidos, está em desacordo com o desígnio de acelerar o crescimento regional e não vincula, como deveria, a elevação do nível de vida à expansão do emprego produtivo”.⁴²

Em consequência da seleção desta estratégia de desenvolvimento, centrada na exploração das vantagens comparativas de produtos e setores, na qual a ocupação dos espaços vazios não implica prioridade para a absorção de mão-de-obra, desvinculou-se a problemática do Nordeste da problemática da Amazônia. Além disso, o processo de colonização tomou nova feição: de oficial, baseado no assentamento de parceiros passa ao âmbito das empresas privadas de colonização.

Estas mudanças, entretanto, não implicam redução substancial de fluxos migratórios e tendem a agravar os conflitos de terra.⁴³ Como consequência dessas modificações, eviden-

⁴² Ministério do Interior — SUDAM, *II Plano de Desenvolvimento da Amazônia: Detalhamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* (Belém, 1975), p. 12.

⁴³ Ver Donald R. Sawyer, “Peasants and Capitalism on the Amazon Frontier”, trabalho relativo ao tema “Frontier Expansion in Latin America and Africa” apresentado à reunião da Latin America Studies Association e da African Studies Association (Houston, 2-5 de novembro de 1977); e Marianne Schmlink, “Frontier Expansion and Land Conflicts in the Brazilian Amazon: Contractions in Policy and Process”, apresentado à reunião da American Anthropological Association (Houston, 29 de novembro a 3 de dezembro de 1977).

cia-se, nos últimos anos, uma tensão que se expressa em termos de como compatibilizar os grandes investimentos públicos e privados em setores econômicos, que apresentam vantagens comparativas, com a elevada imigração espontânea de “lavradores sem nenhuma dotação de capital próprio, com baixos níveis de conhecimentos gerais e, por vezes, viciados pela herança de um rudimentarismo técnico notório”.⁴⁴

Este problema se agrava, no curto e médio prazos, em razão da ocorrência de dois conjuntos de fatores, diversos e simultâneos. O primeiro deles refere-se à implantação dos grandes projetos que, além de serem em número reduzido, exigem longo período de maturação, absorvem relativamente pouca mão-de-obra e, subsidiados por incentivos fiscais e facilidades creditícias, ocupam grandes extensões de terra, aumentando a concentração fundiária regional. O segundo conjunto de fatores relaciona-se à intensificação da imigração espontânea para a região, facilitada, dentre outros fatores, pela abertura de estradas, o que, como consequência, torna potencialmente disponíveis terras para uma ampla camada de pequenos produtores que para ali afluem em busca de sua propriedade. A esse problema da absorção de elevados contingentes de migrantes rurais em busca de terras acrescenta-se o da geração de empregos na Zona Franca de Manaus, em número suficiente para absorver os trabalhadores rurais que migram para aquela capital.

Deve-se observar que ocorreram, nesse período, dois processos migratórios inversos na Amazônia. O primeiro deles, na Amazônia Oriental, que se caracterizou por um movimento de centrifugação populacional por quase todo o espaço regional.

⁴⁴ Charles H. Wood e M. Schminck, “Blaming the Victim: Small Farmer Production in an Amazon Colonization Project — 1977”, apresentado na série “Nutrition and Agriculture: Strategies for Latin America” (Washington, 13-14 de fevereiro de 1978).

Tal movimento foi gerado pela ampliação do sistema de transportes, que resultou na expansão populacional de pequenos núcleos agrícolas e na dinamização do processo de ocupação dos espaços vazios. O segundo caracterizou-se pelo esvaziamento do interior e pela concentração populacional nas capitais. Este foi, principalmente, o caso da Zona Franca de Manaus, cujo funcionamento dinamizou a demanda de mão-de-obra, principalmente nas atividades comerciais, exercendo efeito concentracionista sobre a população estadual.

Além dos problemas já citados, surge mais recentemente outro, que se refere à expulsão de população rural no Estado do Acre, em função da introdução de atividades agropecuárias, substitutivas da atividade extrativista. Os fluxos gerados nesse processo de expulsão dirigem-se, como já se observa, para a capital do Estado ou, alternativamente, para os países limítrofes. Informações não sistemáticas dão conta de que os fluxos migratórios que se dirigem à capital assim o fazem em busca de empregos urbanos, ao passo que os que se dirigem a outros países buscam continuar o exercício de atividades extrativistas.

Tendo em vista os problemas mencionados, observa-se, portanto, no âmbito da Amazônia Ocidental, um processo de perda de população rural, em contradição ao que propunham os planos de ocupação da Amazônia.

6.5

Conclusões Finais

A análise dos fluxos migratórios na Amazônia sugere que, nos primórdios da ocupação, os movimentos populacionais se mostravam estreitamente associados aos ciclos da produção extrativista, base sobre a qual a região era ocupada econômica

e demograficamente. Posteriormente, na medida em que se propunham alternativas outras que não apenas a exploração de produtos naturais, buscando desenvolvê-la de modo a se integrar no esforço de crescimento nacional, redefiniu-se o papel da Amazônia e, conseqüentemente, modificaram-se as características dos fluxos migratórios.

A década de 60 marca o ponto de partida do novo processo de ocupação econômico-demográfica da Amazônia. A análise dos fluxos migratórios na região na década de 60 mostra que, de maneira geral, a área rural foi incapaz de absorver seu próprio crescimento demográfico, ocorrendo em conseqüência fortes fluxos migratórios no sentido rural-urbano. Entretanto, a maior parcela dos movimentos populacionais deu-se dentro da própria região, que apresentou saldos migratórios relativamente modestos, o que demonstra que a alta taxa de crescimento populacional observada no período deveu-se ao crescimento natural.

Os anos 70 caracterizam-se por marcante atuação do Governo Federal. No primeiro quartel da década, os planos de ocupação da região assentam-se sobre a perspectiva de ocupação econômico-demográfica à base do sistema de colonização dirigida, sendo os colonos recrutados entre os nordestinos, pequenos produtores sem terras, com o intuito de se resolver o problema do excedente populacional do Nordeste e o da existência de vazios demográficos na Amazônia.

Para tal, o Governo abre a Transamazônica e implanta os Projetos Integrados de Colonização (PIC) em Altamira, Marabá e Itaituba. Como resultado, observa-se um forte fluxo migratório ao longo da rodovia, fluxo este várias vezes superior àquele que o planejamento governamental seria capaz de assentar de maneira efetiva, gerando, em conseqüência, graves problemas de disputa de terra quando estes migrantes, em busca

das áreas pretensamente desocupadas, defrontam-se com virtuais ou pretensos proprietários.

O segundo quartel da década é marcado por uma profunda mudança de metas quanto à ocupação da Amazônia. Em detrimento de uma ocupação de cunho social, baseada no assentamento de produtores sem terra, privilegia-se a ocupação privada com a implantação de grandes empresas capitalistas atraídas por vantagens fiscais e creditícias. Os problemas fundiários regionais agravam-se na medida em que esses empreendimentos intensivos em capital criam reduzidas oportunidades de emprego e ocupam vastas extensões de terra, acentuando-se os conflitos em torno da posse da terra ao longo das estradas abertas.

Ao mesmo tempo, nos Estados do Amazonas e do Acre observa-se, ao contrário, um forte fluxo migratório rural-urbano, o qual se deve, no Amazonas, ao efeito polarizador de Manaus e, no Acre, à substituição da atividade extrativista pela agropecuária.

De maneira geral, dada a ampla modificação das políticas de ocupação da região nesta década, o Governo defronta-se com o problema de como compatibilizar a presença de grandes investimentos públicos e privados, que criam poucos empregos, com os acentuados fluxos migratórios de pequenos produtores em busca de terras.

A possibilidade de reorientar os fluxos migratórios desse elevado contingente de homens em busca de terras em direção a novas áreas na fronteira amazônica estará condicionada à capacidade institucional de oferecer-lhes alternativas que lhes permitam afirmar-se como produtores que não de subsistência, implicando um amplo esforço no sentido de proteger aqueles menos favorecidos pelo desenvolvimento nacional.

IPEA — SERVIÇO EDITORIAL: Alcides F. Vilar de Queiroz (Diretor); Ruy Jungmann e Antonio de Lima Brito (Coordenação editorial); Nilson Souto Maior (Supervisão gráfica); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

Composto e impresso na Gráfica Vitória S.A. - Rua da Relação, 31 - CEP 20231 — Rio de Janeiro-RJ

OBRAS PUBLICADAS PELO IPEA

Coleção Relatórios de Pesquisa

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloisio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rul Lyrlo Modenesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos von Doellingner, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira e Maria Helena T. T. Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTOS DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS: POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almelda Blato, Eduardo Augusto de Almelda Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.

- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A Economia Regional) — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Afonso Guimarães de Almeida.
- R.10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furlado de Oliveira.
- R.11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George F. Patrick.
- R.12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R.13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R.14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964/70 — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Bolsier, Martin O. Smolka e Aluzio A. de Barros.
- R.16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloisio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera.
- R.17 — PEQUENAS E MÊDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.
- R.18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.

- R.19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Marla Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R.20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.
- R.21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.
- R.22 — A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR E SEUS EFEITOS: 1967/73 — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Farla e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.23 — SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ASPECTOS SETORIAIS E SUAS IMPLICAÇÕES — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.24 — INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL — José Almeida.
- R.25 — MÃO-DE-OBRA INDUSTRIAL NO BRASIL: MOBILIDADE, TREINAMENTO E PRODUTIVIDADE — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.
- R.26 — CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: INCENTIVOS E DESEMPENHO RECENTE — Wilson Suzlgan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsus Antônio Lodder.
- R.27 — FINANCIAMENTO EXTERNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: 1966/73 — José Eduardo de Carvalho Pereira.
- R.28 — TECNOLOGIA E RENTABILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA — Claudio R. Contador.
- R.29 — EMPRESAS MULTINACIONAIS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.
- R.30 — FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL — Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard.
- R.31 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NAS ÁREAS METROPOLITANAS — Celsus A. Lodder.
- R.32 — A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS — Maria da Conceição Silva.
- R.33 — A TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA E INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL — Claudio Roberto Contador.
- R.34 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM SERVIÇOS — Anna Lulza Ozorio de Almeida.

- R.35 — CICLOS ECONÔMICOS E INDICADORES DE ATIVIDADE NO BRASIL — Cláudio R. Contador.
- R.36 — POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL (1939/52) — Pedro S. Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira
- R.37 — ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA: UMA AVALIAÇÃO DO PLANASA — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.38 — POLÍTICA E ESTRUTURA DAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger, Leonardo C. Cavalcanti e Flávio Castelo Branco.
- R.39 — DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS — Dennis J. Mahar.
- R.40 — EMPREGO E SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO — Dorothea F. F. Werneck.

Série Monográfica

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GUANABARA (Estudo Demográfico) — Manoel Augusto Costa.
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro.
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria.
- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos von Doellinger e Gilberto Dupas.
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madalra, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Gelger.
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger.
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidélino de Figueiredo.
- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Maurício de C. Ferrelra, Celsius Antônio Lodder, Hamilton C. Tolosa e Samuel Schickler.

- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS — Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferrelra, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Dilson Seabra Rocha.
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II) — Euter Panlago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro.
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva e Marla da Conceição Silva.
- M. 14 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA E A JUSTIÇA FISCAL — Fernando A. Rezende da Silva.
- M. 15 — ASPECTOS FISCAIS DAS ÁREAS METROPOLITANAS — Aloísio Barbosa de Araújo.
- M. 16 — DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwarzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder e Martin O. Smolka.
- M. 17 — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore, Ellseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Palva, Rodolfo Hofmann, José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Veiga.
- M. 18 — ESTUDOS DE DEMOGRAFIA URBANA — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine, José Carlos Pellano, Alzira Nunes Coelho, Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.
- M. 19 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS EMPRESAS — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone e Cláudio R. Contador.
- M. 20 — ESTRUTURA METROPOLITANA E SISTEMA DE TRANSPORTES: ESTUDO DO CASO DO RIO DE JANEIRO — Josef Barat.
- M. 21 — URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO URBANA NO BRASIL — Manoel Augusto Costa.

- M. 22 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS METROPOLITANOS E LOCAIS — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hicks.
- M. 23 — HISTÓRIA MONETÁRIA DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA, COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES MONETÁRIAS — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzlgan.
- M. 24 — DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: TRÊS ESTUDOS DE CASO — Grupo de Pesquisas da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Marla Candido Pereira, Sulamis Daln, Ricardo A. Bleischowsky, Marla Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.
- M. 25 — TECNOLOGIA E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 60 — Regis Bonelli.
- M. 26 — ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA — Fernando Rezende, Jorge Vianna Montelro, Wilson Suzlgan, Dionísio Dias Carneiro Netto e Flávio P. Castelo Branco.
- M. 27 — DOIS ESTUDOS SOBRE TECNOLOGIA DE ALIMENTOS — Egnardo Pires, Ricardo Bleischowsky e Célia Marla Poppe de Figuelredo (do Centro de Estudos e Pesquisas da FINEP).

Série Pensamento Econômico Brasileiro

- PEB.1 — ESTUDOS DO BEM COMUM E ECONOMIA POLÍTICA, OU CIÊNCIA DAS LEIS NATURAIS E CIVIS DE ANIMAR E DIRIGIR A GERAL INDÚSTRIA, E PROMOVER A RIQUEZA NACIONAL, E PROSPERIDADE DO ESTADO — José da Silva Lisboa (Visconde de Calru).
- PEB.2 — NOTAS ESTATÍSTICAS SOBRE A PRODUÇÃO AGRÍCOLA E CARESTIA DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NO IMPÉRIO DO BRASIL — Sebastião Ferrelra Soares.
- PEB.3 — A CONTROVÉRSIA DO PLANEJAMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA — Roberto C. Simonsen e Eugênio Gudln.

Série Estudos para o Planejamento

- EP. 1 — VARIACÕES CLIMÁTICAS E FLUTUAÇÕES DA OFERTA AGRÍCOLA NO CENTRO-SUL DO BRASIL (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico).

- EP. 2 — APROVEITAMENTO ATUAL E POTENCIAL DOS CERRADOS (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região).
- EP. 3 — MERCADO BRASILEIRO DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS — Amílcar Perelra da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Antonio Carlos de Araujo Lago.
- EP. 4 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO BRASIL — Francisco Almêda Blato, Eduardo Augusto de Almêda Guimarães e Maria Helena Poppe de Figuelredo.
- EP. 5 — DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE CADEIAS DE ALIMENTOS FRIGORIFICADOS PARA O BRASIL (Avaliação Preliminar).
- EP. 6 — DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA — DÉCADA 1960/70 — Sylvio Wanick Ribeiro.
- EP. 7 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. I — Defensivos Vegetais) — Miguel Martins Chaves.
- EP. 8 — A INDÚSTRIA DE MÁQUINAS-FERRAMENTA NO BRASIL — Franco Vidossich.
- EP. 9 — PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL — Amílcar Perelra da Silva Filho e Antonio Carlos da Motta Ribeiro.
- EP. 10 — CARACTERÍSTICAS E POTENCIALIDADES DO PANTANAL MATOGROSSENSE — Demóstenes F. Silvestre Filho e Nilton Romeu.
- EP. 11 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. II — Fertilizantes Químicos).
- EP. 12 — POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.
- EP. 13 — REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO: SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM.
- EP. 14 — RECURSOS NATURAIS DA ÁREA-PROGRAMA DE ARIQUANÁ.
- EP. 15 — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS — Jorge Guilherme Francisco e Maria Adélia Aparecida de Souza.
- EP. 16 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL — Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti.
- EP. 17 — CLASSIFICAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA DO SETOR PRIMÁRIO.

- EP.18 — INFLAÇÃO NO BRASIL: 1947/67 — Lulz Zottmann.
- EP.19 — MIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO — George Martine e José Carlos P. Pellano.
- EP.20 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. III — A Indústria Nacional de Rações Balanceadas e Concentrados).

Série Documentos

- D. — TREINAMENTO DE PESSOAL PARA TELEVISÃO EDUCATIVA: UM MODELO PILOTO — Rudy Bretz e Dov Shinar.
- D. 2 — PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS — Projeto do Governo brasileiro, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- D. 3 — RÁDIO EDUCATIVO NO BRASIL: UM ESTUDO — Trabalho elaborado por equipe do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA/IPLAN.

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMAZÔNIA: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS, por Dennis J. Mahar (Cod. R. 39).

Pode-se dizer que até bem pouco tempo a Amazônia foi a região esquecida do Brasil. Desde meados da década de 60, no entanto, o desenvolvimento e a ocupação humana da Amazônia tornaram-se metas de alta prioridade, e nesse sentido o Governo passou a financiar diretamente novas vias de transportes e comunicações, a colonização agrícola e a pesquisa do potencial em recursos naturais, atraindo, além disso, o capital privado através de uma variedade de incentivos fiscais e monetários. Os resultados dessas políticas talvez ainda não sejam definitivos, mas já se pode afirmar que a Amazônia foi colocada na trilha que a levará a se tornar um membro plenamente integrado na comunidade brasileira. O que mais surpreende, entretanto, é haver tão pouco material publicado em torno desses acontecimentos, o que acentua ainda mais a utilidade e atualidade deste estudo.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, por Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti (Cod. EP. 16).

As desigualdades regionais de níveis de renda assumem caráter socialmente mais agudo quando aparecem, para a consciência política, como problema capaz de comprometer um projeto global de desenvolvimento ou de pôr em risco a integridade nacional. A experiência brasileira de desenvolvimento, sob esse aspecto, é um exemplo já consagrado. E o esforço que o País faz, visando a um maior equilíbrio espacial da renda e dos níveis de desempenho produtivo, dificilmente encontra precedentes. O propósito deste livro é, portanto, analisar essa experiência brasileira, com o objetivo de medir as desigualdades regionais que se formaram, verificar as causas dos desequilíbrios, descrever as coordenadas principais das políticas de desenvolvimento concebidas e aplicadas e, finalmente, avaliar os resultados obtidos.



GRÁFICA VITÓRIA S.A.
RUA DA RELAÇÃO, 31
TEL. 222-3295 — RIO