

## As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia\*

Maurílio de Abreu Monteiro – Professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA-UFPA)

Maria Célia Nunes Coelho – Professora do Departamento de Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

### Resumo

Neste artigo, analisam-se as repercussões sociais e espaciais das políticas federais dirigidas para a Amazônia oriental brasileira no século XX. Inicialmente são tratadas as tentativas de se restabelecer o dinamismo da produção gomífera. Em seguida, são abordados os desdobramentos das políticas do pós-guerra. Analisam-se ainda as novas políticas federais para a região implantadas após o golpe militar de 1964. Também são examinadas as políticas federais adotadas com o fim dos governos militares. Conclui-se com a distribuição das políticas federais em dois grandes grupos, segundo seus fundamentos estratégicos: um baseado na eficácia da intervenção estatal nos processos de desenvolvimento e outro baseado na eficiência das forças do mercado.

### Abstract

This paper analyzes the social and spatial repercussions of federal policies designed for the Brazilian Eastern Amazon region, in the 20<sup>th</sup> century. Initially, the paper examines the attempts to re-establish, at a regional level, the dynamics of the rubber production. The new policies developed implemented after the military *coup* of 1964 and the new policies for the region, adopted after the military regime, as well as the new institutional approach are also analyzed. We conclude with the distribution of federal policies in two large groups, according to their strategy principles: one based on the efficiency of state intervention in the development processes, and another based in the efficiency of the market forces.

### Palavras-chave

Amazônia, políticas federais, mudanças espaciais.

### Keywords

Amazonia, federal policies, spatial changes.

\* A elaboração deste artigo contou com o apoio do CNPq.

## 1 - INTRODUÇÃO

Buscar compreender os problemas contemporâneos da Amazônia requer que se faça uma incursão, mesmo que breve, pelas políticas federais dirigidas, no século passado, para a região, pois estas políticas tiveram papel decisivo na modelagem das dinâmicas sociais atualmente presentes em termos regionais.

Trata-se de uma incursão que, necessariamente, remonta às tentativas do governo central para restabelecer o dinamismo da produção agrícola em termos regionais. Todavia, o marco mais relevante destas ações federais encontra-se nos anos 40 do século passado, momento no qual se abriu um novo período do intervencionismo do Estado brasileiro na economia nacional e regional inaugurado pelo governo Vargas. A ruptura com a história econômica anterior foi dada pela adoção de mecanismos de planejamento alimentados por uma ideologia de integração nacional, que teve como expressão o que se chamou “Marcha para o Oeste”.

Naquele contexto histórico, em termos mundiais, ganhava força a ideia de que para um país desenvolver-se deveria, primeiramente, incorporar suas regiões economicamente menos desenvolvidas às regiões mais dinâmicas. No caso do Brasil, esta nova etapa do reordenamento do território nacional vinculou-se a ações planejadas pelo governo federal. Assim, a visão de fronteira ganhou novos significados, não excludentes entre si: o de lugar de expansão do povoamento e fronteira de recursos, e de lugar a ser incorporado à dinâmica da economia nacional.

No final da década de 1950, o movimento migratório que vinha sendo canalizado para as áreas agrícolas do Centro-Sul e para o centro industrializado do país começou a ser redirecionado para o Norte do país. A ideia da Amazônia como fronteira de povoamento e de expansão agrícola foi concretamente viabilizada pela política de abertura de estradas. Conseqüentemente, pela primeira vez na história regional, as áreas de terra firme superaram o dinamismo e os ritmos de crescimento das áreas ribeirinhas, que perderam a condição de eixos prioritários da expansão econômica regional. A partir de então as estratégias adotadas pelo governo federal passaram a crescentemente ganhar formas concretas por meio da elaboração e implementação de planos de desenvolvimento regional, aos quais se articularam a criação de instituições, o estabelecimento de políticas públicas, a implementação de mecanismos de financiamento, a edificação de obras de infraestrutura, etc (Quadro 1).

<b>Plano de defesa da Borracha</b>	<b>Batalha da Borracha</b>	<b>Planos de metas</b>	<b>Operação Amazônia</b>	<b>I PND PIN I PDA</b>	<b>II PND POLAMAZÔNIA</b>	<b>II PND PGC Calha Norte</b>	<b>Brasil em Ação Avança Brasil</b>
1912-1914	1942-1947	1956-1961	1966-1970	1969-1974 1971 1971	1974-1979	1975-1979 1980-1989 1985- ...	1996-1999 2000-2003
Destinação de recursos pelo governo federal; criação da Superintendência para a Defesa da Borracha; redução das alíquotas dos impostos cobrados sobre a borracha.	Criação no ano de 1941 do Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA) e da Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA).	Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que elaborou o 1º Plano de Desenvolvimento da Amazônia, em 1955.	Definição de políticas de incentivos fiscais aplicados a projetos agropecuários, indústrias e de serviços básicos. Criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), do BASA e da SUDAM.	Recursos destinados à redistribuição de terras – PROTERRA	Incentivos fiscais e creditícios		
		Rodovia Belém-Brasília		Construção das rodovias: Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Manaus-Porto Velho.	Usina Hidrelétrica de Tucuruí		Eixo do Arco Norte (subarco ocidental e subarco oriental); Eixo Madeira-Amazonas; Eixo Araguaia-Tocantins

Quadro 1: Estratégias de desenvolvimento para a Amazônia (após 1912).

As estratégias de modernização regional patrocinadas pelo governo federal na Amazônia ganharam novas feições no período que se seguiu ao golpe militar de 1964. O Estado nacional, comandado pelos militares, beneficiando-se, no início dos anos 70, do dinheiro farto e barato originário dos países produtores de petróleo, assumiu uma faceta desenvolvimentista, isto é, provedor das infra-estruturas básicas necessárias à preparação do espaço para os investidores a serem atraídos, além de participar diretamente em diversas atividades econômicas. Todavia, a crise do petróleo, no início da década de 1970, a elevação das taxas de juros e o agravamento da dívida externa brasileira na segunda metade da década de 1980 alteraram significativamente as bases sobre as quais se assentava a capacidade de intervenção federal na região.

Com o processo de abertura política (1985), houve crescente processo de descentralização administrativa. Apesar da crise fiscal e da redução da capacidade de investimentos, o Estado Nacional ainda ocupava papel de destaque nos discursos em relação ao desenvolvimento regional. A onda de descentralização administrativa afirmou-se com a promulgação da Constituição de 1988 e com as tentativas de realização de reformas do Estado.

As ideias que se consolidaram, em termos mundiais, nos anos 80, de cunho nitidamente neoliberais e que criticavam a necessidade da intervenção estatal para favorecer o desenvolvimento, ganharam força no Brasil nos anos 90, período no qual houve uma mudança significativa nos discursos e nas práticas do Estado sobre as formas de se alcançar o almejado desenvolvimento do país e de suas regiões. O mercado passou a ser ungido como ente principal capaz de viabilizar processos de desenvolvimento regional.

Nos anos 90, o Estado, carente de poupança e de acessos fáceis ao capital, recuou sua capacidade de provedor do desenvolvimento e acomodou-se às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional de aumentar as exportações. Seguindo um modelo de redução do custo de transporte com a finalidade de aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, e em função do quadro nacional e internacional de crise financeira, iniciou-se no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso ações voltadas ao estímulo de desenvolvimento dos eixos de integração, buscando interligar áreas de produção ao mercado internacional, linhas que foram mantidas no governo do Presidente Lula da Silva, e caso venham a ser concretizados, poderão desenhar uma nova trajetória histórica para a Amazônia e para o estado do Pará.

Considerando as transformações ocorridas na região e no estado do Pará, parece imprescindível o exame das políticas governamentais para se entender as mudanças nos processos sociais, econômicos, espaciais e culturais que marcaram a fronteira amazônica durante grande parte do século XX. O exame crítico de um período que se inicia na década de 1940 e que não se completa ao fim do século XX representa, portanto, uma tentativa de entendimento de como a região amazônica foi sendo recriada ou reinventada e que políticas contribuíram para o seu drástico processo de transformação que tem levado à devastação de parte de sua floresta, expansão demográfica, mudanças culturais e lutas dos indígenas, trabalhadores rurais e urbanos, agricultores familiares, sem-terra e quilombolas. A estas intervenções patrocinadas pelo governo federal e que tiveram influência decisiva na construção da história recente da região e do estado do Pará que se dá ênfase neste artigo.

## **2 - AS TENTATIVAS PARA RESTABELECER O DINAMISMO DA PRODUÇÃO GOMÍFERA**

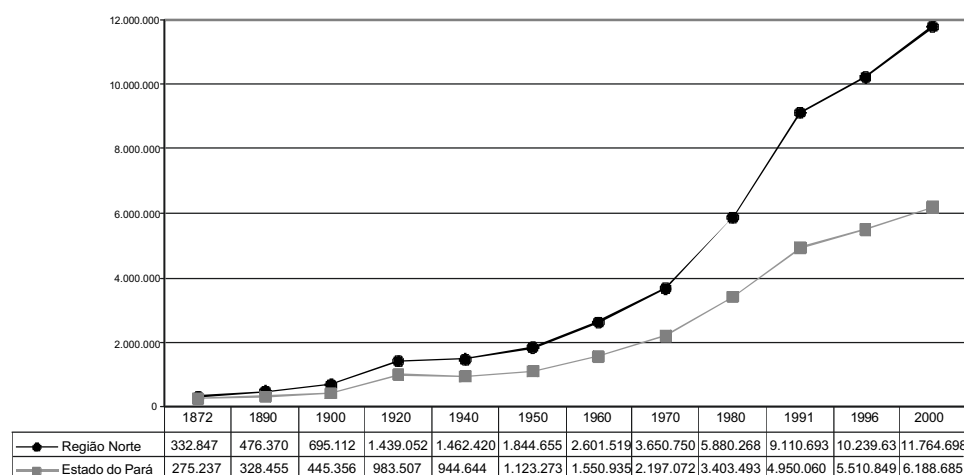
O período de prosperidade da economia da borracha na Amazônia, iniciado na segunda metade do século XIX, foi interrompido em 1912 pela drástica redução dos seus preços decorrente da crescente produção da borracha oriunda das plantações de seringueiras na Ásia. Os “anos dourados” da economia da borracha na Amazônia ficaram basicamente restritos ao período de 1880 a 1912 no qual o impacto econômico e demográfico, com destaque para a expansão comercial, para o crescimento populacional e para a consequente urbanização de algumas áreas da região (Weinstein, 1993). Segundo Machado (1997, p. 22), o *boom* da borracha modificou as condições locais de tal forma que, pela primeira vez, o termo Amazônia foi empregado para designar o extremo Norte.

No contexto histórico de declínio da produção registrou-se uma tímida tentativa de planejamento federal da economia regional implementada pelo governo federal. Em 1912, no momento de crise da economia regional, a União criou o “Plano de Defesa da Borracha”, para o qual o governo destinou recursos específicos e criou a Superintendência para a Defesa da Borracha, para coordenar sua aplicação. O plano envolvia tanto ações voltadas diretamente para a manutenção da produção regional de borracha quanto para a melhoria das condições sociais da região. Como parte do plano, o governo federal previa a concessão de remuneração aos que efetivassem a implantação de

seringais ou instalações para o beneficiamento do látex. Passou também a oferecer bonificações em dinheiro a quem edificasse instalações portuárias e estradas de ferro, dentre outras obras. Além disso, o governo reduziu as alíquotas dos impostos cobrados sobre a borracha, sob a alegação de torná-la mais competitiva no mercado internacional.

Essa experiência teve duração muito limitada. Já em 1914, o governo federal não mais destinou recursos para tais ações. O “Plano de Defesa da Borracha” foi então finalizado sem cumprir seus objetivos. Com o colapso da produção gomífera, a região viveu um período de retração de suas exportações.

No período marcado pelo dinamismo da economia da borracha, a região Norte contou com um alto crescimento populacional, passando de 332.847 habitantes, em 1872, a 1.439.052, em 1920 (Gráfico 1). Para esta época, se calculou que mais de 300.000 nordestinos, sobretudo cearenses, foram atraídos pelo crescimento da economia da borracha na região Norte. As correntes migratórias nordestinas dirigiram-se



particularmente para os vales do Juruá, Purus, Madeira, Tapajós e Xingu. Gráfico 1: Evolução da população da região Norte (exclusive Tocantins) e do Estado do Pará (1872 a 2000)

Fonte: Censos demográficos IBGE.

Com a drástica redução da produção nos seringais, a região viveu uma estagnação do seu crescimento demográfico, apresentando, em 1940, um total populacional da ordem de 1.462.420 (Gráfico 1). O Pará e o Acre tiveram redução populacional, sendo que este sofreu uma perda de 13,6%.

Foi neste contexto histórico que, por volta de 1927, Henry Ford, famoso capitalista norte-americano, recebeu do governo brasileiro terras ao sul de Santarém, às margens do rio Tapajós, que ficaram conhecidas como Fordlândia, com a intenção de produzir borracha natural, utilizando para isto o sistema de *plantation*. Em 1934, a empresa tinha mudado para uma área mais favorável à agricultura em Belterra. A *Company of Brazil* tinha 2.723 empregados em 1941. Em 1945, constatado o fracasso do plantio, Fordlândia e Belterra foram repassados ao governo brasileiro.

As ações de intervenção federal na região foram retomadas nos meados da década de 1940, em decorrência de desdobramentos da Segunda Guerra Mundial em relação ao mercado mundial da borracha. Os japoneses, em 1942, passaram a controlar 97% das áreas produtoras de borracha na Ásia e somente a indústria americana precisava de matéria-prima para produzir 30 milhões de pneus por ano (Corrêa, 1967, p. 23). Diante deste quadro, os Estados Unidos desenvolveram programas para garantir o abastecimento de sua indústria com borracha.

Naquele contexto foram assinados, em 1942, os “Acordos de Washington”, por meio dos quais, ficou pactuado o compromisso de o Brasil suprir as forças aliadas de diversas matérias-primas, dentre as quais a borracha. A partir de então foram adotadas diversas medidas para elevar a sua produção na Amazônia, que ficaram conhecidas como a “Batalha da Borracha”.

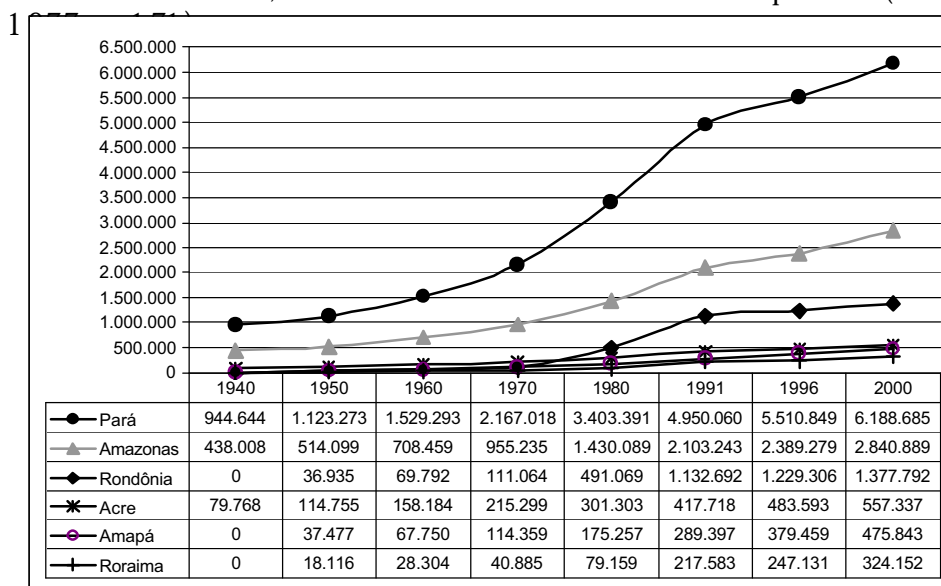
Em 1941, a produção de borracha na Amazônia atingiu pouco mais de 18 mil toneladas por ano, e ocupava, aproximadamente, 34 mil pessoas na extração do látex. Para aumentar a produção para 45 mil toneladas, era necessário que fosse, pelo menos, duplicado o número de trabalhadores envolvidos naquela atividade (CORRÊA, 1967, p. 89). Para tanto, foram criados o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA) e a Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (CAETA), que mobilizaram para os seringais 48 mil pessoas, principalmente nordestinos (FERREIRA FILHO, 1965). Além da SEMTA e da CAETA, para garantir o transporte dos trabalhadores, da borracha e de suprimentos, o governo criou o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAPP).

A “Batalha da Borracha” durou até 1947 e seus resultados foram bem modestos. De 1941 a 1945, a produção anual de borracha natural subiu apenas 10.000 toneladas (FERREIRA FILHO, 1965, p. 277) e seus impactos sobre as dinâmicas sociais então existentes no Pará foram pouco relevantes.

Merece nota o fato de que as ações federais em torno da “Batalha

da Borracha” iniciaram-se ainda em um cen rio no qual o Acre (uma porç o de terra rica em borracha comprada da Bol via por meio de uma negociaç o que deu origem ao Tratado de Petr polis de 1903) j fazia parte do territ rio brasileiro. Em 1943, o Acre foi desmembrado do Amazonas e o Amap , do Par , com a criaç o do Territ rio Federal do Acre e do Territ rio Federal do Amap .

De modo geral, os pequenos centros comerciais e populacionais, concentrados nos eixos formados pelos rios, enfraquecidos pelo decl nio do com rcio da borracha e marcados pelos esforç os nem sempre bem-sucedidos de diversificaç o da produç o, continuavam a perder populaç o. A retomada do crescimento populacional na regi o, verificada entre 1940 e 1950 (Gr fico 2), se deveu a movimento migrat rio subseq ente ao recrudescimento da exploraç o da borracha natural em decorr ncia da “Batalha da Borracha” e da formaç o de um mercado interno da borracha, com o desenvolvimento da ind stria paulista (IBGE,



Gr fico 2: Evoluç o da populaç o dos estados da regi o Norte (exclusive Tocantins) 1940 a 2000)

Fonte: Censos demogr ficos IBGE.

Dessa forma, a “Batalha da Borracha”, como pol tica federal para a Amaz nia, n o alterou a organizaç o do espaç o regional, que tinha como uma das caracter sticas principais o papel fundamental desempenhado pelos rios como nicas vias de transporte intra-regional. Isto produzia implicaç es diretas na distribuìç o da populaç o das



idades e vilas e na organização da circulação de mercadorias. Até a década de 1940, no Pará, as principais vias de transporte, que não as fluviais ou a marítima, consistiam de duas ferrovias (uma que ligava Belém a Bragança e outra, a do Tocantins, que conectava Tucuruá a Jotobal) (Figura 1) e uma rodovia que interligava Belém a Santa Izabel. As outras poucas estradas existentes encontravam-se em “estado precaríssimo” (Mendes, 1971, p.33). Esta situação foi alterada significativamente a partir da implementação de ações federais nas décadas seguintes, iniciadas com a edificação da nova capital federal no planalto central brasileiro e com a construção da rodovia Belém-Brasília (Figura 1).

### **3 - A CRIAÇÃO DA SPVEA E A CONSTRUÇÃO DA BELÉM-BRASÍLIA**

O cenário mundial pós-guerra e a reconstrução da Europa sob a égide do Plano Marshall contribuíram para que houvesse alterações nas formulações teóricas acerca do papel dos Estados nacionais nos processos de desenvolvimento dos países latino-americanos. Passou a ser predominante a ideia de que a intervenção do Estado na economia não era somente benéfica, mas necessária para o desenvolvimento econômico. Tratou-se da afirmação de uma visão sobre o papel do Estado nos processos de desenvolvimento que se contrapunha a um conjunto de ideias que defendia o mercado como o melhor instrumento para dirigir a alocação dos recursos com vistas à promoção do desenvolvimento de diferentes regiões e nações. De forma que as décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial foram marcadas, em termos gerais, pelo relativo otimismo em relação às possibilidades de generalização do desenvolvimento e à necessidade da participação do Estado nacional nestes processos. Ganhou também impulso o pressuposto da eficácia do planejamento do desenvolvimento, que poderia ser alcançado por meio de uma racionalização da aplicação de capitais, sob a coordenação estatal.

Sob ideias que visavam influenciar diretamente a formulação e a implementação de tentativas estratégicas de modernização patrocinadas pelo Estado nacional para a Amazônia. A força dessas convicções contribuiu para que, com base na Constituição de 1946, se estabelecesse um programa de desenvolvimento para a Amazônia, que seria financiado por uma parcela de 3% do total da receita de impostos federais, durante um prazo de vinte anos consecutivos. Além disso, os governos estaduais e municipais da região deveriam contribuir com parcela idêntica de suas

receitas. O plano de desenvolvimento da Amazônia se entrou em vigor seis anos mais tarde, com a aprovação da lei que o regulamentava, em 1953. Para a execução do plano, o Congresso criou um órgão coordenador denominado Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

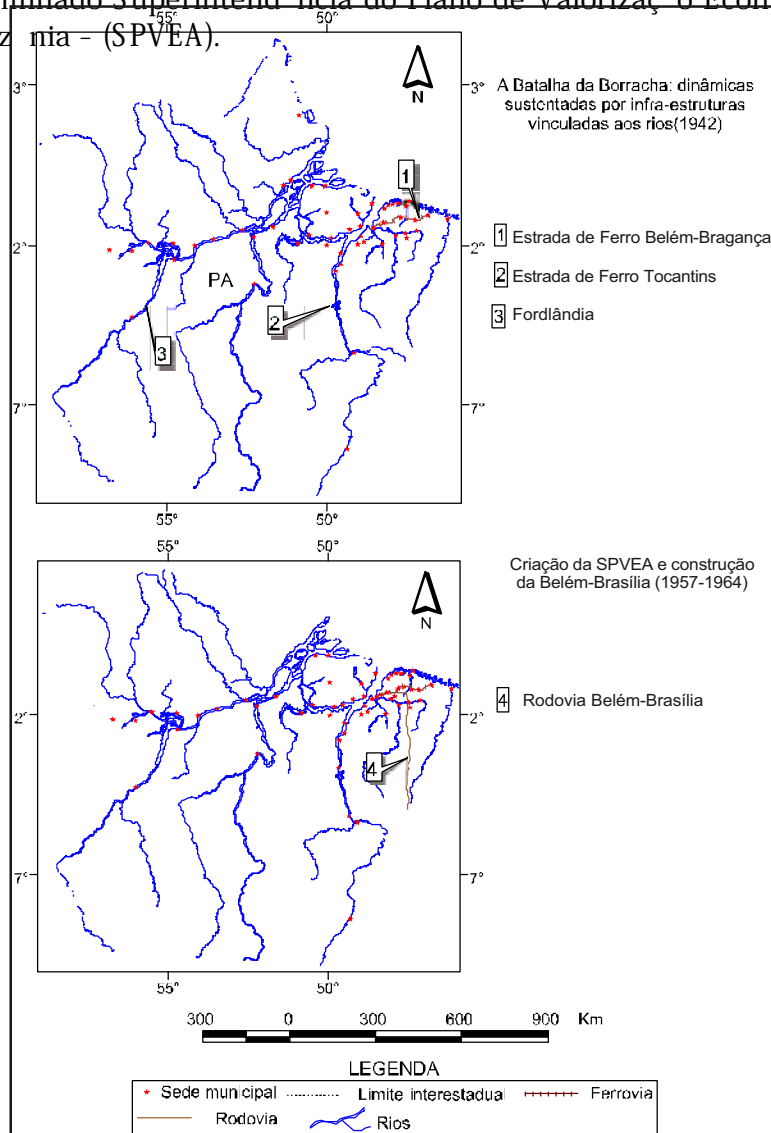


Figura 1: Elementos da reconfiguração espacial na Amazônia oriental (1900 - 1964).

Fontes: BRASIL (1973); Ferreira Filho (1965); IBGE (1984); IRDA; IBGE (1966); MARANHÃO (2000); Martinelo (1985); Mendes (1971); SUDAM (1976); Valverde e Dias (1967); Amapá (2000).

Em 1955, foi estabelecido o primeiro Plano de Desenvolvimento da Amazônia, sob a responsabilidade gerencial da SPVEA. A região politicamente definida como área de jurisdição da SPVEA, que ia além da região Norte do IBGE ou “Amazônia C1 ssica”, ficou conhecida como “Amazônia Legal”. A nova região recobria cerca de 60% do território brasileiro. O Plano de Desenvolvimento da Amazônia tratava, basicamente, da indicação da necessidade de realização de diversas obras públicas. A principal obra era a rodovia Belém-Brasília, que estabeleceria a primeira ligação terrestre permanente entre o Pará e o Centro-Sul do país.

A construção da rodovia Belém-Brasília era uma das obras estabelecidas no “Plano de Metas” (1956-1961) do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, que tinha como objetivo a construção de Brasília. Esta era uma decisão que se articulava com ideias presentes bastante influentes no mundo naquela época e que indicavam que qualquer nação para se desenvolver teria que necessariamente integrar seus mercados internos (Myrdal, 1968). A rodovia Belém-Brasília, seguindo o sentido norte-sul, teria este papel de integração dos mercados do Centro-Sul do país com a Amazônia oriental brasileira (Figura 1).

A construção desta rodovia ficou a cargo da RODOBRÁS, que estava diretamente subordinada à SPVEA. Em 31 de janeiro de 1960, a “Caravana de integração nacional-coluna norte” completou o trajeto entre Belém e Brasília, um percurso de 2.162 quilômetros que naquela época foi efetuado em uma semana, pois se tratava ainda de uma estrada não pavimentada (BRASIL, 1960, p. 23).

De 1950 a 1960, o crescimento populacional foi mais elevado nos territórios recém-criados (Gráfico 2), com grande destaque, para o território do Amapá, onde se implantava a mineração do manganês, a mais antiga mineração de grande escala na Amazônia. No período de 1960 a 1970, graças à construção da rodovia Belém-Brasília, crescia também o norte do estado de Goiás e o sudoeste do Maranhão.

Além da Belém-Brasília, as rodovias construídas na década de 1970 tiveram grande importância na reestruturação espacial dos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, impulsionando, portanto, mudanças territoriais, econômicas, sociais e ambientais (Figura 2). As alterações

tiveram seu ritmo ampliado a partir das políticas de intervenção na região implementadas pelos governos que assumiram após o golpe militar de 1964.

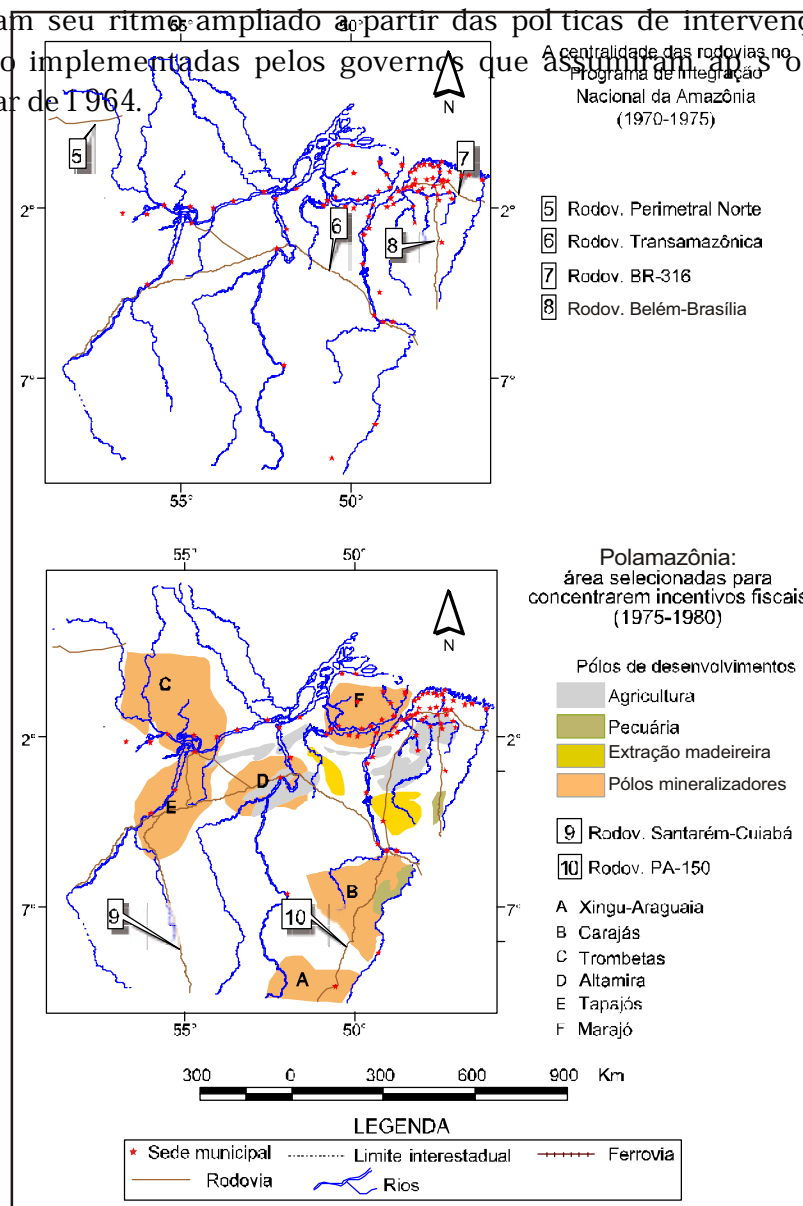


Figura 2: Elementos da reconfiguração espacial na Amazônia oriental (1970 - 1980).

Fontes: BRASIL (1973); Ferreira Filho (1965); IBGE (1984); IRDA; IBGE (1966); MARANHÃO (2000); Martinelo (1985); Mendes (1971); SUDAM (1976); Valverde e Dias (1967); Amapá (2000).

#### 4 - A “OPERAÇÃO AMAZÔNIA”

As políticas implementadas a partir do golpe militar de 1964 constituíram-se um marco histórico em termos da ampliação da importância exercida pelas políticas federais sobre mudanças na organização social e econômica do País. Na coalizão de forças que tomou o poder no Brasil com o golpe de 1964, eram os militares que tinham a principal motivação para agir sobre a Amazônia. As empresas nacionais e as empresas multinacionais tinham outras alternativas de investimento, bem mais atraentes, fora da região amazônica. Desta forma, o estado autoritário, a partir da convergência da geopolítica com a doutrina de segurança nacional, formulou uma doutrina de intervenção interna, que tomou formas específicas no caso da Amazônia (OLIVEIRA, 1994, p. 86).

De tal maneira que foram os interesses de natureza estratégica e militar, combinados entre si, elementos relevantes para a elaboração, pelo grupo militar, de políticas de intervenção na região. As preocupações com o inimigo interno e com a cobiça internacional unificavam os principais setores militares em relação à necessidade e forma de ocupação da Amazônia. Os militares empenharam-se, então, no desenvolvimento de políticas que viabilizassem a integração econômica da região ao restante do país e na defesa das áreas fronteiriças.

Com base numa avaliação de que dinâmicas decorrentes da estruturação da sociedade local eram responsáveis pelo atraso da economia regional e, ao mesmo tempo, que os atores locais seriam incapazes de se converterem em elementos propulsores de processos de desenvolvimento regional, os governos militares decidiram “ocupar” a Amazônia, atraindo para a região o empresariado “inovador” do Centro-Sul ou mesmo do exterior. Estabeleceu-se, assim, um “modelo de desenvolvimento amazônico”, sob a responsabilidade de um Estado que desempenhou o papel de promotor/indutor do crescimento econômico, promovendo a industrialização espacialmente concentrada em alguns pontos da Amazônia, particularmente do País. Ao induzir a expansão capitalista, o Estado nacional promoveu alterações nas dinâmicas sociais presentes no Estado e na região.

Já nos primeiros anos dos governos militares, a intervenção foi implementada a partir de um grande aparato institucional voltado consecução de ações do Estado nacional para a região, medidas que em

seu conjunto ficaram conhecidas como “Operação Amazônia”. Em 1953, a SPVEA e o Banco de Crédito da Amazônia foram substituídos pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pelo Banco da Amazônia S.A. (BASA). A Zona Franca de Manaus SUFRAMA, que consistia de um projeto capitalista destinado a criar um centro de montagem e comercialização de produtos eletrônicos na Amazônia Ocidental, foi criada em 1967. Neste contexto, inseriram-se o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento para o período de 1967 a 1971 e o Plano Diretor de 1968. Neles o governo federal preconizava, basicamente, que caberia ao setor público a tarefa de atrair capitais para a região, o que seria feito por meio do fornecimento da infraestrutura, da concessão da isenção fiscal e de estímulos creditícios necessários à implantação dos empreendimentos capitalistas na região.

Estabeleceu-se, assim, uma política de desenvolvimento regional semelhante à que vinha sendo aplicada no Nordeste, especialmente no que se refere à política de incentivos fiscais. Política que resultou na facilidade de apropriação de terras por grandes empresas e por fazendeiros e em mudanças significativas nas áreas rurais, havendo a disseminação de grandes fazendas destinadas à criação de gado bovino, em especial no sul e no sudeste do Pará. Processos de apropriação fundiária no geral vinculados à disseminação de pastagens e que teve repercussões nas dinâmicas sociais e ecológicas da região, acelerando a substituição das florestas e a ampliação da concentração fundiária no estado do Pará (Quadro 2).

As preocupações com a necessidade de superação do “atraso” da região e com sua ocupação produziram desdobramentos diversos, como a criação, no governo do general Castelo Branco, do projeto Jari, no município de Almeirim (PA) em 1967, pelo milionário norte-americano Daniel K. Ludwig. Tratava-se da implantação, na área correspondente aos atuais municípios de Almeirim (PA), Laranjal do Jari (AP) e Vitória do Jari (AP), de megaprojetos, numa área de 1,6 milhão de hectares, que envolviam a silvicultura para o abastecimento de uma fábrica de celulose, o plantio de arroz, a implantação de projetos de extração mineral, dentre outros.

A noção de que o grande capital seria o meio mais capaz de efetivamente implementar processo de modernização na região foi um dos pontos principais das estratégias de desenvolvimento dos governos

militares. Foi assim o período marcado pela utilização da política de incentivos fiscais pelo Estado nacional para atrair e favorecer a implantação de grandes capitais na região.

## **5 - O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL - PIN, A TRANSAMAZÔNICA E OUTRAS NOVAS ESTRADAS**

Nos anos 70, também foram implementadas ações por parte do governo federal decorrentes de pressões sociais no Nordeste (Oliveira, 1972: 114). Em 1971, o governo do General Médici lançou o Programa de Integração Nacional - PIN que se articulava com o Programa de Redistribuição de Terras - PROTERRA.

Naquele mesmo ano, foi divulgado o Plano de Desenvolvimento da Amazônia - PDA (SUDAM, 1971), um desdobramento do Plano Nacional de Desenvolvimento (Brasil, 1971), reprisava algumas diretrizes do PIN no que se refere à necessidade da integração e da complementaridade das economias da Amazônia e do Nordeste, e da indicação da importância da utilização agrícola racional da Amazônia e da produção para o mercado externo como uma via de desenvolvimento. Neste mesmo ano, para facilitar a ocupação da Amazônia, o governo militar determinou que as faixas de 100 km de cada lado de todas as rodovias federais na Amazônia brasileira passariam para a jurisdição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O Plano de Desenvolvimento da Amazônia para o período de 1972-1974 anunciava que as conquistas essenciais, quanto à Amazônia, propostas pelo governo federal, referiam-se à utilização de uma “estratégia que promova o progresso de novas áreas e a ocupação de espaços vazios” e “integração do desenvolvimento do Nordeste com a estratégia da ocupação econômica da Amazônia” (SUDAM, 1971: 13).

Esta integração com o desenvolvimento do Nordeste, preconizada pelo PDA, implicou, dentre outras ações federais na região, a construção da rodovia Transamazônica e a implantação de núcleos de colonização ao longo do seu traçado. Esta rodovia e demais ações do governo federal impulsionaram mudanças na demografia (Gráfico 2); na economia, no padrão de ocupação territorial do Pará (Figura 2), ao promover a ocupação da terra firme; e na estrutura fundiária do agrário regional (Quadro 2). Enfim na evolução do antropismo na Amazônia (Fig. 3 e 4).

A abordagem do planejamento do desenvolvimento regional apoiava-se na ideia da Amazônia como uma fronteira de povoamento e articulava-se com a visão de “fronteira de recursos” (Mahar, 1978: 30).

Um dos recursos existentes nesta fronteira era a terra, que abria a possibilidade de absorver contingentes de trabalhadores de diversas regiões do país. Particularmente, a metafora de Amazônia como fronteira de povoamento foi expressa pelo slogan “Homem sem terra para uma terra sem homens”. Neste período os governos militares patrocinaram

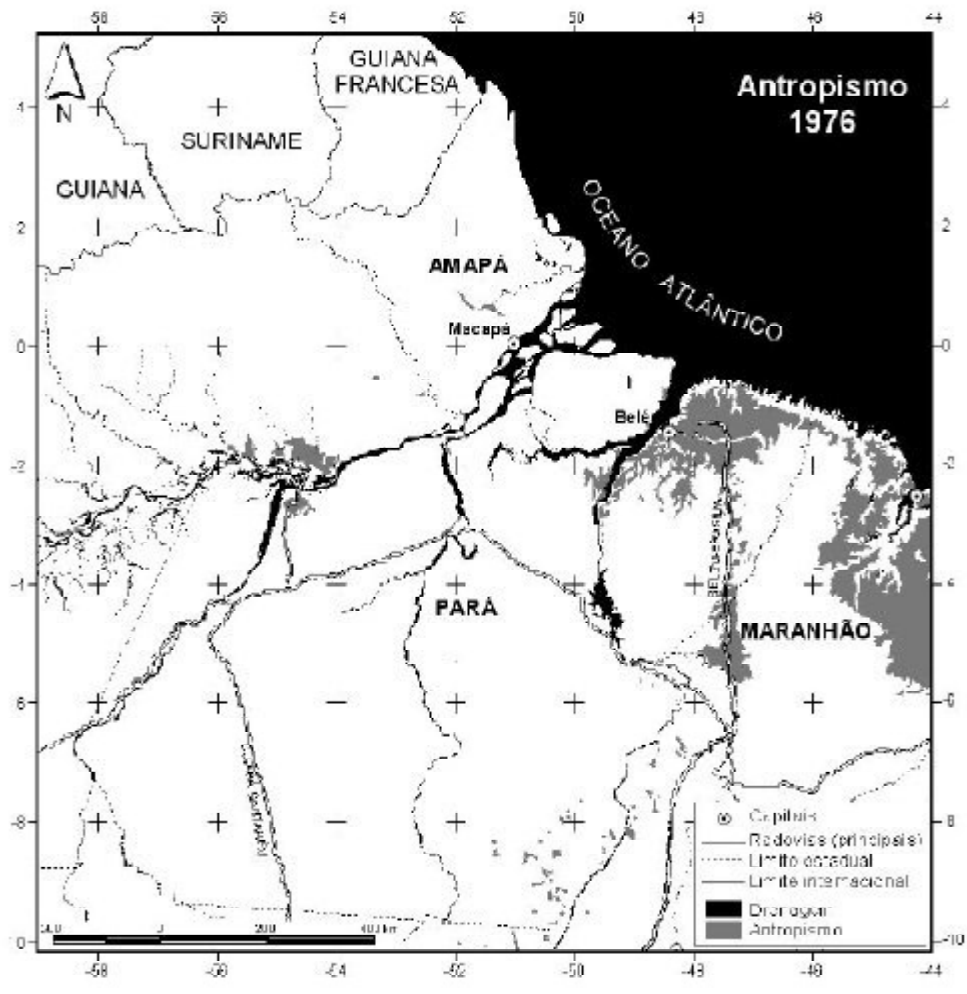


Figura 3: Evolução do antropismo na Amazônia, cobertura fitogeográfica (1976).

Fonte: IBGE, 2002.



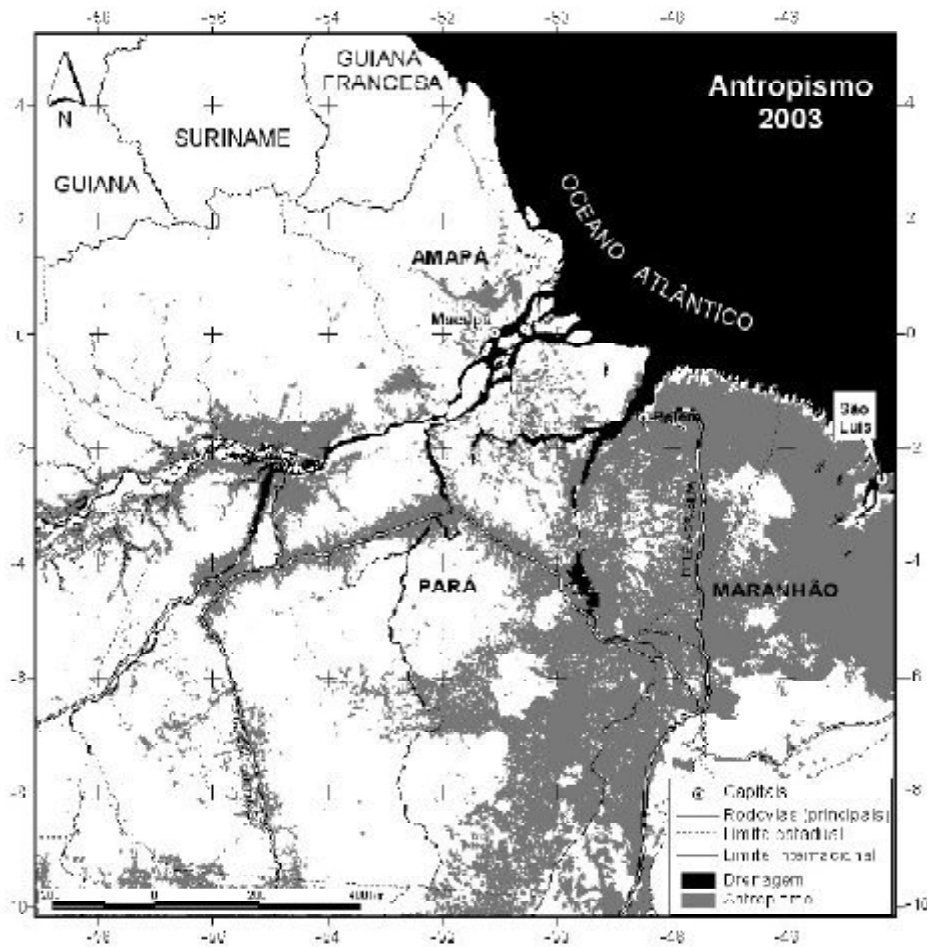


Figura 4: Evolução do antropismo na Amazônia, cobertura fitogeográfica (1991).

Fonte: IBGE, 2002.

## 6 - POLAMAZÔNIA: O ABANDONO DA COLONIZAÇÃO DIRIGIDA E A OPÇÃO PELA CONCRETIZAÇÃO DOS GRANDES INVESTIMENTOS

Na metade da década de 1970, os mecanismos sobre os quais se apoiava o modelo de desenvolvimento de base industrial nacionalmente integrado, implantado pelos militares, apresentam sinais de esgota-

mento e de incapacidade para manter acelerado o ritmo de crescimento econômico. Neste período foi apresentado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (SUDAM, 1976), no qual se delinearam ações estatais na tentativa de manter elevadas as taxas de crescimento econômico. O governo federal, então, dirigiu suas ações para dinamizar ou implantar no Brasil novos setores industriais produtores de bens de capital, iniciativas que pretendiam manter aquecida toda a economia nacional para o que, evidentemente, contribuiria a criação de novos espaços de investimentos. Para a geração de recursos visando consecução desta empreitada, desenvolveram-se ações estatais, algumas das quais, direcionadas ao fomento e criação de projetos no estado do Pará. Estes projetos deveriam entrar em funcionamento com relativa rapidez e produzir em larga escala, destinando sua produção para o mercado externo. Dentre os produtos que o governo buscava exportar tinham destaque a madeira, a carne bovina e os minerais.

Dessa forma, no governo do general Geisel, as iniciativas de colonização dirigida foram abandonadas, ficando mais evidente que as políticas de intervenção do governo federal estavam, inquestionavelmente, articuladas com a necessidade do fortalecimento e com a implantação, em termos regionais, de projetos mobilizadores de grandes quantidades de capitais. Em outras palavras, a força social capaz de dinamizar a economia regional era atribuída então à grande empresa. Anunciava-se na época que “o quarto governo da Revolução convoca o empresário para essa nova cruzada — ocupar economicamente a Amazônia e corrigir as deficiências da colonização dirigida” (BITTENCOURT, 1974, p. 34).

A postura política de atrair o empresariado de fora para a região carreeu, assim, um volume maior de recursos oriundos do fundo público para atrair grandes capitais para a região. Inclusive parcela dos recursos que foi destinada à colonização dirigida passou, em 1974, a ser direcionada para áreas e atividades capazes de atrair grandes capitais para a região.

Naquele contexto, o governo federal criou, em 1974, o Programa de Políticas Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia). Uma política inspirada por uma noção teórica que preconizava que o melhor caminho para se desenvolver regiões “atrasadas” seria através de um desenvolvimento que deveria se processar de forma polarizada (HIRSCHMAN, 1961; PERROUX, 1967). Os planos federais previam a

implantação de 15 “pólos de crescimento”, na Amazônia brasileira, dentre os quais o de Carajás (vinculado à exploração do ferro) e o de Trombetas (associado à extração da bauxita) (Figura 2). Visando aumentar as exportações de recursos naturais por meio da ampliação das “vantagens comparativas”, foram criadas novas infra-estruturas no campo da energia, da comunicação e dos transportes. O governo federal ainda redirecionou mecanismos de política de incentivos fiscais para áreas geográficas dos pólos, com a finalidade de propiciar investimentos massivos e espacialmente concentrados. Para isso, o Estado ancorava-se em uma visão de fronteira de recursos, de planejamento e de normalização do desenvolvimento regional que tinha por fundamento estratégico a concentração espacial de capitais nos pólos indicados pelo Governo. A decisão de impulsionar um processo de desenvolvimento por meio de uma cadeia de ligações para frente e para trás das atividades consideradas “chave” produziu, no entanto, efeitos limitados na diversificação da produção regional/local.

A lógica que orientou a política de modernização regional, materializada pela intervenção promotora da modernização da Amazônia com base nos grandes investimentos empresariais, voltou-se, então, decisivamente para a implantação regional de atividades agropecuárias, extrativistas e industriais que gerassem divisas necessárias ao pagamento da dívida externa brasileira.

## **7 - AS POLÍTICAS DA UNIÃO, O DESENVOLVIMENTO DA PECUÁRIA, DO EXTRATIVISMO MADEIREIRO E A LUTA PELA TERRA**

No início da década de 70, embora o PROTERRA previsse, de fato, a redistribuição de terras devolutas, seu maior objetivo parece ter sido promover a agropecuária e criar uma nova classe de fazendeiros “modernos” de pequeno e médio porte, a fim de substituir a agricultura de subsistência (HALL, 1989, p. 30). Entre 1975 e 1979, a venda de terra do INCRA para empresas e grandes fazendeiros foi efetuada em áreas originalmente destinadas aos migrantes (HALL, 1989, p. 39). Se, de um lado, as grandes propriedades cresciam em áreas, de outro lado, no estado do Pará, de 1960 a 1996, os pequenos proprietários com menos de 100 hectares triplicavam em número (Quadro 2).

Há uma correlação grande entre crescimento das áreas de pastagens e da exploração madeireira. A opção pelo amplo favorecimento

da ocupação da região por grandes capitais interessados na pecuária e na exploração da madeira aumentando a pressão sobre a floresta primária.

Dimensão da propriedade fundiária (hectares)										
Extrato de área	0<10		10<100		100<1000		1000<10000		+10000	
	% em relação à área total	% em relação ao n.º	% em relação à área	% em relação ao n.º	% em relação à área	% em relação ao n.º	% em relação à área total	% em relação ao n.º	% em relação à área total	% em relação ao n.º
1960	2,5	41,8	23,0	46,9	28,0	6,9	28,0	0,6	18,5	0,03
1970	2,1	48,05	19,7	45,2	15,3	4,7	30,3	0,8	32,6	0,05
1980	1,5	36,2	19,1	51,3	22,0	11,5	22,0	0,7	35,4	0,1
1985	1,3	32,7	19,4	51,8	26,7	14,3	23,0	0,9	29,6	0,1
1996	0,9	31,5	18,3	50,7	29,9	16,7	27,0	1,1	23,9	0,0

Quadro 2: Números dos estabelecimentos rurais por dimensão de área.

Fonte: Censos agropecuários, IBGE.

## **8 - AS POLÍTICAS DA UNIÃO VOLTADAS PARA GARANTIR A AMPLIAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXTRAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL**

Os problemas derivados da modernização do espaço agrário regional por meio do incentivo à grande pecuária, o agravamento da crise econômico-financeira, a ampliação exponencial dos serviços de vida, a deterioração das condições da balança de pagamentos nacional, conduziram o governo federal a desenvolver ações visando ampliar as exportações brasileiras de matérias-primas, ganhando em fase, ainda maior, a Amazônia oriental brasileira. Para isto, o governo buscou edificar o mais rápido possível as infra-estruturas capazes de viabilizar os processos de valorização dos recursos minerais existentes na região.

No final da década de 1970, o governo federal, para viabilizar a implantação dos empreendimentos voltados à produção da alumina e do alumínio primário, decidiu arcar sozinho com os custos referentes à construção da usina hidrelétrica de Tucuru (Figura 5) e patrocinou ainda a infra-estrutura urbana e portuária necessária ao funcionamento das indústrias de transformação mineral, a Albras e a Alunorte, em Barcarena (PA); e a Alumar em São Luís, (MA).

Incentivada e apoiada pelo governo brasileiro, a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD - pôs uma empresa estatal de capital misto que assistia à redução do estoque do ferro na região Sudeste do país - decidiu explorar minas de ferro e manganês da Serra de Carajás, no sudeste do Pará. Embora pesquisas já estivessem sendo realizadas desde o final da década de 1960, a CVRD deu início em 1980 à implantação do Projeto Ferro Carajás, um complexo mina-ferrovia-porto, destinado a explorar o minério de ferro de alto teor da Serra dos Carajás. Neste mesmo ano, o governo federal lançou o Programa Grande Carajás - PGC, um projeto de desenvolvimento para a Amazônia oriental, tendo como eixo principal a edificação de infra-estrutura e a atração de investimentos para a área do corredor formado pela Estrada de Ferro Carajás - EFC, que liga a mina em Carajás ao porto de Itaqui-Madeira, em São Luís do Maranhão.

O Programa Grande Carajás (Figura 5) constituiu-se uma tentativa de o governo coordenar a execução, de forma mais gil, de projetos já existentes na área e de estimular a modernização da região. O PGC passou, então, a receber aporte de mais de ¼ dos fundos públicos destinados a todo o Polamazônia, a contar com um sistema especial de financiamento estatal, a envolver negociações de créditos com o sistema financeiro internacional, além de ter sido beneficiada com a criação de um sistema adicional de isenções fiscais, administrado pela SUDAM e BASA.

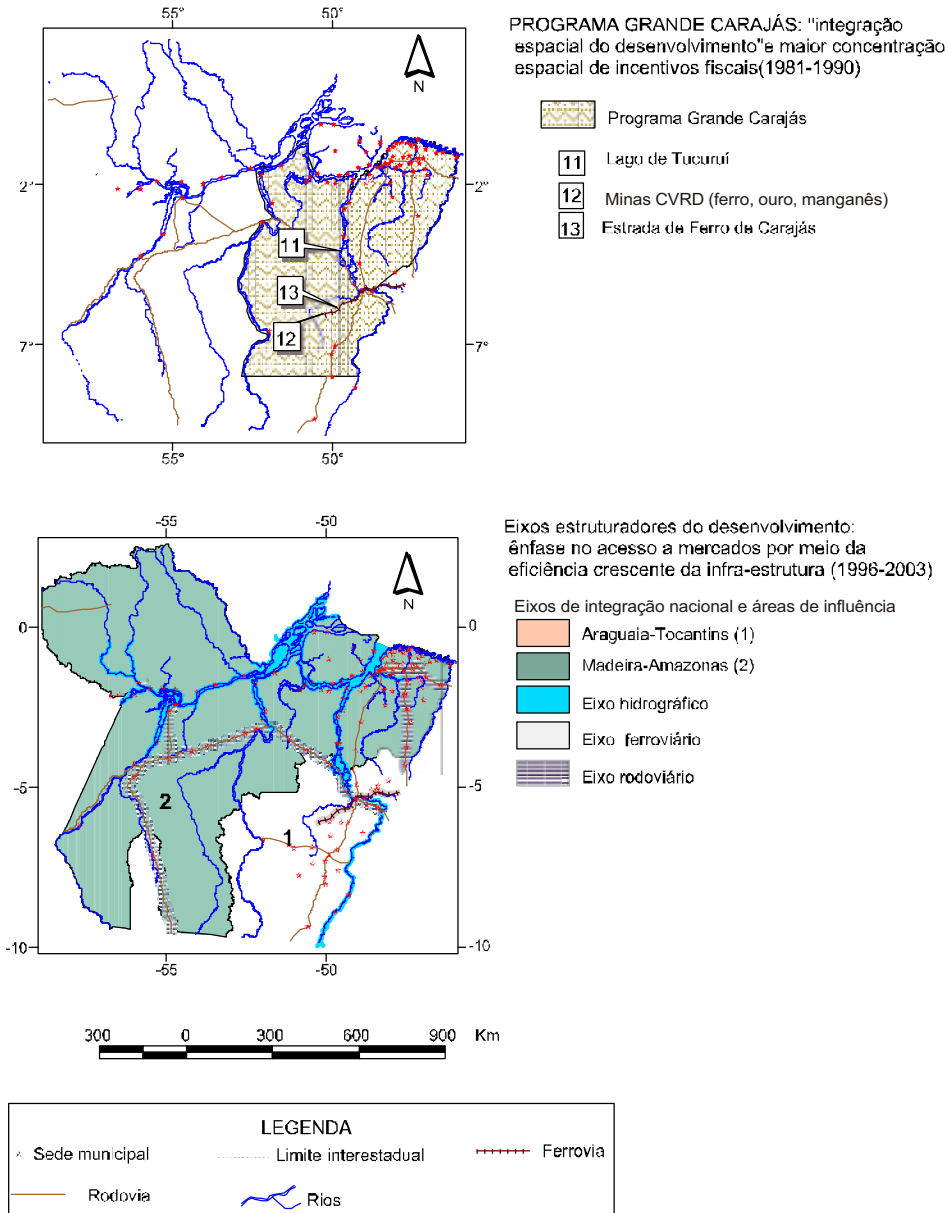


Figura 5: Elementos da reconfiguração espacial na Amazônia oriental (1985 - 2003).

Fontes: BRASIL (1973); Ferreira Filho (1965); IBGE (1984); IRDA; IBGE (1966); MARANHÃO (2000); Martinelo (1985); Mendes (1971); SUDAM (1976); Valverde e Dias (1967); Amapá, 2000.

Para garantir a implantação dos projetos minero-metalúrgicos centrais ao PGC, além da necessária mobilização dos vultosos recursos, foi preciso estabelecer o controle sobre mais de um milhão de hectares de terras (ALMEIDA, 1994, p.103), parte delas destinadas aos Projetos da CVRD e seus parceiros, como as guseiras, e outra parcela destinada à construção da hidrelétrica de Tucuru, cujo lago inundou mais de 2.430 km<sup>2</sup> de terras (Eletronorte, 198a, p. 6). Para o controle de faixas descomunais de terras, foi decisiva a atuação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins (GETAT), que estabeleceu uma política fundiária prevendo o assentamento de ocupantes de terras no âmbito do Programa em número aqui mesmo das necessidades geradas pelo intenso fluxo migratório que se dirigiu para a região.

Além dos incentivos fiscais concedidos em nível federal, em consonância com o modelo de desenvolvimento industrial do Polamazônia, as empresas atraídas para a região contaram com as políticas de renúncia fiscal adotadas pelos estados federados visando auxiliar a instalação local de empresas e promover a verticalização e a diversificação da produção industrial, repetindo a estratégia federal de criar infra-estrutura básica e de isentar as empresas do pagamento dos impostos.

## **9 - A CRISE FINANCEIRA, A LIMITADA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DA UNIÃO E AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS NOS ANOS 80**

O poder de centralização autoritária dos governos militares foi sendo corroído no decorrer da década de 1980. Mesmo assim, no fim dos governos militares, em 1985, foi lançado o Projeto Calha Norte, um plano de ocupação sistêmica de áreas estratégicas correspondentes às calhas norte dos rios Solimões e Amazonas. Não se restringindo às calhas dos principais rios, a área de atuação do projeto foi definida como a faixa fronteiriça que vai de Tabatinga (fronteira com o Peru), na Amazônia Ocidental, a Oiapoque (fronteira com as Guianas), na Amazônia oriental.

No início dos anos 90 já era evidente a frustração das previsões relacionadas ao surgimento na região do programa de uma rede de relações mercantis e não mercantis decorrentes da minero-metalurgia e capazes de impulsionar o desenvolvimento regional. Assim, o PGC, que já vinha sofrendo questionamentos de parcela da sociedade, foi esvaziado para, em seguida, ser extinto em 1991. A Sudam, como

diversos outros órgãos da burocracia federal que tiveram papel de destaque no aporte estatal implantação regional de empresas metalúrgicas, teve a sua importância reduzida, uma vez que parcela do sistema de renúncia fiscal que era executado no âmbito do PGC tinha sido extinta. É bem verdade que instrumentos que tiveram importância na execução das políticas dos militares, como o FINAM ou como a concessão de isenção de IR, foram mantidos e passaram a ser coordenados pela Sudam.

O fim dos governos militares e a promulgação da Constituição de 1988 proporcionaram importantes mudanças que alteraram as relações entre municípios, estados e União, implicando alteração na condução das políticas de desenvolvimento da Amazônia.

## **10 - REFORMAS NO ESTADO E EIXOS DE INTEGRAÇÃO**

A eleição de Fernando Collor à Presidência da República, em 1989, e a de Fernando Henrique Cardoso, em 1993, consolidaram alterações em aspectos relevantes da forma de atuação do Estado, do sentido e das funções da intervenção estatal. Tais mudanças eram derivadas, sobretudo, de dinâmicas mundiais que impuseram novos modelos de desenvolvimento para as economias nacionais. Ganhou força crescente na agenda do governo brasileiro a necessidade de “liberalização da economia”, realização de “ajustes” capazes de “ampliar e adaptar a competitividade das economias nacionais” diante do “imperativo” de um mundo cada vez mais “globalizado”. No bojo de tais ajustes, incluíram-se a diminuição de barreiras alfandegárias, a retração da tributação e a redução da participação estatal na economia, por via de privatizações de empresas estatais, como veio a acontecer com a CVRD.

Houve, assim, uma alteração dos discursos oficiais. Afirmava-se que havia se configurado no plano mundial um novo paradigma de desenvolvimento, cuja faceta mais evidente é a globalização, evidenciada por uma crescente interpenetração dos mercados de bens e serviços de diferentes países, por uma nova visão de competitividade em nível mundial e por um extraordinário aumento da dimensão e velocidade dos fluxos financeiros nos mercados internacionais de capitais (Brasil, 1997, p. 23). Assim, as formas de atuação estatal passaram a ser norteadas por indicações teóricas que preconizavam a necessidade da drástica redução da intervenção estatal na economia.

Ocorreram, então, mudanças nas políticas públicas que favoreceram, em termos nacionais, ações direcionadas a reduzir a presença do Estado no desenvolvimento das atividades infra-estruturais



e produtivas, além de restringir a ação tutelar que este exerceu sobre tais iniciativas durante tantos anos. Essa posição política foi reforçada, na década de 90, pela crise fiscal que atingiu a União Federal e estados membros da federação. Naquele contexto, os planejadores estatais passaram a implementar políticas públicas derivadas da visão de que era imperioso “o crescimento da responsabilidade da iniciativa privada no processo de desenvolvimento econômico” (Brasil, 1997, p.13).

Segundo o discurso oficial, este novo cenário também foi marcado pela “reação contra o Estado intervencionista e providencial”, pela “redescoberta das virtudes da economia de mercado” e pelo “relativo sucesso de programas de reestruturação, abertura, liberalização e estabilização econômica” (Brasil, 1997, p. 26). De tal processo resultaria, também, uma forte liberalização da economia, envolvendo a redução da proteção aduaneira e a maior integração econômica com o exterior (Brasil, 1997: 28). Portanto, as ações e as políticas federais passaram a articular-se em torno de um discurso que preconizava como indispensáveis desestatização dos seguintes itens: a privatização e o fortalecimento da ação reguladora do Estado; a descentralização e a melhoria do planejamento, da coordenação e dos níveis de produtividade; a eficiência na implementação de políticas governamentais; e a elevação dos padrões de qualidade e de gestão dos serviços públicos (Brasil, 1997, p. 33).

É o cenário também no qual mudaram as estratégias em relação às concepções de desenvolvimento regional, que passam agora a se ancorar em noções como as de “eixos de integração nacional e internacional”, tendo por base vias de transporte de longa distância que possibilitariam “acesso a mercados e melhorar a capacidade competitiva dos sistemas econômicos regionais” (Brasil, 1997, p. 17).

O planejamento estatal passa então a reconsiderar a implantação e consolidação de uma eficiente infraestrutura física como um dos mais importantes requisitos para as tentativas de integração e desenvolvimento econômico da região Norte (Brasil, 1997, p. 41) com outras regiões, dentro e fora do Brasil, por meio de um esquema de logística integrada, envolvendo a articulação e a integração de redes modernas de comunicações, transportes e energia, seja num sentido norte-sul, através de corredores multimodais, como aqueles que incorporam o rio Madeira, o Araguaia-Tocantins, a ferrovia Norte-Sul e a ferrovia de Carajás, seja na vertente leste-oeste, mediante o aproveitamento da moderna infraestrutura portuária de Barcarena, Itaquí, Pecém e Suape (Brasil, 1997, p. 31) (Figura 5).

As estratégias de integração e desenvolvimento contidas no Programa Brasil em Ação (1996-1999) e no Avanço Brasil (2000-2003)

se vinculam noção de que a redução do custo de transporte reflete direta e decisivamente sobre os custos de exportação ou de importação de mercadorias, colaborando para melhorar, assim, na visão dos planejadores brasileiros, a capacidade competitiva dos sistemas econômicos regionais. Ao que se somou a preconização da necessidade de se reduzir ao máximo os impostos, em especial os incidentes sobre produtos destinados à exportação como elemento de redução de custos e de ampliação da competitividade dos produtos regionais. Um opção estratégica que se materializou em medidas como a Lei Complementar nº 87/96, que ficou também conhecida como Lei Kandir. Esta Lei isenta de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS os produtos primários ou semibeneficiados voltados para a exportação. A Lei Kandir, todavia, afeta as finanças, particularmente dos estados exportadores de matérias-primas. Com as eleições de 2002, a mudança de governo, e a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, esta postura não foi substancialmente alterada, passando inclusive a ser defendida a necessidade da constitucionalização deste princípio, que, do ponto de vista tributário, prejudica os estados exportadores, como o caso do Paraná.

## **11 - VALORIZAÇÃO DE NOVOS RECURSOS E NOVOS ELEMENTOS NA POLÍTICA PARA A AMAZÔNIA**

A preocupação com a defesa da Amazônia e com sua proteção ambiental levou o governo brasileiro a lançar o Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Projeto do Sistema de Defesa da Amazônia (SIPAM) na década de 1990. A política suscitada, entre outras coisas, pela natureza de tais projetos fez com que as metas de combate ao tráfico de drogas e de monitoramento das condições ambientais tivessem importância ampliada no contexto deste projeto.

A preocupação internacional com a importância da floresta amazônica para o clima do planeta e para a preservação das riquezas associadas aos recursos genéticos, aos recursos hídricos e biodiversidade, de um lado, o crescimento dos movimentos ambientais, a atuação local das Organizações Não-Governamentais e os avanços no campo das cooperações internacionais, de outro, vêm redefinindo as políticas ambientais para a Amazônia. No caso das cooperações internacionais, ressalta-se a importância do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 - fundado pelo *Rainforest Trust Fund* e financiado pelo governo alemão, pelo Banco

Mundial e pela *United Nations Environment Program* (UNEP). Este projeto fruto de uma associação entre o governo brasileiro, a sociedade civil e a comunidade internacional objetivando a conservação das florestas tropicais e o desenvolvimento sustentável.

Os esforços para implementação de políticas voltadas delimitação de terras indígenas, vista como forma de preservação da floresta, e a criação de unidades de conservação ambiental implicaram mudanças significativas, não imagináveis no Brasil de 30 anos atrás. As terras indígenas existentes na Amazônia Legal correspondiam a uma área de 103.396.426 ha, ou seja, a 20,66% do total da região, em novembro de 2001, existiam 171 Unidades de Conservação na Amazônia legal que representam a uma área de 64.586.259 ha, segundo dados obtidos nos instrumentos legais de criação, ou seja, 12,9% da área total da Amazônia Legal (RICARDO e CAPOBIANCO, 2001, p. 246). Além de novas unidades de conservação e da demarcação das terras indígenas, existem ainda os experimentos associados à bio-sociodiversidade e aos Projetos Pilotos para Gestão Ambiental Integrada nos estados (BECKER, 2001).

## **12 - PASSADO, PRESENTE E FUTURO**

De 1923 a 1940, as tentativas esparsas de promover a economia amazônica tiveram resultados pouco efetivos. Período no qual, o crescimento populacional foi também pouco significativo, em contraste com o crescimento demográfico surpreendente do período áureo da economia da borracha (1865 a 1912).

Entre 1950 e 1980, as migrações de outras regiões para a Amazônia foram intensas. Os saldos migratórios nas décadas de 1970 e 1980 para a região Norte foram de 798.478 e 1.376.341, respectivamente. No entanto, esses saldos contribuíram menos que o crescimento vegetativo para o crescimento total, representando apenas 35,1% e 41,1% do crescimento total da população nos respectivos períodos intercensitários (SAWYER, 1995, p.74).

As aberturas de estradas marcaram o início de uma nova trajetória na história da Amazônia, entretanto, foi a política do Polamazônia que redefiniu a configuração de uma nova organização da região. Não há registro na história regional recente de uma outra ruptura ou ponto de inflexão tão profundo que tenha sido intimamente relacionado com as políticas públicas traçadas segundo olhares de fora da região. A Amazônia oriental e particularmente o estado do Pará são hoje, sem dúvida, reveladores da combinação das políticas que sucederam a

criação de polos. A edificação de infra-estrutura de energia, transporte e de comunicações, as políticas de renúncia fiscal e os aportes creditícios vinculados à implementação de projetos agropecuários, madeireiros e de extração e transformação mineral de grande porte derivadas das estratégias de polos de desenvolvimento na década de 70 foram fundamentais para a diferenciação da dinâmica regional e urbana, para a reestruturação demográfica (verificada por meio do crescimento populacional e pelo surgimento de novos municípios), como também para a reestruturação econômica regional/local. A população cresceu, intensificou-se a mobilidade populacional na região. Neste quadro, o estado do Pará (Gráfico 2) vem apresentando o maior contingente populacional da região norte.

Nos anos 90, tornou-se mais evidente a mobilização de alguns segmentos da sociedade, em especial aqueles dispensados pelas empresas construtoras contratadas para a implantação de grandes projetos industriais e infra-estruturais, os que emergem em busca de outras atividades como decorrência da redução da atividade garimpeira, expulsos da terra e dos empregos formais, aos quais se somam antigos posseiros e sem-terra, estes últimos organizados, em grande medida. São atores sociais que vêm contribuindo para mudar a estrutura fundiária no sudeste do Pará. Mudança, por fim, que tem sido marcada por grande violência.

Todavia, a crise financeira que provocou uma redução nos investimentos regionais contribuiu para a redução da migração inter-regional para a Amazônia. No período de 1986-1991, o saldo migratório da região Norte foi de apenas 131.218, caindo para 60.844 no período de 1991-1996. Atualmente, há grande mobilidade populacional dentro da região. A mobilidade temporária foi facilitada pelas melhorias nos sistemas de transporte. A migração inter-regional se dá nos sentidos leste-oeste, tomando os rumos principalmente de Roraima, norte do Mato Grosso e sul do estado do Amazonas. O volume de migração intra-estadual na região foi de 708.274 entre 1986 e 1991 e de 619.991 entre 1991 e 1996 (ABEP, 1998).

Os planos do Estado nacional brasileiro, “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avanço Brasil” (2000-2003) cujos fundamentos não foram reformulados no governo do Presidente Lula da Silva e que continuou recorrendo ao discurso da necessidade da criação de eixos estruturadores de desenvolvimento regional. Renova-se, assim, o debate sobre a capacidade de investimentos infra-estruturais provocarem dinamismo regional ou gerarem novos desequilíbrios entre municípios e regiões. Questiona-se a capacidade de reverter tendências deletérias

derivadas de planos anteriores e de se criar solidariedade regional entre municípios, a partir de dinâmicas ligadas ao mercado, tais como a ampliação da circulação de mercadorias por vias de transporte como a Estrada de Ferro Carajás, a hidrovía Araguaia-Tocantins, ou mesmo aquelas de caráter multimodal.

Assim, pode-se afirmar que, nos últimos trinta anos, os dois grupos de estratégias de modernização regional marcaram e marcam a história recente do Pará mais do que qualquer outro da Amazônia. Enquanto um deles consistiu nas tentativas de estabelecimento de polos de crescimento econômico e de complexos industriais motrizes, o outro diz respeito aos esforços de estimular eixos estruturadores de desenvolvimento regional. Ambos baseiam-se em supostos teóricos distintos. No primeiro grupo de estratégias, julga-se ser necessária a participação estatal para contrabalançar dinâmicas produzidas pelo mercado, considerando que a modernização de certas regiões não ocorreria sem a ação do Estado. Já o segundo grupo integra estratégias de desenvolvimento regional baseadas no suposto da eficácia das dinâmicas de mercado. Ambas representam estratégias de modernização que privilegiam o velho conceito das “vantagens comparativas” e que, conseqüentemente, tendem a ser espacialmente seletivas e, portanto, concentradoras de mudanças sociais; no primeiro caso, em torno de um polo, de um complexo industrial e, no segundo, ao longo de um eixo. Tais estratégias atraíram e atraem capitais e fluxos migratórios intensos, desencadeando impactos sobre o crescimento e mobilidade populacional e impondo novos processos de mudança territorial, social, econômica e ambiental em vastas áreas do estado do Pará.

## REFERÊNCIAS

ABEP. **Gente em movimento: um retrato da migração no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1998.

ALMEIDA, A. W. B. de. **Carajás: a guerra dos mapas**. Belém: FALANGOLA, 1994. 329p.

AMAPÁ. **Zoneamento Ecológico Econômico do Sul do Estado do Amapá**. Coordenação de Benedito Rabelo. Macapá: IEPA, 2000, 44p.

BECKER, B. Síntese do Processo de Ocupação da Amazônia - Lições do Passado e do Presente. In: MMA (Org.). **Causas e Dinâmica do Desmatamento na Amazônia**. Brasília, MMA., 2001, pp. 73-90.

BITTENCOURT, Luis Carlos. Polamazonia. Empresários e não colonos. *Revista comércio e mercados*. Ano VIII, n 87, novembro de 1974.

BRASIL. **Plano Nacional de Viação**. Rio de Janeiro CNT, 1973, 51p.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília: Universa, 1997.

BRASIL. Comissão Executiva da Rodovia Belém - Brasília. **Rodovia Belém - Brasília; a rodovia da unidade e suas implicações de ordem técnica, econômica e política** / Comissão Executiva da Rodovia Belém - Brasília. Belém: H. Barra, 1960. 65p.

CORREA, L. M. **A Borracha da Amazônia e a II Guerra Mundial**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 1967. 126p. ELETRONORTE. **Relatório diagnóstico: reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí**. Brasília, v.1. (Revisão 1), 1984.

FERREIRA FILHO, C. **Por que perdemos a Batalha da Borracha**. Manaus: Edições do Estado do Amazonas. Série Euclides da Cunha, 1965. 373 p.

HALL, A. **Amazônia: Desenvolvimento para Quem?** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HURTIENNE, T. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. In: COELHO et al. (orgs.) **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional.** Belém, CEJUP, 2001.

IBGE. **Atlas do Maranhão.** Rio de Janeiro, 1984. 104 p. Escalas variam.

IBGE. **Censo Demográfico de 1991.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15/03/2004

IBGE. **Censo Demográfico de 1996.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15/03/2004

IBGE. **Censo Agropecuario do Pará (1995/96).** Rio de Janeiro, 1998.

MACHADO, L. O. O Controle Intermitente do Território Amazônico. In: **Território**, Nº. 2, Vol. 1, 1997, pp. 19-32.

MAHAR, Dennis. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Relatório de Pesquisa, 39), 1978.

MARTINELO, Pedro. **A “Batalha da borracha” na Segunda Guerra Mundial e suas consequências para o vale amazônico.** São Paulo (Tese de doutorado – História Econômica USP), 1985. 368p.

MENDES, Armando. **Estrada para o Desenvolvimento.** Belém-Pará: IDESP, 1971. 243p.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma religião: SUDENE, nordeste. Planejamento e conflito de classes.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

———. A reconquista da Amazônia. In: D’INCAO, Maria Angela, SILVEIRA, Isolda Maciel (Orgs.). **A Amazônia e a crise de modernização.** Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. pp. 185-96.

PERROUX, François. Os p los de crescimento. In: **A economia do s culo XX**, Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

PNUD/PEA **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD/PEA/FJP, 1997.

RICARDO, F;CAPOBIANCO, J.P. Unidades de conservaç o na amz nia legal. In: CAPOBIANCO, J.P. Biodiversidade na Amaz nia brasileira: Avaliaç o e aç es priorit rias para a conservaç o, uso sustent vel e repartiç o de benef cios.S o Paulo: Instituto socioambiental, 2001.

SAWYER, D. Fecundidade e mortalidade na Amaz nia: notas sobre as estimativas e interpretaç es. In: **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2, Águas de S o Pedro. 1980. pp. 113-83.

———. Evoluç o demogr fica, qualidade de vida e desmatamento na Amaz nia. In: MMA (Org.) **Causas e Din mica do Desenvolvimento na Amaz nia**. Bras lia: MMA. 2001. pp. 73-90.

SPVEA. **Pol tica de Desenvolvimento da Amaz nia (1954-1960)**. Rio de Janeiro, 1960. 210p.

SUDAM **Plano de desenvolvimento da Amaz nia (1972-1974)**. Bel m, 1971.

SUDAM. **II Plano Nacional de Desenvolvimento; Programa de aç o do Governo para a Amaz nia**. Bel m, 1976. 100p.

VALVERDE, Orlando; DIAS, Catharina Vergolino. **A Rodovia Bel m- Bras lia**. Rio de Janeiro: Fundaç o IBGE , 1967. 350p.

VERÍSSIMO, A. *et al.* O Diagn stico do Uso da Terra na Amaz nia: Exploraç o Madeireira, Agricultura e Agropecu rias. In: CAPOBIANCO, J. P. *et al.* (Orgs) **Biodiversidade na Amaz nia Brasileira**. S o Paulo, Est. Liberdade, 2001, pp. 327-347.

WEINSTEIN, B. **A Borracha na Amaz nia: Expans o e Decad ncia - 1850-1920**. S o Paulo, Hucitec, 1993.

Texto submetido Revista em 14.03.2004 e aceito para publicaç o em 11.05.2004.