

# A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

## THE ECONOMIC FORMATION OF THE AMAZON

**Marcella Regina Gruppi Rodrigues<sup>1</sup>**

**Patrícia Kristiana Bagitz Cichovski<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Este artigo aborda a formação econômica da Região amazônica. Realiza uma revisão histórica da geopolítica que resultou na formação dessa região ainda permeada de visões conflituosas e antagônicas. A análise é realizada por meio de cortes temporais, que abrangem a fase de formação territorial (da colonização até 1930), o planejamento regional (de 1930 a 1985) e a incógnita de *heartland* (de 1985 aos dias atuais). Ao final o texto traz um apanhado sobre os indicadores sociais da região, especialmente do estado do Pará, para demonstrar o resultado negativo para a população desse território das ações governamentais realizadas na região em dissonância com a realidade local.

**Palavras-chave:** Amazônia, formação econômica, geopolítica.

### **ABSTRACT**

This article discusses and economic formation of the Amazon Region. Performs a historical review of geopolitics which resulted in the formation of this region still permeated with conflicting and opposing views. The analysis is performed by means of temporal sections covering the spatial phase formation (the from colonization to 1930), the regional planning (1930-1985) and the unknown Heartland (1985 to present). At the end of the text provides an overview on social indicators in the region, especially the state of Pará, to demonstrate the negative result for the population of that territory government actions undertaken in the region in dissonance with the local reality.

**Keywords:** Amazon, economic formation, geopolitics.

---

<sup>1</sup> Mestranda e Bacharel pelo Cesupa. Advogada.

<sup>2</sup> Mestre e Doutora pela PUC-SP. Professora do CESUPA

## **1. INTRODUÇÃO**

A região amazônica é hoje palco de grandes interesses, seja por parte de sua população, de grandes empresas, organizações não governamentais e até por nações estrangeiras.

Esses interesses se devem especialmente ao seu imenso potencial como reserva de recursos naturais, especialmente de água, e à sua biodiversidade, boa parte ainda por ser descoberta.

Esse imenso território, que só no Brasil ocupa cinco milhões e meios de Km<sup>2</sup>, é, porém, cenário de diversos conflitos e de intensas desigualdades sociais.

Boa parte dos problemas vivenciados pela Amazônia foram decorrentes da elaboração e execução de planos governamentais e políticas públicas permeadas de visões antagônicas e em dissonância com a realidade local, tanto de sua gente quanto de seu território.

Desmistificar a região Amazônica, discuti-la e compreende-la é assunto de primeira ordem para que se possa tirar proveito do momento de grande visibilidade vivenciado pela região e para que se possam buscar alternativas de desenvolvimento que contribuam para a melhoria de vida de seu povo e que respeitem as peculiaridades locais.

Esse é o objetivo deste artigo, ao tratar da formação econômica da Amazônia pretende-se por meio de uma revisão histórica analisar como grande parte do que correspondia tão somente a Floresta se consolidou como uma região povoada, cercada por natureza, por gente e por problemas, pretende-se especialmente apontar os erros cometidos no passado para que o futuro possa ser construído de forma diferente.

## **2. GEOPOLÍTICA NA AMAZÔNIA**

É impossível hoje compreender o que se passa em um lugar e, conseqüentemente, conceber e implementar políticas públicas adequadas, sem considerar os interesses e ações conflituosas das diferentes escalas regionais envolvidas em seu espaço geográfico.

E a Amazônia é um espaço que se formou sobre os mais diversos conflitos, desde a colonização, até os dias atuais seu imenso território sempre foi palco de interesses e projetos

antagônicos. Essa pluralidade de visões prejudica o modo de entender a região e a realização de processos eficazes para o seu desenvolvimento.

De modo geral, podemos dizer que sempre existiram para a Amazônia dois grandes grupos de projetos: um endógeno e outro exógeno. O primeiro envolve os diversos projetos voltados para a adequação da Amazônia à satisfação de interesses externos. O endógeno, por sua vez, comporta os projetos que buscam o desenvolvimento da Amazônia tendo por base os interesses locais.

Outro fato relevante a ser destacado quanto ao modo de ver a Amazônia, permanente desde a época da colonização, é a sua percepção como uma área de fronteira<sup>3</sup>, ou seja, uma região com recursos infinitos a serem explorados. Hoje, essa é a visão preponderante sobre a Amazônia a nível global. Internacionalmente a região é percebida como uma área de fronteira, um espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta.

Coexistem nessa percepção interesses ambientalistas legítimos, e também, interesses econômicos e geopolíticos expressos respectivamente no processo de mercantilização da natureza<sup>4</sup> e de apropriação do poder de decisão do Estado sobre o uso do território. Hoje a exploração e apropriação de territórios por meio de apropriação de colônias e territórios já não é mais tolerada, assim o grande meio para realizar a exploração dos territórios em um mundo globalizado é ter o poder de influenciar nas decisões a serem tomadas em determinado local, o que se consegue especialmente por meio do poder econômico.

Em nível nacional, onde igualmente coexistem interesses diversos, o interesse e a percepção dominante ainda atribui à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e da economia nacional, que deve garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território. Essa visão, porém, já não é capaz de exprimir a atual configuração da região, como demonstraremos neste estudo, mas, contribui para a realização de políticas públicas ineficazes para a região.

---

<sup>3</sup> A visão da Amazônia como área de fronteira já se definiu de diversos modos, ora foi entendida como fronteira de recursos naturais, ora como fronteira de território e atualmente há a visão de fronteira de capital, ou seja, a floresta é vista como uma maneira de garantir a acumulação futura por meio de sua biodiversidade.

<sup>4</sup> A mercantilização da natureza é a transformação de seus produtos, inclusive de modo fictício, como o ar em produtos de mercado. O protocolo de Kyoto é um exemplo de transformação de um recurso natural inapropriado a compra e venda (o ar) em um meio de reprodução de capital. Essa mercantilização fictícia já ocorrera outras vezes, como, por exemplo, com a força de trabalho que foi transformada em mercadoria com o advento do capitalismo.

Existem ainda, em nível regional e também internacional, interesses ambientalistas, especialmente das comunidades locais e de diversas ONGs que buscam o desenvolvimento sustentável e/ou a preservação da floresta e dos modos de vida tradicionais. Esses interesses coexistem com os “desenvolvimentistas” para a sociedade regional.

Em nível regional/local, a incidência dessas duas grandes percepções e ações, somadas às demandas sociais da população local, é expressa numa dinâmica territorial de grande velocidade de transformação na realidade amazônica.

A existência de diversos projetos distintos e até mesmo antagônicos contribui ainda para a falta de continuidade e de efetividade das políticas públicas realizadas na região, eis que estas sempre são permeadas de conflitos, seja na sua elaboração, seja na sua implementação.

### **3. MARCAS HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO DA AMAZÔNIA**

A grosso modo, distinguem-se três grandes períodos na formação da região. O primeiro deles é a **formação territorial** (entre 1616 e 1930), que inclui a apropriação do território, o delineamento da Amazônia e a definição de limites. O segundo período, **marcado pelo Planejamento regional** (1930-1985), envolve diversos projetos do governo nacional para o povoamento e desenvolvimento da Amazônia. Finalmente, **a incógnita de Heartland**<sup>5</sup> (1985 aos dias atuais), fase iniciada a partir da redemocratização do país sob a perspectiva da globalização, inclui a percepção da Amazônia como fronteira socioambiental.

#### **3.1. FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMAZÔNIA.**

A região amazônica foi originalmente ocupada por aproximadamente mil nações indígenas, concentrados principalmente nas várzeas e cuja população à época da descoberta pelos europeus era estimada em torno de dois a três milhões de pessoas (Ribeiro, 1995).

Ao longo dos séculos, essa população indígena acumulou um conhecimento detalhado da floresta tropical e desenvolveu um modo próprio para lidar com ela. Sua integração harmônica com a floresta capacitava-os a explorá-la sem fins destrutivos.

A apropriação do território da Amazônia pela Coroa portuguesa teve início entre os anos de 1616 e 1777, de forma lenta e gradativa, estendendo-se, porém, para muito além do

---

<sup>5</sup> Expressão utilizada por Betha Bercker (2007) para definir o período de formação econômica da Amazônia a partir do ano de 1985, marcado pela redemocratização do país.

que antes era delimitado a Portugal pelo Tratado de Tordesilhas<sup>6</sup>. A base econômica de então era a exploração das drogas do sertão<sup>7</sup> realizada pelos portugueses por meio da exploração da mão de obra indígena. Assim, o início da ocupação se deu nos moldes de colônia de exploração, voltada aos interesses externos, especialmente da metrópole.

A colonização portuguesa levou a uma intensa diminuição da população indígena devido a vários fatores como doenças introduzidas pelo homem branco, escravidão para coleta das drogas do sertão, para a realização dos mais diversos trabalhos e das lutas empreendidas entre índios e colonos.

Paralelamente a esse processo um novo grupo social estava sendo gerado na Amazônia. De acordo com Ribeiro (1995), a população neobrasileira da Amazônia era formada pela miscigenação de homens brancos e mulheres indígenas através de um processo secular, fazendo surgir um tipo étnico mais índio do que branco, conhecido como caboclo. Esses caboclos, herdeiros do conhecimento indígena de como lidar com a floresta nativa, ocuparam a área deixada pela população indígena. Assim, como os índios, os caboclos foram ignorados pelo governo brasileiro desde o período colonial.

O delineamento do território que hoje constitui a Amazônia, porém, só se concretizou entre os anos de 1850 e 1899 a partir da preocupação imperial com a navegação do grande rio<sup>8</sup> e o primeiro ciclo da borracha. Finalmente, completou-se a formação territorial com a definição dos limites da região entre os anos de 1899 e 1930, o que se realizou por meio da diplomacia nas relações internacionais e da atuação do exército no que tange ao controle interno do território, eis que a coroa Portuguesa não tinha contingente populacional e

---

<sup>6</sup> A ocupação da Amazônia para além dos limites do Tratado de Tordesilhas foi possível graças a União dos Reinos de Portugal e Espanha, a união Ibérica que perdurou de 1580 a 1640.

<sup>7</sup> Drogas do sertão é um termo que se refere a determinadas especiarias extraídas do chamado sertão brasileiro na época da colonização brasileira, das entradas e das bandeiras. O *sertão brasileiro* era, segundo pesquisa do Museu Paraense Emílio Goeldi, o modo como era conhecida a floresta no Brasil.

As "drogas" eram produtos nativos do Brasil, que não existiam na Europa e, por isso, atraíam o interesse dos europeus que as consideravam como *novas especiarias*.

<sup>8</sup> No início do séc. XVII sabia-se que a foz do rio Amazonas dava acesso a uma imensa bacia hidrográfica e que de algum modo, era possível, por meio dela, atingir o Peru e suas riquezas minerais. O controle da Foz do grande rio revestia-se de importância fundamental para a política colonial das coroas europeias, particularmente para Espanha e Portugal. Comerciantes ingleses, franceses e Holandeses, como anteriormente visto ameaçavam a ocupação da colônia Ibérica na região (WEHLING,1999).

nem militar suficiente para exercer a soberania por meio da força ou da efetiva ocupação, optando, pois, por exercer o seu domínio a partir da geopolítica e de fortificações militares apenas em pontos estratégicos como a foz do rio Amazonas e de seus principais afluentes.

Como se depreende, a formação da Amazônia, desde sua ocupação, se deu no modelo de periferia do capitalismo internacional, de área de exploração. Sua ocupação estava voltada ao atendimento dos interesses de expansão marítima das grandes empresas europeias. Desde o começo a Amazônia foi entendida como uma área de fronteira “em que o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinita, baseado na exploração dos recursos naturais, percebidos como igualmente infinitos” (Boulding, 1996; Becker, 1997). A ocupação acompanhou os surtos de valorização de seus produtos no mercado internacional, como o ciclo da borracha, da mesma forma, enfrentou períodos de abandono e estagnação quando tais produtos perdiam proeminência junto ao mercado internacional.

Como dito, todo esse período inicial de ocupação da Amazônia de iniciativa externa foi realizado sem grande aporte econômico ou mesmo populacional. A soberania do território foi garantida não pela forte colonização e desenvolvimento local, mas, sobretudo, por estratégias geopolíticas, primeiro da Coroa e depois do próprio governo brasileiro, que manteve o controle da região por meio de intervenção em locais estratégicos, como a ocupação da embocadura dos rios e seus principais afluentes, além da posse gradual da terra por meio das *uti-possidetis*<sup>9</sup> e pela criação de unidades administrativas diretamente vinculadas ao governo central.

Esse período inicial conviveu com dois modelos conflituosos de ocupação, um exógeno, que contribuiu para afirmação da soberania pelas relações estabelecidas com a metrópole, especialmente no período áureo da era do Marquês de Pombal<sup>10</sup> \* e o outro

---

<sup>9</sup> *Uti Possidetis* ou *uti possidetis iuris* é um princípio de direito internacional segundo o qual os que de fato ocupam um território possuem direito sobre este. A expressão advém da frase *uti possidetis, ita possideatis*, que significa "como possuís, assim possuais".

<sup>10</sup> A política pombalina pretendia transformar o índio em colono. O projeto visava realizar a emancipação indígena da tutela das ordens missionárias, integrando-o à população branca, por meio da instituição de transformações sociais e estruturais nos processos de relacionamento entre a população amazônica e o povo colonizador.

O Diretório propunha, em linhas gerais, tornar o índio um personagem semelhante aos portugueses, por meio de diversas estratégias: 1 – as aldeias seriam transformadas em vilas e povoados, batizados com nomes portugueses; 2 – adoção da língua portuguesa em detrimento das línguas maternas de cada nação indígena; 3 – os casamentos entre brancos e índias seriam incentivados, com a finalidade de aumentar a população da região; 4 – os índios seriam incentivados ao trabalho agrícola, ao comércio, à vida civilizada.

projeto, que privilegiou o crescimento endógeno da região, que foi estabelecido pelo projeto missionário<sup>11</sup> (este conseguiu, ao contrário do projeto da metrópole, alcançar uma base econômica organizada, fruto do contato dos missionários com os habitantes locais).

O projeto exógeno, exercido pela Coroa, de aproveitamento dos produtos locais com surtos de valorização no mercado internacional foi desagregador para o Vale do Amazonas, eis que concebido sob forte exploração e acumulação de capital por poucos, mas, foi fundamental para a unidade política da Amazônia.

O projeto endógeno, que teve início com as missões e tornou-se muito menos expressivo com a expulsão dos jesuítas<sup>12</sup>, remanescendo apenas em alguns projetos de colonização, especialmente pelos povos indígenas, seringueiros e ribeirinhos, que tentam hoje fortalecer-lo.

O primeiro surto migratório para a Amazônia ocorreu como reflexo da política exógena, voltada para os interesses internacionais de extração de borracha na floresta amazônica.

Assim é que no final do séc.XIX centenas de milhares de nordestinos se dirigiram à Amazônia, incentivados pelos seringalistas, na busca da exploração do látex. Ocorre que os

---

<sup>11</sup> As missões foram extremamente importantes para a ocupação territorial da Amazônia. Contribuíram para fixar marcos de penetração ao longo da extensa rede fluvial amazônica e foram utilizadas sistematicamente pela coroa para a realização de uma política expansionista, seja na aculturação dos gentios americanos, seja na implantação de um modelo cristão e católico a serviço do governo português. Os missionários iniciaram sua fixação na região desde a fundação de Belém em 1616. A orientação das ordens religiosas era de que aldeassem os nativos, que se encontravam geralmente dispersos em amplos territórios, para melhor evangelizá-los e para evitar a influencia de outras confissões religiosas, como os protestantes. Esses aldeamentos deram origem a muitas cidades amazônicas.

<sup>12</sup> Diversos conflitos ocorreram ao longo da colonização entre colonos jesuítas e leigos, eis que ambos tinham projetos distintos para os gentios, enquanto os primeiro tinham por principal objetivo a catequese, os outros buscavam sobretudo a escravização. Os Jesuítas, principais missionários na Amazônia acabaram expulsos no reinado de D. José I, em 1759, sob a orientação do seu primeiro-ministro futuro Marquês de Pombal, que foi o primeiro país europeu a expulsar os jesuítas

*“Declaro os sobreditos regulares [os Jesuítas] (...) rebeldes, traidores, adversários e agressores que estão contra a minha real pessoa e Estados, contra a paz pública dos meus reinos e domínios, e contra o bem comum dos meus fiéis vassallos (...) mandando que efetivamente sejam expulsos de todos os meus reinos e domínios.” Decreto de expulsão dos Jesuítas, 1759*

ameríndios<sup>13</sup> haviam de longa data descoberto o uso do látex extraído de várias espécies madeireiras encontradas de forma dispersa ao longo de toda a bacia amazônica. Em 1839 a empresa Goodyear descobriu como processar o látex natural mantendo sua consistência apesar da mudança de temperatura imprimida em seu processamento. Logo a borracha transformou-se em mercadoria valiosa no mercado internacional, passando a ser utilizada primeiramente em bicicletas e posteriormente em carros e em diversos acessórios.

Como consequência dessa imensa procura no mercado externo tornou-se necessário o recrutamento de um maior número de pessoas para a extração do látex. Assim, é que os seringalistas buscaram a mão de obra nordestina para suprir essa demanda. A vinda dessa população para a Amazônia se deu ainda por outro fator: a devastadora seca que se abateu sobre o Nordeste entre os anos de 1877 e 1900.<sup>14</sup>

Essa mão de obra recrutada para a extração do látex normalmente migrava sem suas famílias e eram proibidos por seus patrões de exercer qualquer atividade de subsistência, eis que deviam concentrar suas atenções na extração da borracha. As relações sociais que daí se desdobraram se estabeleceram por meio do sistema de aviamento, um sistema de fornecimento de crédito e controle de mão de obra que se desenvolvia sem grande circulação de capital, conforme demonstra Schmink:

“Relações sociais sob o sistema de aviamento estavam fundamentadas na imobilização por débito e dependiam de formas personalistas de relações patrão-cliente e, em alguns casos de coerção violenta. Salários eram completamente desconhecidos nessa economia dominada pela troca, na qual dinheiro em si tinha pouca importância. Até meados do século XVII, não se usava moeda em metal no Pará. Mesmo depois da declaração da República em 1889, a sucessão de diversas moedas, algumas delas fraudulentas, reforçou a tradicional falta de confiança em dinheiro na Amazônia”. (Schmink, 2012, p.85)

No sistema de aviamento, a segurança das relações não se dava pela quantidade dos ganhos, mas pela continuidade do relacionamento, baseada em débitos e obrigações, que asseguravam a sobrevivência e o contato apenas indireto com a economia mundial monetarizada.

A exploração era a tônica dessa relação, os seringueiros extraíam o látex e o defumavam, depois os tocavam nos barracões- que geralmente pertenciam aos seringalistas,

---

<sup>13</sup> O termo **ameríndio** é usado para designar os nativos do continente americano, em substituição às palavras "índios", "indígenas" e outras consideradas preconceituosas.

<sup>14</sup> Essa seca sofrida pelo nordeste pôs fim à agricultura do algodão que sustentava a região desde a década de 1820, deixando milhares de pessoas sem a possibilidade de sustento ou subsistência.

os proprietários das terras- por itens de necessidade básica a preços inflacionados. Muitos seringueiros resistiam a essa forma de dominação, inclusive por meio da deserção .

A exploração da borracha não exigiu grandes investimentos em infraestrutura: os seringueiros necessitavam de poucos instrumentos para realizar a coleta e o escoamento da produção ocorria por meio do transporte fluvial.

Em 1910, a borracha amazônica atingiu seu ápice seguido de queda, da qual nunca se recuperou completamente. O declínio do ciclo da borracha foi ocasionado pela produção em larga escala do látex na Ásia, que rapidamente alcançou menores custos de produção e conseqüentemente menores preços do produto final no mercado internacional.

Ocorre, que a região não estava preparada para a brusca mudança na base de sua economia, como destaca Santos: “A moeda estrangeira trazida pelo comércio da borracha ajudou a subsidiar os custos da industrialização do sul do Brasil, mas o mesmo não aconteceu na Amazônia” (R. Santos, 1980,p. 260). A maioria dos bens acumulados consistiu em dívidas não retomadas ou bens imóveis, que antes inflacionados, perderam rapidamente o valor.

Em decorrência da nova conjuntura, os estrangeiros que controlavam a exportação deixaram o país, os aviadores reduziram drasticamente suas operações comerciais e a maioria dos nordestinos retornou a suas terras, a tal ponto que a população do Pará sofreu um decréscimo após o declínio da borracha.

Grande parte da Doutrina descreve, que o período que daí decorreu compreendeu uma completa estagnação da região amazônica. É certo que a região entrou em crise e que inclusive o seu aporte populacional diminuiu provisoriamente, mas, significativas mudanças também sucederam nesse período: a Amazônia passará a viver o período de planejamento regional.

### 3.2. O PLANEJAMENTO REGIONAL (1930-1984).

A partir do período conhecido como Estado novo, com a formação do moderno aparelho do Estado e sua crescente intervenção na economia o governo de Getúlio Vargas passou a realizar um planejamento para a Amazônia.

A Constituição Federal de 1946 trouxe um Programa de Desenvolvimento para Amazônia<sup>15</sup>, o qual originou anos mais tarde a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>16</sup>, tais iniciativas, porém, demonstraram muito mais uma preocupação regional do que ações correspondentes.

Esse período também foi marcado pela industrialização da região sul do país, com crescentes necessidades de matérias primas. Essa demanda foi logo atendida pela população cabocla, que passou ao extrativismo de produtos necessários aos polos industrializados, enquanto continuava a cultivar, caçar e pescar. Dentre os mercados que tiveram expansão, podemos destacar o de pele de animais, inclusive de capivara, onça e iguana e o de exportação de catanha-do-pará.

As ações governamentais efetivas sobre a Amazônia apenas aceleraram-se no governo JK, que na busca de alcançar 50 anos de desenvolvimento em 5 avançou na integração da Amazônia ao cenário nacional. O Plano de Metas visava estimular a diversificação e o crescimento da economia brasileira, era baseado na expansão industrial e na integração dos povos de todas as regiões do Brasil por meio da construção da nova capital localizada no centro do território brasileiro e de diversas rodovias.

A estratégia do Plano de Metas era corrigir os "*pontos de estrangulamento*" da economia brasileira, em termos atuais "reduzir o custo Brasil", que poderiam estancar o crescimento econômico brasileiro (por falta de estradas e energia elétrica) e reduzir a dependência das importações, no processo chamado de "*substituição de importações*", já que o Brasil padecia de uma crônica falta de divisas externas (dólares).

Na busca dos objetivos governamentais de integração e desenvolvimento a Amazônia tinha o seu lugar e para isso o governo construiu diversas rodovias interligando a região aos

---

<sup>15</sup> A Constituição Federal de 1946 retoma o interesse estatal pela Amazônia, assim estabelecia em seu artigo 199: "no plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua receita tributária".

<sup>16</sup> A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) foi criada em 1948 dentro das medidas resultantes do Plano Salte na administração do presidente Eurico Gaspar Dutra, com a finalidade de promover o desenvolvimento da produção agropecuária e a integração da Região à economia nacional. Entende-se que a SPVEA falhou porque se voltou muito ao extrativismo, abrindo linhas de crédito bancário direcionado quase sempre para a borracha, excluindo outras atividades, como o cultivo da juta e da pimenta-do-reino e não investiu na infra-estrutura social e viária da região.

demais polos nacionais, cortando a floresta com diversas estradas (como a Belém-Brasília e a Cuiabá-Porto Velho) que facilitariam o escoamento da produção que se visava realizar na região. O plano governamental baseado em “energia e transporte” também construiu usinas hidrelétricas na Amazônia para dar suporte às indústrias e aos projetos que buscava atrair.

### 3.2.2 . A DITADURA MILITAR.

As mudanças na Amazônia foram drasticamente aceleradas no período desenvolvimentista. Em apenas 20 anos de intensas transformações na organização espacial, as ações públicas reordenaram o território, tanto em sua infraestrutura, quanto em sua organização socioeconômica.

O projeto militar de modernização, permeado pela doutrina de Segurança nacional, visava atrair investimentos estrangeiros e estimular o acúmulo de capital no setor industrial do país para torná-lo equiparável aos países desenvolvidos. Nesse sentido vários projetos foram realizados, desde reformas institucionais, como a criação do Banco Central, até o estímulo à economia, ao povoamento e à integração da região amazônica.

Os governos desse período julgavam fundamental ter um completo controle sobre o Estado, considerado como o único instrumento capaz de acelerar o processo de modernização almejado. O planejamento assim tornou-se fundamental, este era concebido como uma técnica racional e neutra capaz de aumentar o grau de eficiência das políticas econômicas. Cabe lembrar que, em cenário político de um federalismo nominal, a Constituição Federal de 1967 continha a previsão de intervenção federal nos Estados que executassem planos econômicos ou financeiros contrários às diretrizes estabelecidas pela União (art. 10, V,c).

Assim, a participação do Estado na Amazônia intensificou-se, essa região, assim como o nordeste eram consideradas regiões problemáticas e conseqüentemente receberam atenção especial; quanto à Amazônia, o lema era “integrar para não entregar”.

Temia-se tanto a possibilidade de guerrilhas em todo o seu “espaço vazio” quanto à apropriação por vizinhos amazônicos. Ao mesmo tempo, o imenso território ainda praticamente inexplorado se apresentava como uma maneira rápida de enfrentar vários problemas, sociais, econômicos e geopolíticos.

As modificações no padrão de transporte, já iniciadas no passado, se intensificaram e foram seguidas por grandes projetos econômicos, eis que o governo toma para si a responsabilidade de realizar uma ocupação efetiva e “planejada” para a Amazônia.

A Amazônia era mais uma vez vista como região de fronteira e ganha relevância perante o governo federal, pois, como dito, é vista como a solução de muitos de seus problemas: primeiro o imenso território amazônico é apontado como a solução perfeita para os conflitos sociais vivenciados em vários pontos do país, como o conflito pela terra. Assim, os pequenos produtores expulsos do nordeste e sudeste pela modernização da agricultura são incentivados a migrar para a região amazônica, onde obteriam a posse da terra.

Além disso, em nível continental havia duas grandes preocupações: a migração nos países vizinhos de suas respectivas Amazônias e a construção da Carretera Bolivaria na marginal de La selva, possibilitando a captura da Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente. E não menos importante, havia a proposta do Instituto Hudson de transformar a Amazônia em um grande lago para facilitar a circulação e exploração de recursos<sup>17</sup>, o que não interessava ao projeto internacional (Becker, 1982, 1990).

Ocorre, que apesar da crença no progresso pelo planejamento, os militares propunham e executaram duas políticas antagônicas para a região: de um lado a colonização das terras por pequenos agricultores nordestinos para diminuir a pobreza e , de outro o incentivo à grande acumulação, à propriedade privada e a mudança tecnológica.

Assim é que os projetos governamentais, que viam região como uma fronteira de desenvolvimento, buscaram por meio da “Operação Amazônia” (1966) atrair o grande capital para a região. Os incentivos fiscais ficaram a cargo do Basa<sup>18</sup> e a SPEVEA foi substituída pela Sudam, que ficou responsável pela execução dos programas do governo federal<sup>19</sup>.

Nos quinze anos que se seguiram, mais de um bilhão de dólares em investimentos foram aprovados para a agropecuária na Amazônia, setor que recebeu a maior parte dos

---

<sup>17</sup> O instituto Hudson é uma Instituição americana sem fins lucrativos fundada em 1960 com o objetivo de garantir a segurança global. Propôs na década de 60 a construção de sete barragens para criar cinco lagos gigantes na Bacia Amazônica, com o objetivo de estimular o intercâmbio econômico entre os países da América do Sul, e o investimento estrangeiro em pesca, mineração e petróleo em toda a região.

<sup>18</sup> Banco da Amazônia.

<sup>19</sup> Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

investimentos. Outro setor beneficiário do programa foi o madeireiro, especialmente o voltado à exportação. As duas atividades se expandiram rapidamente no sul do Pará, em contrapartida, o crédito para as atividades tradicionais, que sempre asseguraram o funcionamento da economia regional, como a extração de borracha, foi posto em segundo plano. A mudança enfraqueceu ainda mais o sistema de aviação, o que encorajou as elites locais a venderem suas terras ou a diversificarem suas atividades.

Novas rodovias foram implementadas visando complementar a apropriação física e controlar o território. Surgiam redes de circulação rodoviárias, de telecomunicações, urbanas etc. Nesse contexto o governo financiou a construção da Cuiabá-santarém, da Perimetral Norte, além da transamazônica- uma estrada não pavimentada que se estendia por cerca de 5.000 km, partindo do Maranhão e Pará no leste, cruzando a bacia amazônica e chegando até o estado do Acre, no extremo oeste, fronteira com a Bolívia.

Criaram-se enclaves como a zona franca de Manaus (1967), um moderno parque industrial em meio à economia extrativista e o projeto Jarí (1967)<sup>20</sup> voltado à produção de celulose as margens do rio de mesmo nome.

A base do esforço de modernização dirigida da Amazônia era o plano de integração nacional<sup>21</sup> que, como dito, também preconizou a colonização por pequenos produtores, estes foram dirigidos a lotes de cem hectares, em ambos os lados da rodovia transamazônica. O projeto de assentamento visava criar uma próspera classe de pequenos produtores ao distribuir terras agrícolas gratuitamente, em territórios esparsamente povoados e ao mesmo tempo reduzir as pressões em favor da reforma agrária. O governo federal

---

<sup>20</sup> O projeto Jarí foi criado em 1967 pelo norte-americano Daniel Ludwig para produção de celulose, caulim e agropecuária na Amazônia. O projeto entrou em decadência com a crise do petróleo e a queda dos preços e do consumo do papel ao redor do mundo na década de 1970. Endividado o projeto que acabou sendo entregue ao Banco do Brasil e foi, posteriormente, vendido ao Grupo CAEI e depois ao Grupo ORSA. O projeto atraiu milhares de pessoas para o seu entrono em busca de empregos, mas, diante da crise do mesmo, muitos dos imigrantes acabaram formando favelas em torno do Projeto, como as favelas do Beiradão e do Beiradinho nas margens do rio Jarí. No entanto, o projeto contou com uma boa infra-estrutura, com a fábrica da JACEL – Jarí Celulose S/A, a company town Monte Dourado.

<sup>21</sup> Programa de Integração Nacional foi um programa de cunho geopolítico criado pelo governo militar brasileiro por meio do Decreto-Lei Nº1106, de 16 de julho de 1970, assinado pelo Presidente Médici. A proposta era baseada na utilização de mão de obra nordestina liberada pelas grandes secas de 1969 e 1970 e a noção de vazios demográficos amazônicos são cunhados os lemas "integrar para não entregar" e "terra sem gente pra gente sem terra".

acreditava que as pequenas propriedades poderiam produzir um excedente de produtos agrícolas, tais como arroz e feijão.

Ademais, o estímulo à migração por políticas públicas buscava criar um mercado de trabalho regional. Somente no estado do Pará, ao longo da rodovia Transamazônica, o governo Federal, intermediado pelo Incra, implantou três projetos integrados de colonização mediante a concepção urbanística de base rural.

Os colonos atraídos para as marginais da transamazônica eram principalmente trabalhadores empobrecidos do nordeste, assim, de acordo com o slogan da época a transamazônica “conectaria os homens sem terras as terras sem homens”.

Isto realmente ocasionou uma migração massiva para a Amazônia e uma rápida urbanização ao longo das rodovias, atraídos tanto pelas promessas governamentais quanto pelos polos de exploração mineral e madeireira milhões colonos se dirigiram à Amazônia. Novos núcleos urbanos surgiram, seja como expressão planejada dos grandes projetos, as *company towns*, as agrovilas, agrópolis e rurópolis, seja como fruto do povoamento espontâneo e das contradições das políticas de desenvolvimento implementadas.

Ocorre que a euforia inicial logo se dissipou frente às dificuldades ignoradas pelo projeto, assim como afirma Schmink (2012):

“Colonos assentados pelo Instituto Nacional de colonização e reforma agrária (INCRA) em Marabá, Altamira e Itaituba enfrentaram numerosos problemas, especialmente no escoamento da produção para o mercado. Os projetos de colonização, no entanto continuaram a atrair migrantes de toda as partes do Brasil, que chegavam ao Pará em números que excediam em muito a capacidade do Incra em absorvê-los nas comunidades planejadas. Com poucas alternativas disponíveis, os trabalhadores rurais apropriaram-se de quaisquer terras a que tivessem acesso, lavrando-as sob a suposição de que as terras do Estado que não estivessem sendo já ocupadas e cultivadas estavam à sua disposição”. (Schmink, 2012, p.36).

Ademais, a migração maciça acarretou diversos conflitos entre a população que chegava, que também colidia entre si, e a população nativa, que se via ameaçada na posse de suas terras e em seu modo de vida.

Grandes investidores também vieram atraídos pelos incentivos fiscais e pelos financiamentos oferecidos pela Sudam transformando, rapidamente, imensas porções de terras em pastagens ou mesmo adquirindo terras tão somente para imobilizá-las apostando na especulação quanto a uma futura inflação, o que de fato se concretizava. Um exemplo no que tange ao aumento de preços das propriedades é dado pela cidade de Parauapebas (PA), que

teve suas propriedades rurais valorizadas em torno de 3.000% em um curto período (Serra, 1997). Assim, o modelo agrícola latifundiário logo se sobrepôs ao dos pequenos agricultores que acabaram expulsos da terra.

O aporte populacional foi tão intenso que como destaca Becker (2007), a população da região saltou de 1 para 5 milhões em apenas 10 anos, entre 1950 e 1960. Ocorre que não havia qualquer estrutura para receber todo esse contingente populacional, não havia escolas, redes sanitárias, de saúde e muito menos emprego para toda essa gente.

Para agravar ainda mais a situação, até meados dos anos 70, muitos posseiros (aqueles agricultores vindos principalmente do nordeste que haviam informalmente se apropriado de terras devolutas) foram impelidos a deixar os lotes que já haviam começado a desmatar, eis que a propriedade de suas Terras não era comprovada. Muitos seguiram em frente na estrada, outros foram mata a dentro e muitos migraram para as cidades.

Nesse cenário, assevera Becker:

“em pouco menos de dois ou três anos, locais onde antes moravam apenas um punhado de gente repentinamente explodiam centros de quinze a vinte mil habitantes. A maioria desses centros urbanos carecia de serviços médicos, educacionais e de saneamento, não oferecia aos agricultores despossuídos e aos novos migrantes nem empregos regulares nem meio para se sustentar” (Becker, 1985, p. 357).

De fato, as áreas urbanas, desde as capitais estaduais, como São Luis e Belém, até as pequenas cidades localizadas ao longo do corredor de Carajás, tiveram um crescimento populacional impressionante. Por exemplo, a população de Parauapebas cresceu a taxa anual média de 18,07% a.a. entre 1980 a 1991; Marabá, neste mesmo período, cresceu a uma taxa média de 8,34% a.a .

Sem contar que dezenas de novos núcleos urbanos se formaram em um curtíssimo espaço de tempo, sem que houvesse tempo ou recursos para sua estruturação. Em 1970, existiam em torno de 83 municípios no Estado do Pará. Até 1996, haviam sido criados cerca de 60 novos municípios, totalizando hoje 143 unidades político-administrativas.

Em consequência desses intensos fluxos migratórios, as cidades amazônicas apresentaram de um modo geral, problemas nos setores de educação, saúde, além de uma inadequada infraestrutura urbana, posto que os sistemas de tratamento de água, esgoto e lixo atendiam – e ainda atendem- apenas uma pequena parcela da população. Os impactos deste processo também são sentidos na saúde pública, diretamente relacionados à falta de

infraestrutura urbana básica. Esses problemas estão referidos na piora dos indicadores sociais, como a mortalidade infantil que analisaremos na seção seguinte.

A rápida urbanização também estimulou a periferação das cidades existentes na região, especialmente as maiores como Belém e Manaus.

Nesse contexto a cidade de Belém teve crescimento anual de 3,69 entre 1970 e 1991 (dobro da média nacional para o mesmo período, como atesta Browder, 1997). Como a maior capital do estado na região, Belém tornou-se o centro de provisão e serviços, inclusive para a população de estados vizinhos, estimulando altos níveis de migração de populações carentes em direção a capital.

Enquanto as cidades inflavam, no campo os problemas não eram menores. A disputa pela terra era a tônica e os personagens envolvidos eram os mais diversos. Havia conflitos pela terra entre fazendeiros, investidores (atraídos pelos incentivos fiscais e programas de créditos oferecidos pela SUDAN) e posseiros (muitos já expropriados do nordeste e sudeste), seringueiros, índios e caboclos (estes três buscavam manter seu modo de vida, ameaçados pela vinda pelos imigrantes e pelos projetos do Estado).

A partir da década 80 novos personagens migraram para a Amazônia: os garimpeiros. A descoberta do ouro no sul do Pará trouxe consigo uma nova onda intensa de migração para a região, mais uma vez acompanhada dos velhos problemas de falta de estrutura e de conflitos. Nesse paradigma milhares de trabalhadores sem terra voltaram-se para a corrida pelo ouro como meio de ganhar a vida, investidores forneciam comida e equipamentos aos garimpeiros e obtinham lucros exorbitantes, os quais não eram investidos na região. A prospecção e venda de ouro logo se tornou a atividade principal da época em diversas cidades do sul do Pará.

Novos conflitos também sobrevieram dessa nova onda migratória, desta vez entre índios kayapós e garimpeiros. Quando o ouro acabou, mais uma vez o fluxo migratório voltou-se para as cidades que já não haviam sido capazes de absorver dignamente os fluxos migratórios anteriores.

Nesse contexto houve ainda a intensa modificação territorial, com a superposição de áreas nacionais sobre as estaduais para facilitar a distribuição e controle da terra em esfera federal e a execução de seus projetos. Assim, decretou-se que a cada lado das rodovias, por

100 km não pertenceriam mais aos Estados, mas, à União, nesse contexto o Estado do Pará foi o mais prejudicado, perdendo- como dito- cerca de 66% do seu território.

É relevante notar que todo esse processo de reordenamento espacial do território resultou em uma nova configuração da Amazônia. A magnitude e a intensidade da intervenção federal transformou a estrutura produtiva e a dinâmica espacial. Alterou-se a base material-geográfica anterior, os circuitos de produção e a acumulação tradicional, desestruturando os atores sociais preexistentes e seu poder político. O território se reestruturou na medida em que foram introduzidas novas atividades, novos padrões demográficos, com o surgimento de novas cidades, transformando o padrão de hierarquização do sistema espacial e da rede urbana regional.

Em outro plano, as formas capitalistas de divisão técnica do trabalho que se implantaram junto com a chegada dos fluxos migratórios (de caráter heterogêneo do ponto de vista de sua composição social e econômica) trouxeram como consequência a reestruturação do sistema de classes sociais e a complexificação da sociedade civil. Essas modificações econômicas e sociopolíticas levaram ao declínio as formas de dominação política construídas historicamente e seus arranjos espaciais. A necessidade de construção de novos pactos sociais e do estabelecimento de laços entre os partícipes daquela realidade em formação demandou a construção de novas identidades territoriais.

Em geral, as políticas públicas desenhadas na região amazônica, especificamente em relação à esfera econômica, não conseguiram promover uma ocupação espacial eficiente e bem organizada. Os grandes investimentos em infraestrutura contribuíram para a redução do isolamento entre as distantes regiões no Brasil e para o surgimento de novas alternativas de investimentos e, conseqüentemente, de ganhos financeiros. Os grandes investimentos também aceleraram o processo de ocupação espacial, resultando em uma exploração predatória dos recursos naturais e no agravamento das disparidades sociais.

#### **4. O ESGOTAMENTO DO PROJETO INTERVENCIONISTA E A INCÓGNITA DE HEARTLAND.**

A incógnita de Heartland se caracteriza por dois processos distintos para a Amazônia: primeiro o esgotamento do projeto nacional desenvolvimentista inaugurado na era Vargas com a intervenção do Estado na economia e que perdurou até a redemocratização do Estado; segundo, o fortalecimento da resistência social na Amazônia.

O modelo desenvolvimentista entrou em crise e se esgotou com o primeiro e segundo choque do petróleo e a súbita elevação das taxas de juros no mercado internacional. Houve o aumento da dívida externa e a impossibilidade de seu prosseguimento pelo governo, que deixou como herança além das intensas tensões sociais o baixo desenvolvimento econômico e social, além dos graves impactos ambientais. .

A crítica ao modelo de desenvolvimento empreendido na Amazônia logo se fez presente tanto internamente (o que foi possibilitado pela abertura política e o afrouxamento da censura), como internacionalmente.

Os anos 80 a 2000 marcaram um período de intensa pressão pela preservação da Amazônia. Os impactos negativos causados nas populações locais e no meio ambiente, aliados a vários eventos importantes ocorridos na Amazônia geraram pesadas críticas no Brasil e no exterior e ajudaram a tornar a região amazônica palco de publicidade internacional.

O fato é que na Amazônia, a abertura política coincidiu com a crescente mobilização dos pequenos agricultores, garimpeiros, seringueiros e indígenas, todos herdeiros da dura realidade transformada pelos governos militares.

Dentre os eventos ocorridos no período e que captaram atenção aos problemas ocasionados pela política governamental podemos destacar: 1.A constatação dos impactos sociais negativos em termos sociais e ambientais do programa POLONOROESTE<sup>22</sup> que levaram à interrupção dos empréstimos concedidos em 1985 pelo Banco mundial; 2. O assassinato do líder seringueiro Chico Mendes; 3. Os protestos das populações indígenas contra a construção de duas represas no rio Xingu, mostrando o descontentamento da população com as tomadas de decisão unilateral nos programas de desenvolvimento; 4. Os vários conflitos entre ONG`s e o governo federal sobre políticas governamentais para a

---

<sup>22</sup> Polonoroeste: Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, executado durante os anos 1980, com recursos do Governo brasileiro e do Banco Mundial. Abrangeu a área de influência da rodovia BR-364, entre Cuiabá (MT) e Porto Velho (RO), e teve como objetivos principais: 1.contribuir para a maior integração nacional; 2.promover a adequada ocupação demográfica da região noroeste do Brasil, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões; 3.aumentar a produção da região e a renda de sua população; 4.reduzir as disparidades de desenvolvimento intra e inter-regionais; 5.assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas.Ocorre que a imprensa nacional e internacional divulgou que o Estado brasileiro não cumpriu com o compromisso de defesa das terras e da sobrevivência indígena assumido no contrato junto ao Banco Mundial. Este, por sua vez foi criticado por apoiar financeiramente projetos predadores do meio ambiente e cultura indígena.

região amazônica e 5. Uma série de manifestações na sede do Banco Mundial e Washington pela preservação da floresta.

A população esgotada pelas consequências negativas da colonização e do processo econômico mal sucedido começa a se organizar, ganhando atenção internacional graças à globalização<sup>23</sup> e à abertura política do país. Nesse contexto tem início a criação do conselho Nacional dos Seringueiros, seguido, como apontado, por diversos outros movimentos sociais.

A Amazônia que já era palco de diversos conflitos e pressões sociais agora também recebe uma forte pressão ambientalista nacional e internacional. Assim, de 1986 a 1996 a Amazônia se configura mais uma vez como fronteira, desta vez, socioambiental. No plano normativo, a Constituição brasileira de 1988, influenciada pelos princípios da Declaração de Estocolmo de 1972, dedicou capítulo exclusivo à tutela do meio ambiente, consagrando-o como direito social fundamental, cuja proteção constitui princípio da ordem econômica e legitima as reivindicações ambientalistas.

Nesse paradigma expandiram-se na região diversos projetos ambientais e sociais. Implanta-se na Amazônia uma malha socioambiental constituída por projetos alternativos, áreas piloto para gestão ambiental integrada nos estados (PGAI), além de unidades de conservação e da demarcação de terras indígenas.

Pela primeira vez, desde os tempos das missões, a Amazônia reproduz por meio da fronteira socioambiental um modelo de desenvolvimento endógeno, eis que como afirma Becker:

“voltado para uma visão interna da região e para os habitantes locais, introduzindo uma nova e fundamental potencialidade para a Amazônia E a sua importância transcende as populações envolvidas- os experimentos em curso são formas locais

---

<sup>23</sup> Giddes define a globalização como: “a intensificação das relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distancia e vice-versa”.

Tilly distingue 4 ondas de globalização: nos sécs. XIII, XVI, XIX e final do séc. XX (95). Apesar da tradição histórica, o impacto atual na regulação do estado parece ser um fenômeno qualitativamente novo por 2 razões. Em primeiro lugar é um fenômeno muito amplo e cobre um campo muito grande de intervenção estatal e que requer mudanças drásticas no padrão de intervenção. Para Tilly a diferença da atual globalização para a do séc. XIX é que a anterior fortaleceu as nações hegemônicas e a atual enfraquece os poderes do Estado. A pressão sobre os Estados é agora relativamente monolítica- o Consenso de Washington- e este dita que o modelo de desenvolvimento voltado ao mercado é o único compatível com o regime global de acumulação, sendo por isso necessário impor ajustes estruturais em escala mundial.

de solução de um problema global: a proteção da biodiversidade “ (Becker, 2008,p. 28).

Essa mudança de concepção sobre a Amazônia se realizou sobre uma realidade nova, construída a partir da política desenvolvimentista do Estado.

A estrutura realizada pelos governos anteriores com as tentativas de integração somadas às possibilidades de comunicação oriundas da globalização, às pressões sociais, ambientais e aos grandes projetos indústrias que se dirigiram à região produziram uma nova Amazônia.

Assim, nos finais do século XX já não podemos falar da Amazônia como uma região propriamente isolada, ao contrário, a conectividade permite que a região se comunique internamente com o país e, externamente, de forma direta com instituições e associações não governamentais.

A economia antes apenas extrativa se transformara com a industrialização a ponto de ocupar na atualidade o segundo lugar no país na exploração mineral e o terceiro da produção de bens de consumo duráveis. De acordo com o IBGE, 2004, a Amazônia Legal representa 7,9 do PIB brasileiro.

A urbanização também se configurou, de tal forma que 70% (segundo IBGE 2013) da população da região vive em cidades ou núcleos urbanos.

### 3.1 A incógnita de Heartland e a conjuntura ambiental diante do paradigma neoliberal.

Enquanto a pressão interna e externa exigiam alternativas verdes de preservação da floresta, cobrava-se do Estado a sua retirada da economia e a menor intervenção como agente propulsor e organizador da economia e sociedade.

Assim, mais uma vez como resultado dos conflitos entre distintos projetos para a região (desta vez desenvolvimentista e preservacionista) a meta de desenvolvimento para a Amazônia se altera, desta vez em busca do desenvolvimento sustentável.

Esse paradigma, porém, apesar de buscar alternativas verdes e de desenvolvimento social acabou alcançando tão somente avanços incipientes e esparsos, não obtendo o desenvolvimento econômico e social há tanto almejado.

Nesse contexto, houve uma retração nos investimentos produtivos oriundos do capital internacional, eis que os bancos e agências orientavam a uma política preservacionista. Ao

mesmo tempo, o país enfrentava uma crise fiscal e financeira, que logo se expandiu gerando uma crise também no padrão de financiamento do desenvolvimento regional.

Muitos investimentos internacionais na Amazônia modificaram seus objetivos para uma perspectiva mais preservacionista, como ocorreu com Programa Piloto para Proteção das florestas tropicais brasileiras (PPG-7) que iniciou suas atividades com objetivos conservacionistas e modificou sua atuação em busca de projetos de desenvolvimento sustentável.

No entanto, é importante notar que as iniciativas (inter)nacionais de proteção das floresta tropicais da Amazônia, por mais que tenham sido importantes em seu apoio a programas de pesquisa e na implementação de projetos demonstrativos, pouco contribuíram para reverter o cenário de destruição sócio-ecológica, isto por uma razão muito simples: de modo geral identificavam, insumos que deveriam orientar as políticas de desenvolvimento sustentável, porém não assumiam responsabilidade alguma para transformar tais políticas em práticas generalizadas. Reservaram esse desafio aos agentes públicos do Brasil, que nos anos 90 ainda estavam enfrentando as consequências da dívida externa e que diante das vigentes condições de sua inserção no sistema global, impostas pelo consenso de Whashington<sup>24</sup>, não tinham como transformar a proteção da floresta em um assunto prioritário de suas ações.

Assim, de um lado o país enfrentava pressões para preservação e desenvolvimento sustentável da Amazônia em suas dimensões continentais, de outro era pressionado a realizar políticas de contenção de gastos públicos, ajustes fiscais e retirada da economia. Como era impossível realizar as duas demandas ao mesmo tempo o governo acabou por optar pelas políticas econômicas, que pareciam mais urgentes, como o controle da dívida e da inflação.

#### 4.2. PERSPECTIVAS PARA A REGIÃO AMAZÔNICA

---

<sup>24</sup> Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. O ajustamento à suas recomendações era condição *sine qua non* para o recebimento de empréstimos e financiamento do grande capital. As 3 principais inovações institucionais do consenso são: restrições drásticas à regulação da economia pelo estado. Novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores de inovações suscetíveis a serem objetos de propriedade intelectual. Subordinação dos Estados a agências multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC.

Apesar de todos os problemas vivenciados pela Amazônia, tanto de ordem econômica quanto social, seja em relação à caótica infraestrutura de sua malha urbana, a região amazônica tem grandes trunfos na busca de seu desenvolvimento.

Assim é que a Amazônia vivencia um momento de grande valorização, isto porque apesar de os recursos econômicos estarem do lado de fora, especialmente nos países desenvolvidos, os recursos naturais e reservas, sejam de produtos com potencial de aproveitamento pela ciência, seja de biodiversidades, seja da própria água, hoje tida como ouro azul (face ao seu caráter finito e aumento crescente da demanda mundial), se localizam em grande parte neste território.

Nesse contexto, investimentos de capital internacional em busca do aproveitamento sustentável da floresta são dominantes, ainda que incipientes frente ao potencial apresentado pela região.

Nos últimos anos a tendência é a viabilização da realização do capital natural através de um processo crescente de mercantilização da natureza. O que se observa é a transformação de elementos naturais em mercadorias fictícias, como por exemplo o uso do ar, em medidas como as do protocolo de Kyoto <sup>25</sup>

#### 4.2. O ESGOTAMENTO DA AMAZÔNIA COMO FRONTEIRA MÓVEL E O RECONHECIMENTO DA AMAZÔNIA COMO UMA REGIÃO CONSOLIDADA.

As rápidas mudanças operadas na Amazônia nas últimas cinco décadas desconfiguraram muitas de suas características iniciais. Uma delas foi a mudança do padrão de circulação fluvial pela proeminência da malha rodoviária. Como dito, as rodovias possibilitaram não só um novo meio de transporte como também atraíram a população, seja interna da Amazônia, seja vinda em grande número de outras áreas do país. Rapidamente abriram-se clareiras na floresta e a Amazônia se urbanizou, especialmente seguindo os caminhos da malha rodoviária.

---

<sup>25</sup> O Protocolo de Kyoto constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Criado em 1997, definiu metas de redução de emissões para os países desenvolvidos, responsáveis históricos pela mudança atual do clima. O Protocolo prevê três mecanismos de flexibilização, com a intenção de ajudar os países com maiores taxas de emissão de carbono a alcançarem as metas de redução de emissões: Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Como dito, hoje 70% da população amazônica vive em núcleos urbanos, ocorre que tais núcleos se formaram de forma muito rápida sem que pudessem se estruturar para receber tamanha população, sem contar que tais regiões também não obtiveram dinamismo econômico suficiente para acomodar e gerar atividades produtivas ou empregos para toda essa população, gerando muito mais miséria do que progresso e oportunidades para o povo que ali veio residir.

A dinâmica demográfica atual demonstra que a Amazônia já não pode ser considerada uma fronteira móvel, mas uma região com povoamento consolidado e com estrutura e problemas específicos que merecem ser considerados na realização de políticas públicas para a região.

Atualmente os fluxos migratórios na Amazônia não são mais inter-regionais, mas internos, especialmente de natureza rural –urbano. As perdas de população rural foram sentidas em todos os estados amazônicos no período de 1996 a 2000. Os municípios que apresentaram maiores perdas de população rural estão localizados no Pará, Maranhão e Tocantins.

O processo de urbanização se acentuou novamente a partir de 1991 e em apenas dez anos, o número de habitantes na zona urbana aumentou em 5 milhões.

A Amazônia foi a região brasileira que apresentou maiores taxas de crescimento urbano na segunda metade do século XX: Em 1970 3,5 % da população vivia em núcleos urbanos, em 2000 os habitantes das cidades já era 69,07% , hoje perfazem 70% do total (IBGE).

Com respeito aos níveis de centralidade das capitais e subsistemas urbanos, verifica-se que o conjunto das cidades da Amazônia legal é caracterizado pela presença de poucos centros com centralidade<sup>26</sup> expressiva e um grande número de cidades com fraca ou muito fraca centralidade.

Três cidades capitais, hoje se situam na categoria de metrópole, se destacando com centralidade muito forte: Manaus (1.294.724 habitantes), Belém (1.724.099 habitantes) e São Luís (853.325 habitantes). As demais regiões têm centralidade mais reduzida e subordinada a essas capitais ou capitais de outras regiões do país.

---

<sup>26</sup> A centralidade referida é a influencia exercida por cidades em áreas além de seu território.

Em boa medida, as mudanças no padrão de distribuição da população urbana refletem as transformações processadas na economia (hoje diversificada e não mais predominantemente extrativa) e o efeito das políticas públicas aqui realizadas. Nesse contexto, os centros de comando regionais promovem a incorporação do tecido produtivo, apoiado nos respectivos núcleos urbanos.

A Amazônia não pode, assim, mais ser considerada uma área de fronteira móvel, ao contrário, como afirma Becker (2009), a Amazônia é uma floresta urbanizada, formada por diversos núcleos urbanos e cidades, possui atividades econômicas já implantadas, que incluem desde extrativismo, até atividades industriais expressivas, como ocorre na zona franca de Manaus.

A região ainda é servida por uma certa infraestrutura, composta especialmente por estradas e usinas hidrelétricas. Possui uma imensidão de rios aptos a navegação, o que pode ser melhor explorado para o deslocamento da população e da produção realizada na região. Esses atributos fazem com que a Amazônia constitua-se hoje não em uma área de expansão móvel, mas sim em uma região consolidada.

## **5. DOS INDICADORES SOCIAIS DA AMAZÔNIA**

Já sabemos que a Amazônia é hoje uma REGIÃO não só povoada como urbanizada, já apontamos os graves efeitos da sua formação econômica desorganizada e dessa urbanização acelerada na vida de sua população, falta-nos agora comprovar as condições em que vivem os povos da Amazônia por meio da demonstração de seus indicadores sociais. Analisaremos nessa sessão em especial resultados do estado do Pará, segundo maior Estado da região, com a maior população da Amazônia e objeto principal de nosso estudo.

Iniciaremos nossa análise pelo IDH, índice de Desenvolvimento humano, índice que mede o grau de desenvolvimento econômico e qualidade de vida de uma população, divulgado anualmente pela ONU.

O Cômputo do IDH inclui educação (anos médios de estudo), longevidade (expectativa de vida da população) e produto interno bruto *per capita*. O índice tem início no marco 0 (zero), que significa nenhum desenvolvimento e vai até 1 (um), maior nível de desenvolvimento a ser alcançado por determinada população.

No que tange à região amazônica, nenhum de seus municípios alcançou o nível de desenvolvimento considerado muito alto (acima de 0,800 pts) na pesquisa de ONU de 2013.

O Estado do Pará obteve uma média de 0,644 pontos de desenvolvimento humano segundo dados do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (2013). De seus 142 municípios, nenhum alcançou nível de desenvolvimento muito alto, acima de 0,800. Oito municípios apresentaram nível de desenvolvimento muito baixo. 86 apresentaram taxa de desenvolvimento baixo. 43 apresentaram desenvolvimento médio e apenas 3 apresentaram taxas de desenvolvimento alto.

O índice demonstra tão somente a ponta do *iceberg*, pois se considerarmos outros índices, como o de saneamento básico, a situação torna-se ainda mais preocupante, pois mesmo os municípios com melhores níveis de IDH apresentam outros indicadores negativos, como o de saneamento básico.

A oferta de saneamento básico é fundamental em termos de qualidade de vida, pois sua ausência acarreta poluição dos recursos hídricos, trazendo prejuízo à saúde da população, principalmente o aumento da mortalidade infantil. Ainda assim, dos domicílios urbanos do Estado, apenas 19% da população têm acesso a sistema de saneamento básico adequado. Esse índice se diferencia nos domicílios urbanos e rurais, dos urbanos 25,7% têm acesso a saneamento adequado e dos rurais apenas 2, 5%. Entre as crianças de 0 a 5 anos do Estado, 29% não tem acesso a saneamento adequado (IBGE 2010).

Ainda no que tange aos serviços de saneamento básico, o Trata Brasil<sup>27</sup> divulgou em 2013 uma lista com a análise do saneamento básico das 100 maiores cidades brasileiras. Dentre os cinco piores municípios segundo a classificação do índice três estão no Estado do Pará ( Santarém, Ananindeua e Baixo Amazonas).

Outro dado alarmante refere-se ao sistema de abastecimento de água, eis que o PNSB<sup>28</sup>- 2008 aponta que 45,3% da população da região norte não possui sistema de abastecimento de água. Por outro lado, o Trata Brasil 2008 identificou que 76,3% da população de Belém têm acesso à água tratada, mas apenas 8,1% têm a coleta de esgotos. O

---

<sup>27</sup> Trata Brasil: estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil e intitulado "Esgotamento Sanitário Inadequado e Impactos na Saúde da População 2008-2011", que avalia a situação do saneamento básico nos 100 municípios mais populosos do país (o chamado G100)

<sup>28</sup> PNSB: Pesquisa Nacional de Saneamento básico.

volume de esgotos tratados é um privilégio de apenas 1,6% dos habitantes, enquanto a média de perdas financeiras com a água produzida na cidade é de 46,1%. O município de Ananindeua segundo maior município do Pará tem o pior saneamento dentre as 100 cidades pesquisadas.

No que tange à renda *per capita*, os números também são baixos e bastantes distintos entre campo e cidade. Assim, segundo IBGE 2010, esse rendimento mensal médio é de R\$ 383,00 nos núcleos urbanos e de R\$ 196,00 no meio rural.

Outro dado a ser destacado é quanto ao alto número de pessoas vivendo em aglomerados subnormais<sup>29</sup>. No estado do Pará são 1.267.259, segundo o IBGE.

No que diz respeito à educação, o IDEB<sup>30</sup> mede as taxas de qualidade da educação básica em todo o País. Segundo a pesquisa mais recente, de 2013, Pará atingiu a marca de apenas 4,2 (de um total de 10 pts.) em 2012.

E relação à educação há de destacar-se ainda que 16,8% da população dos municípios do Estado do Pará com mais de 15 anos de idade ainda é considerada analfabeta. 55.244 crianças de 0 a 14 anos estão fora de escolas ou creches (IBGE 2010).

O trabalho infantil apresenta números alarmantes na Amazônia. A região norte possui, segundo PNAD 2012, 4.460.421 crianças de 5 a 19 anos trabalhando. No Estado do Pará, segundo a mesma pesquisa, 2.089.287 crianças trabalham nessa faixa etária, e, na cidade de Belém, cerca de 474.601 crianças trabalham, ainda segundo o PAD 2012. Quanto aos números do trabalho infantil há de se ressaltar que se supõe que os números sejam ainda maiores frente à dificuldade de fiscalização do mesmo.

Quanto a pessoas vivendo em condições de pobreza, o IBGE (2003) atesta que 47,67% da população dos municípios paraenses vive abaixo da linha da pobreza e 43,14% vivem em condições de pobreza.

---

<sup>29</sup> Aglomerado subnormal é um termo utilizado pelo IBGE para designar um conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais.

<sup>30</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

## 6. CONCLUSÃO.

A formação econômica da Amazônia, somada à implementação de planos governamentais e políticas públicas voltadas à formação e desenvolvimento da região permeadas de visões contraditórias e conflituosas, acabaram por gerar uma região marcada de desigualdades sociais, conflitos e pobreza.

Entender a formação desse imenso Território e compreender suas peculiaridades, porém, é fundamental na formulação de suas políticas públicas.

Formulações genéricas de políticas públicas e projetos governamentais desorganizados não são capazes de solucionar a questão na região, eis que a mesma é permeada de relações sociais, questões econômicas e meios de vida que lhe são específicas, devendo ser bem compreendidas para que possam ser enfrentadas.

Medidas realizadas no passado permeadas pela falta de um planejamento coerente e que não consideraram as especificidades locais não podem ser repetidas.

São necessárias ações públicas organizadas, planejadas e coerentes para que se alcance sucesso em sua implementação na região.

Nesse contexto, apesar dos diversos problemas vividos pelo estado do Pará e pela região Amazônica, devemos ressaltar- como já destacamos- que a Amazônia vive um momento de intensa valorização, por conta de sua biodiversidade e por sua posse de grande parte da água e de outros recursos naturais escassos no resto do planeta.

Ademais, as requisições e necessidades de suas populações são hoje ouvidas e valorizadas internacionalmente, o que lhes traz um grande poder de pressão sobre os governos local, estadual e federal.

Esse contexto é extremamente favorável à região e propenso a realização de mudanças positivas. Tal conjuntura deve ser aproveitada pelo governo no intuito de promover a distribuição de serviços públicos de qualidade à população, ao mesmo tempo deve tomar partido da valorização da floresta para realizar parcerias com a iniciativa privada que sejam proveitosas à população local e assim promover a dinamização da economia local, também essencial a melhoria de vida da população.

Essa dinamização da economia deve ter sempre em conta as atividades e modos de vida desenvolvidos na Amazônia e deve aproveitar a infraestrutura já constituída na região, como a malha rodoviária, além de promover formas de circulação não degradantes na região, como o transporte fluvial nos grandes rios.

## REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BEZERRA, Eron. **Amazônia, esse mundo à parte**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.

BRASIL, República Federativa do II Plano Nacional de Desenvolvimento ( 1975-79). Brasília: Presidência da República, 1974.

\_\_\_\_\_. III Plano Nacional de Desenvolvimento ( 1980-85). Brasília: Presidência da República, 1979.

FUNDAÇÃO IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Acesso em 20 de junho de 2014 em "<http://www.censo2010.ibge.gov.br>"

JATENE, Simão Robison. **A meia vida da criança na Amazônia**. Belém: UNAMAZ, UFPA, 1993.

LOUREIRO, v. I. **AMAZÔNIA: UM HISTÓRIA DE PERDAS E DNOS, UM FUTURO A (RE)CONSTRUIR**. Estudos Avançados- USP, São Paulo, v. 16, n. 45, 2002.

MITSCHEIN, Thomas A. org. **Crescimento, pobreza e violência em Belém**: Numa/UFPA; POEMA, 2006.

MITSCHEIN, Thomas A. **Desenvolvimento local e Associativismo Empreendedor no Pará: um desafio político**. Belém: Numa/UFPA, 2008.

REFKALESKY, Violeta L. **A Amazônia no século XXI Novas forma de Desenvolvimento**. São Paulo, Editora Empório do livro, 2009.

RIBEIRO, D. o POVO BRASILEIRO: a evolução e o sentido do Brasil. São Paulo: Cia das letras, 1995a.

\_\_\_\_\_. O Brasil como problema. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995 b.

RIVERO, Sérgio org. **As Amazônias do Século XXI**. Belém: EDUFPA, 2008.

Teisserenc, Pierre org. **A coletividade Locais e Desenvolvimento Territorial na Amazônia**. Belém: NUMA/UFPA, 2008.

SANTOS, Roberto A. O. org. **A Amazônia Perante o Direito**. Belém: UFPA, 1995.

SCHMINK, Marianne. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém: Edu.ufpa, 2012.

SERRA, Maurício Aguiar Serra. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo in Economia e sociedade**, Campinas, v. 13, n.2 (23), p. 107-131, jul/dez.2004.

SOUZA, M. **Amazônia e modernidade**. Estudos Avançados- USP, São Paulo v.16, n. 45, 2002.