

NOTAS ACERCA DA INTERMINAÇÃO INSTITUCIONAL RECENTE E SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE FRONTEIRAS DA AMAZÔNIA E CENTRO-OESTE ★

Francisco Barreto★★

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Explicitar algumas considerações sobre o processo de ocupação e de expansão da fronteira agrícola, e desse modo, as modalidades de penetração do capital, viabilizada em particular por mecanismos governamentais, constitui o intuito principal dessas notas. Com efeito, o exame desta questão geral, pressupõe uma avaliação do papel da intermediação institucional do Estado, ao par da observação de seus mecanismos quanto aos efeitos reflexos da penetração das frentes capitalistas, que têm à sua conta gerado intensas contradições, às quais se materializam, sob a forma generalizada de segregação sócio-econômica da força de trabalho.

A questão ecológica, sem recorrer necessariamente ao preservacionismo ortodoxo, ao lado das intensas manifestações de discriminação social, vem sendo objeto de preocupação constante, sobretudo, quando se verificam as extremadas diferenças entre os padrões vigentes da ocupação e as incompatibilidades verificadas ao nível dos ecossistemas locais. Os reflexos econômicos, sociais e ecológicos têm trazido com intensidade a Amazônia e o Centro-Oeste ao debate nacional, e quase sempre com a justeza necessária.

★ *Trabalho apresentado no Seminário "Agricultura e Desenvolvimento", realizado de 13 a 16 de outubro de 1981 em Campina Grande, promovido pelo Mestrado em Economia (Rural) de Campina Grande, Universidade Federal da Paraíba. Os elementos expostos nessas notas, têm sua origem nos estudos realizados pelo PIMES/CME sobre as Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro, em particular no Relatório de Pesquisa no. 3 de Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional Parte IV volume I e II - Regiões Norte e Centro-Oeste, de cuja equipe de pesquisa o autor fez parte.*

★★ *Diretor da Fundação para o Desenvolvimento de Pernambuco e Consultor Internacional de Planejamento Regional e Urbano.*

Rev. RAIZES	Campina Grande	Ano I	Nº 1	pgs. 105 - 121	jul. - dez./ 1982
-------------	----------------	-------	------	----------------	-------------------

Por consequência, os reflexos negativos e as inconsistências comprovadas, do atual processo de ocupação da fronteira amazônica, traduzem em última instância a generalização de opções econômicas que, se por um lado, têm multiplicado os ganhos relativos do capital financeiro e industrial e de suas investidas especulativas, por outro, não têm assegurado a contrapartida necessária ao desenvolvimento regional, principalmente no que tange aos efeitos de emprego e renda.

A Amazônia, à imagem de Armando Mendes, tem sido uma avenida de sentido único, manipulada ao deleite dos interesses extrarregionais.

Assim sendo, a internalização dos presumíveis efeitos multiplicadores dos investimentos recentes, não se tem dado em escalas compatíveis, envolvendo dessa forma um intenso processo de drenagem econômica, aliado a uma superextensiva exploração da força de trabalho, incompatíveis pois, com uma trajetória de desenvolvimento social. E nisto tudo, o Estado tem um papel capital viabilizando na Amazônia “modelos” de ocupação que se inspiram fortemente na necessidade estrutural da expansão capitalista no Brasil.

Com efeito, a incorporação de novas áreas ao processo produtivo é um dos movimentos envidados no sentido de alargar a fronteira econômica na Amazônia e no Centro-Oeste, movimentos estes, que vêm sendo perseguidos com grande insistência nos últimos decênios. Essas regiões vêm experimentando, a partir do final da década de 1960, um processo de ocupação bastante acelerado, ainda que heterogêneo, em termos de seus respectivos subespaços, cuja explicação principal se respalda na expansão e na modernização da agricultura. O referido processo é decorrente, em outras palavras, da aceleração dos níveis recentes de acumulação de capital. Efetivamente, o padrão de acumulação definido a partir dos anos cinquenta, consolidado em meados da década seguinte, passou a desenvolver um potencial cumulativo que tendencialmente extrapolou os limites do setor urbano-industrial, encaminhando-se para outras frentes, em particular à agropecuária.

Desse modo, verifica-se que é a partir da necessidade de novos segmentos de acumulação capitalista, em particular pelo estabelecimento de vínculos introduzidos pelo quadro de novas relações interindustriais, produtoras de insumos agrícolas modernos, que vêm se definindo os contornos do processo de expansão em direção ao setor agrícola, passando este a ser objeto de desfrute do capital industrial.

Nessa perspectiva, como assegura D. Goodman¹ referindo-se ao Centro-Oeste, essa “é uma economia regional periférica sofrendo colonização e mudança rápida na medida em que é conduzida a uma estreita integração com os mercados de fatores e produtos dos centros urbanos dominantes no Centro-Sul . O espectro da expansão necessária para garantir a acumulação, aliada à disponibilidade de fatores, em particular do enorme potencial de terras aptas a gerar excedentes, tanto para o mercado interno quanto externo de produtos agrícolas, ampliando as fronteiras da agricultura comercial, são concordantes e convergentes aos objetivos precípuos da relatada acumulação capitalista.

É preciso entretanto salientar que, para a consecução de objetivos visados e consistentes com os pressupostos lógicos, indispensável revelou-se a intermediação do Estado através de seus múltiplos mecanismos de intervenção. Nesse sentido, talvez seja possível afirmar que, sem a presença de intermediação institucional do aparato público, em particular pela transferência do excedente apropriado aos setores privados, dificilmente se projetaria com tanta rapidez o processo de ocupação das fronteiras.

Assim, ainda, é possível admitir que o Estado, viabilizando a referida ocupação através de seus múltiplos tratamentos diferenciados, se afirma enquanto o principal veículo de generalização das relações de produção capitalistas, em particular pela prática de políticas e mecanismos que subsidiam a difusão destas mesmas relações. A integração dos mercados de fatores e de produtos a que Goodman² se refere, passa a nortear os eixos da expansão econômica no Centro-Oeste e Amazônia.

O esforço financeiro aportado pelo Setor Público, orienta-se basicamente para a disseminação de uma dinâmica ocupacional consistente com os objetivos definidos pelo padrão de acumulação. As diversas modalidades de atuação, em particular os incentivos, os mecanismos creditícios vinculados a “pacotes tecnológicos” e a difusão de infra-estrutura econômica, constituem a garantia de uma expansão centrada fundamentalmente em base e escala empresarial.

(1) Goodman, David: *Expansão da Fronteira e Colonização Rural: Recente Política de Desenvolvimento no Centro Oeste do Brasil*, in *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro*, Ed. Campus, Rio de Janeiro 1978.

(2) Goodman, D., *op. cit.*

As escalas de investimento e de tecnologia visadas à incorporação econômica, em particular das áreas de fronteira³, irão conduzir a consolidação do enfoque empresa-rural enquanto alternativa prioritária para a introdução das relações capitalistas de produção. O esforço em questão, caucionado na sua totalidade pela intervenção do Setor Público, certamente, por um lado, contribuirá para o aumento de determinados níveis de produtividade agrícola e pecuária, ainda que os custos venham a ser bastante elevados; por outro, deverá, também como assinala Goodman⁴, disseminar a “reprodução de formas de latifúndio de propriedade e a distribuição desigual de renda e riqueza, característica da sociedade rural em qualquer parte do Brasil”.

Os elementos disponíveis não permitem contudo avaliar em que ritmo vem se dando a reprodução dos latifúndios a que Goodman se refere, sabendo-se entretanto que a permissividade do instrumental disponível concorrerá para a aceleração da velocidade das apropriações de grandes glebas. Neste movimento de apropriações, dois processos se distinguem:⁵ o primeiro destes refere-se à penetração dos fazendeiros capitalistas do Centro-Sul, que são reconhecidos enquanto principais agentes do processo de modernização, visto que, frequentemente, associam-se a outros segmentos da produção com vistas à instalação de um complexo agroindustrial. O segundo movimento, refere-se à introdução de grandes grupos industriais e financeiros (particularmente ao norte de Mato Grosso) dedicando-se em grande parte a um processo intensivo de especulação fundiária.

Este processo, em última análise, tem características fortes de acumulação primária, seja pelas modalidades de captar recursos financeiros, seja ainda pela forma de se apropriar da terra e, ainda, das relações de trabalho induzidas. O processo em questão, extremamente discutível no plano dos benefícios reais, de um lado, (visto que um bom número dos atuais conflitos violentos pela posse da terra e ainda das freqüentes expulsões de posseiros tem se localizado no âmbito de atuação das grandes empresas) e de outro, ao se verificar, que nada assegura a ocorrência de resultados econômicos efetivos.

(3) Goodman, D., *op. cit.*

(4) *Idem*, p. 301

(5) Para maior referência vide O. Velho in *Capitalismo Autoritário e Campesinato*. DIFEL, Rio de Janeiro 1976.

Ao que parece, o que norteia tal movimento e a prática monopolística de controle de grandes glebas de terras, visando sobretudo usufruir vantagens, resultantes das sensíveis elevações dos preços das terras. Este procedimento especulativo, tende alijar a possibilidade de incorporação das terras controladas por estes mesmos grupos ao processo produtivo, gerando freqüentemente, inconsistências sociais que se manifestam pela já citada violência dos diversos segmentos sociais envolvidos, decorrentes em particular, dos métodos manipulados para a apropriação das terras.

Tanto um processo, como o outro, são decorrências naturais dos movimentos de expansão do capitalismo no campo, sendo que, o primeiro destes tem possivelmente uma capacidade de induzir modificações econômicas mais ponderáveis. No caso dos cerrados, a opção pela escala empresarial é de terminante pois como sugeria o Ministro Reis Velloso⁶, "... o cerrado não gosta da agricultura tradicional e sim de agricultura empresarial, com inteligência. Gosta de fertilizantes, de tecnologia avançada e de mecanização. É uma oportunidade que temos de modificar a estrutura da exploração agrícola no Brasil"

Ao lado deste reforço amplamente dado ao enfoque empresarial, isto é, a penetração das relações de produção capitalistas (não podendo prescindir de alterações substantivas na estrutura da posse da terra), vem ocasionando alguns efeitos, cujos rebatimentos mais dramáticos se evidenciam a nível dos "incapacitados", gerencialmente e tecnicamente, em operar e gerir o capital *comme il faut*. Esta parece ser uma tendência da agricultura moderna, onde o capital se estrutura e se organiza introduzindo relações de produção e de trabalho que passam paulatinamente a aniquilar as formações anteriores de produção e de propriedade, gerando como subproduto as múltiplas categorias sociais de *depossedés*.

Esta transição, com repercussões sociais profundas, ocorre de conta com a aquiescência do Setor Público. A este respeito, Goodman⁷ assinala que a transição da colonização de subsistência por pequenos colonos às transformações "confinadas principalmente a mercados regionais locais, para a agricultura comercial de exportação para mercados inter-regionais locais, e

(6) *Reis Velloso, citado in Pastoral de Terra 2 – Posse e Conflitos. Estudos da CNBB, São Paulo 1975, p. 130.*

(7) *Goodman, D., op. cit., p. 307.*

internacionais frequentemente, caracteriza-se pela violência gerada pela disputa pelo título de posse e conflitos sobre o acesso à terra”.

Acrescente-se ainda, que grandes áreas do Centro-Oeste, particularmente as regiões Oeste, Central e Norte de Goiás e Mato Grosso, estão experimentando agora esta transição, e a violência social mostrou como os pequenos fazendeiros e colonos de subsistência resistem a pressões, incluídas as coações extralegais exercidas pelos grandes interesses comerciais voltados contra a consolidação dos sustentos da subsistência e pela introdução de técnicas de produção mais intensivas de capital. Assim, essa fase de transição da colonização de fronteiras é de importância crítica na determinação dos padrões de posse da terra e na estrutura da sociedade rural. Paralelamente, a intervenção do Estado no processo de colonização pode ser crucial em virtude das vantagens conferidas aos beneficiários diretos de seus programas, decisões políticas e procedimentos judiciários”.

Nessa perspectiva, verifica-se que a intervenção pública, voltada no sentido de apoiar e fortalecer as modificações necessárias à capitalização do campo na Amazônia e Centro-Oeste, tem aportado inestimáveis subsídios técnicos e financeiros. Esse conjunto de situações demonstra o interesse em avaliar e analisar as diversas modalidades de intervenção face às modificações buscadas, e particularmente em termos de diferenciação sócio-econômica que vem se induzindo ao nível regional.

À luz dos elementos expostos anteriormente, se encontram delineados na forma que se segue elementos de análise de algumas modalidades recentes de intervenção do Estado, quais sejam: a dotação de infraestrutura básica e alocação de crédito fiscal e financeiro. Essas modalidades, vistas aqui de modo sumário, pretendem reproduzir os principais impactos de intermediação institucional ao nível da organização sócio-econômica de formas específicas de produção derivadas da penetração das relações capitalistas no campo, na Amazônia e Centro-Oeste.

O POLOCENTRO E A INDUÇÃO DO PROCESSO DE CAPITALIZAÇÃO INTENSIVA – BREVES COMENTÁRIOS

Ao lado dos aspectos específicos, que caracterizam os seus limites programáticos, o POLOCENTRO representa antes de mais nada a consolidação de determinadas iniciativas que se inserem dentro de um padrão recente de ocupação em bases eminentemente empresariais e/ou intensivas de capital.

Neste sentido, tem sido um dos marcos dominantes da proposta governamental no âmbito do POLOCENTRO, a seletividade das ações ensejadas, sobretudo, no que tange os beneficiários presumíveis.

Isto posto, o programa em questão se caracteriza por um marco de atuação bastante restritivo e profundamente articulado aos pressupostos emanados das necessidades de expansão do capital. Conseqüentemente, os instrumentos manipulados para efeito de implementação do referido programa, quer do ponto de vista das atividades setoriais encetadas, quer ainda, quanto ao apoio adicional aportado no sentido de gerar maiores níveis de capitalização, aparecem preliminarmente consistentes com os objetivos implícitos e explícitos definidos no quadro do POLOCENTRO. Tal consistência espelha-se, em última instância, na orientação operacional que foi adotada para o programa.

Com efeito, os desdobramentos operacionais convergem de maneira exclusiva à consecução de um objetivo dominante, isto é, a geração de uma agricultura empresarial nos cerrados. Os elementos disponíveis permitem aferir de maneira inequívoca a consistência das ações ensejadas face ao objetivo central, que é o processo de capitalização.

Se, de um lado, o programa revela-se consistente entre os objetivos e os meios, de outro, deverá concorrer para a formação de "inconsistências" que deverão se materializar a partir das diferenciações sócio-econômicas a serem geradas, em particular, no que concerne à distribuição da riqueza e da renda geradas. Em decorrência, o POLOCENTRO vem induzindo ações cuja abrangência social é seletiva e restritiva. Tal característica assume especial importância quando se reconhecem as diferenciações sócio-econômicas que atualmente permeiam a sociedade brasileira.

Os mecanismos manipulados no contexto do POLOCENTRO revelam-se majoritariamente concentradores, cujas sequelas deverão provavelmente se rebater ao nível dos pequenos e médios agricultores, que não se incluem dentro dos limites operacionais definidos para o programa. Nesta perspectiva, Goodman⁸ tem razão quando afirma que o POLOCENTRO "é desprovido de medidas para promover o acesso de pequenos fazendeiros e trabalhadores sem terra aos meios de produção, contrários à retórica encontrada nos pronunciamentos políticos oficiais. O programa discrimina evidentemente e

(8) *Idem*, p. 329

favor de unidades de grande escala, utilizando critérios discriminatórios para determinar os beneficiários de suas linhas de crédito, que subsidiam a colonização agrícola, a inovação técnica e despesas operacionais correntes”.

Goodman⁹ assinala, igualmente, que uma estratégia alternativa que definisse os pequenos fazendeiros e trabalhadores sem terra como beneficiários principais e diretos, exigiria mudanças institucionais radicais, uma vez que os sistemas de distribuição de serviços rurais no Brasil, tais como crédito, extensão, suporte de preço e aluguel de equipamento, certamente não são “neutros de escala”. Em resumo, uma política alternativa de colonização com o pequeno fazendeiro é incompatível com a rápida expansão e mobilização dos excedentes agrícolas líquidos, dentro da atual infraestrutura institucional. Uma vez que estas restrições sejam aceitas, o acesso permanente à terra e inovação tecnológica, cujo custo é altamente subsidiado pelo Estado, torna-se por omissão, prerrogativa única de grandes fazendeiros. O efeito é agravar a concentração da renda e da riqueza rural.

Ao lado deste aspecto de fundamental importância, o programa foi estruturado, e os elementos empíricos evidenciam isto, de modo a assegurar um processo de expansão capitalista a nível das fronteiras agrícolas, respaldado pelo suporte tecnológico, que de *per se*, utiliza escalas excludentes e/ou discriminatórias. A intensividade do nível de capitalização, a adequação de padrões tecnológicos operacionalmente acessíveis à escala empresarial, a manipulação do esforço oficial de dotação de infra-estrutura econômica indispensável à ocupação “racional” dos cerrados, constituem pontos comuns do enfoque adotado.

Neste sentido, a utilização racional dos cerrados (a baixa potencialidade dos solos é o argumento-chave) a partir de tais requisitos, é a condição *sine qua non* para que a incorporação dos mesmos, revele-se consistente com uma série de premissas que norteiam a expansão do capital na agricultura. O POLOCENTRO talvez tenha sido o mais representativo de todos os programas especiais, postos em prática pelo Governo Federal, quanto ao refinamento do apoio prestado ao processo de capitalização da agricultura e, possivelmente, deverá ser o menos relevante do ponto de vista da indução de repercussões sociais de natureza mais permanente.

Continuando este raciocínio, é de se considerar, que o mesmo não adotou, no âmbito de sua programação setorial, uma diversificação de atividades

(9) *Ibidem*, p. 2

de maior pertinência social, polarizando-se, tão somente, no apoio de natureza mais econômica. É de se ressaltar, ademais, que muitos dos Municípios das áreas-programas apresentavam elevados níveis de urbanização, o que pressupunha em outros termos um tratamento mais adequado, sobretudo em matéria de infra-estrutura social. Tal lacuna, embora não afetando a consistência geral do programa, passou a constituir em si, um espaço vazio de atuação.

O POLOCENTRO, ademais, distinguiu-se de alguns dos programas especiais pela sua natureza excessivamente setorial. O mesmo segmentou-se em ações notadamente indutoras à instalação de infra-estrutura econômica e de apoio (em particular crédito rural) concentrada no âmbito do arinazamento, dos transportes (segmentos rodoviários), da energia, e finalmente de pesquisa orientada à agropecuária.

Não se lhe pode, contudo, atribuir a conotação de programa de desenvolvimento regional em função de sua exclusividade setorial. Isto posto, admite-se que, um programa de desenvolvimento regional deve necessariamente extrapolar os meandros de uma visão setorialmente calcada em pressupostos marcadamente econômicos, postulando-se, desse modo, níveis de integração mais amplos. Tal pressuposto geral se revela condição indispensável para aportar respostas convenientes ao processo de desenvolvimento *lato-sensu*. Nesta linha, o consenso mínimo, difundido acerca deste último, é concorde ao admitir que a sua concepção deveria se pautar na geração de decorrências sociais e econômicas, combinadas e equilibradas.

Assim sendo, em termos abrangentes, vistas as especificidades detectadas no POLOCENTRO, e em particular, os limites das ações setoriais encetadas face ao grau de funcionalidade do ponto de vista dos beneficiários potenciais, de um lado, e das possíveis conseqüências no âmbito da ocupação econômica das fronteiras (restritiva e seletiva) de outro, seria difícil admitir a representatividade do mesmo, em termos da indução de um verdadeiro processo de desenvolvimento social e econômico. Isto se prende à visão restritiva que definiu *ab initio*, o marco geral do programa.

Verifica-se que a intensificação de processos econômicos baseados na introdução de relações capitalistas na agricultura nas áreas-programas ensejadas, foi sempre um marco notório no âmbito do POLOCENTRO. O programa gerou alternativas que se enquadram dentro de uma perspectiva bastante limitada e calcada, sobretudo, a partir de enfoques que visam com exclusividade à difusão de um padrão de ocupação e de utilização econômica dos

subespaços do Centro-Oeste, que se distingue pela sua seletividade implícita. Neste sentido, esse programa adicionou através de suas ações explícitas, restrições que, no mínimo, convergem para a consolidação de modalidades de ocupação, que emanam de processos intensivos de pecuarização, de apropriação e incorporação de unidades fundiárias em grande escala, da adoção do enfoque empresa-rural, da difusão de pacotes tecnológicos que demandam uma escala operacional mínima elevada (em termos dos fatores terra e capital), e finalmente, de uma base de investimentos privados (apoiada pelo crédito rural) condizente com a perspectiva enfatizada.

As principais críticas ao programa orientam-se ao seu baixo teor de flexibilidade na atuação, sobretudo quando se aludiu à disponibilidade de se fixar e incorporar produtivamente populações (migrantes ou não) por outras vias, que a meramente empresarial. Assim, é de se supor que a seletividade do programa não se restringe apenas ao âmbito espacial (de resto desejável), mas em particular à natureza dos beneficiários potenciais. Este tipo de seletividade é plenamente criticável, na medida em que não somente não contribui para a construção de uma trama de suportes indesejáveis aos elos mais frágeis da cadeia econômica, como também passa a suscitar o acirramento de pressões sociais face ao movimento **apropriação-expulsão**, ao nível da posse da terra.

A esse título, há que se concluir que inevitável é, em decorrência, a tendência regional à concentração excessiva da renda e da riqueza rural. De fato, constata-se que a base operacional do POLOCENTRO, independentemente dos anseios implícitos no sentido de se evitar polarizações excessivas, sobretudo, no que tange à posse da terra, deverá concorrer indiscutivelmente para tanto, em função das relações de causas e de efeitos que existem entre os mecanismos manipulados e a inerência seletiva do processo vigente do ponto de vista econômico e social. Assim, poder-se-ia concluir pela efetiva possibilidade de que o referido programa, ao induzir na estrutura de exploração agrícola, passe a acarretar níveis de concentração da propriedade fundiária, ampliando e gerando sequelas sociais. A questão merece, pois, um tratamento cuidadoso, visto que os instrumentos disponíveis pela intermediação do Estado, não são socialmente neutros, e podem desse modo aportar repercussões que comprometam a ocupação equilibrada das já reduzidas áreas de fronteiras.

Nesta perspectiva, deve-se atentar para o fato de que as atuzis políticas governamentais contribuem de maneira decisiva para o esgotamento

das disponibilidades atuais de terras, induzindo conseqüências imprevisíveis do ponto de vista político, econômico e social, sobretudo quando se vincula a hipótese de realocação e/ou absorção de populações com vistas a uma ocupação mais equilibrada do Centro-Oeste. O ônus que tal situação pode representar, a médio e a longo prazos, é indiscutível e particularmente indesejável. Assim sendo, seletividade social e setorial resultante das modalidades recentes de atuação do Setor Público no Centro-Oeste, em particular através do POLOCENTRO, induzindo em especial as ênfases excessivas dos objetivos econômicos do programa, demanda urgentemente uma profunda revisão dos mecanismos manipulados, tendo em vista a assimilação de uma perspectiva de eficácia social e não apenas de eficiência econômica, tal como tem sido exercitada.

O POLAMAZÔNIA – UMA VISÃO CRÍTICA

Esse programa especial representou, em período recente, um esforço substantivo do Estado à vista da ocupação da Amazônia. A definição de “polos de desenvolvimento”, considerados como áreas prioritárias de alocação de recursos públicos, correspondeu em tese a uma maior especialização dos investimentos de modo a assegurar a ampliação das fronteiras internas, sob a égide de uma efetiva penetração das relações capitalistas de produção. Para essa finalidade, o programa na sua concepção mobilizou uma multiplicidade de setores, atividades e projetos no âmbito espacial de sua intervenção. É sobre o conjunto das ações mobilizadas à época, que seguem algumas considerações críticas.

Uma rápida apreciação do programa sugere que o mesmo, ao envolver na sua implementação, uma multiplicidade de instituições, de programas e projetos, tenderia forçosamente a dificultar a consolidação daquela visão inicial, que é relativa ao caráter dos programas integrados. Nesta linha, a estrutura do desempenho excessivamente centrado em eixos setoriais prioritários, conduz a crer que a filosofia da integração intersetorial, em bases espaciais restritas, se encontrou comprometida ao longo do processo.

O POLOAMAZÔNIA, ao congrega no seu bojo um espectro de atuação extremamente vasto, tanto setorial quanto espacial, suscita controvérsias, em particular sobre alguns aspectos específicos quais sejam: i) a prospecção e definição de objetivos e diretrizes comuns à cada área de intervenção (calcados fundamentalmente na perspectiva de fortalecer a economia

regional e sub-regional, assim como possibilitar a indução de uma modalidade de ocupação baseada na “convivência” entre assentamentos rurais pequenos e empresas, condicionando este enfoque às intervenções setoriais; ii) a definição de instrumentos de coordenação intra-espacial e inter-setorial com vistas à consecução de estratégias particulares à cada uma das áreas de intervenção; iii) a adoção de enfoques mais abrangentes no rateio dos investimentos, contemplando os segmentos sociais mais carentes de infra-estrutura, evitando-se sobretudo a concentração setorial e espacial excessiva em segmentos como transportes (rodovias e estradas vicinais), desenvolvimento urbano (infra-estrutura física), infra-estrutura econômica em geral (energia, comunicações, etc. . .), iv) uma maior consistência entre o conjunto das ações e o recenseamento das necessidades locais; e finalmente v) maiores níveis de adequação e articulação dos tratamentos dispensados face aos interesses e à preservação das tendências históricas da ocupação da Amazônia (frentes camponesas de colonização).

Pode-se adicionalmente constatar que o Polamazônia induziu ao longo de sua execução uma ênfase pronunciada em matéria de infra-estrutura econômica, favorecendo dessa forma, e visadamente, restritas categorias de beneficiários, acelerando a expansão do que se passou a designar de frentes capitalistas, as quais vem aniquilando as formas anteriores de ocupação. Assim, nas áreas do POLAMAZÔNIA¹⁰ existem, e tenderão a ser reforçados, os conflitos sociais em decorrência das condições objetivas propiciadas pela introdução de infra-estrutura econômica, a qual vem sendo consistente com os propósitos de ocupação motivados por iniciativas especulativas.

Vistos esses aspectos, é de se imaginar que um instrumento da intervenção do porte do POLAMAZÔNIA se adeque a uma estratégia de ocupa-

(10) As informações disponíveis indicam que os pólos que apresentam maiores níveis de tensão social são: 1) Xingu-Araguaia nas BRs. 242, 158 e 080 em São Félix, Conceição do Araguaia e Suiá-Missu; 2) Araguaia-Tocantins — no Pontal de GO (Sul do Pará), Vales do Araguaia e Tocantins; 3) Pré-Amazônia Maranhense — nos vales dos Rios Mirim e Pindaré Mirim nas BRs. Belém-Brasília, Belém-São Luiz e Sta. Luzia — Açailândia; 4) Acre — em proximidades das estradas Rio Branco/Cruzeiro do Sul e, parte dos vales dos Rios Acre, Purus e Jurua; 5) Carajás — basicamente na Região de Marabá; 6) Rondônia — a margem das estradas Porto Velho-Cuiabá, Porto Velho-Manaus, BR-421 na bacia do Madeira, Guaporé Mamoré, Jamari e Candeias; 7) Tapajós — na periferia da Transamazônia, de Cuiabá-Santarém, e entre Taituba e Santarém; secundariamente aparecem Roraima, Altamira e Amapá.

ção fundamentada em modalidades diferenciadas, sendo por conseguinte objeto de tratamentos igualmente diferenciados. Ao que parece, o referido programa não se assentou numa estratégia de ocupação socialmente diferenciada, materializando a esse título formas alternativas de ocupação e de utilização econômica dos diversos subespaços regionais.

Uma breve análise do POLAMAZÔNIA permite, entre outras coisas, ponderar que essa linha de intervenção tenha buscado delimitar áreas prioritárias a) partir de critérios extremamente fluidos) de atuação. Estas revelaram-se importantes, enquanto bases físicas, à priorização setorial (agrominerais e agropecuárias) sem no entanto operacionalizar uma visão efetiva de desenvolvimento integrado e combinado. Isto quer dizer que os tratamentos dispensados não se calcaram em abordagens mais consistentes com o que usualmente se convencionou designar de ações integradas, com vistas ao estabelecimento de complementariedades definidas por diretrizes e estratégias específicas de desenvolvimento a nível local. Neste sentido, as orientações, objetivos e metas explícitas para cada um dos pólos de intervenção, foram, por vezes, genéricas e predominantemente setorializadas. Com tais procedimentos, questiona-se a natureza do POLAMAZÔNIA, enquanto projeto de intervenção baseado na reciprocidade e complementaridade das diversas ações.

No que concerne aos seus aspectos setoriais, o POLAMAZÔNIA polarizou-se essencialmente na ênfase dada a infra-estrutura econômica, em particular nos transportes, este entendido nas suas ramificações rodoviárias, aéreas, e em menor escala, o fluvial. Além deste foram enfatizadas as ações visando à implantação de infra-estrutura física e social de equipamentos coletivos em meio urbano, assim como as atividades no campo da agricultura (estudos e pesquisas, fomento à produção e à comercialização, a transferência de tecnologia, e as atividades relacionadas com a discriminação de terras e regularização fundiária). Tais eixos de intervenção, foram os mais representativos dentro da atuação do programa.

No âmbito do primeiro segmento de atuação, isto é, genericamente designado de transportes, que visa a consolidação do sistema de comunicações inter-estadual, rodoviário e aeroviário, foram aqueles que detiveram o essencial dos recursos alocados. No caso das rodovias de penetração, essas privilegiaram as frentes de expansão capitalistas em detrimento daquelas cogominadas de camponesas, cujas repercussões sociais se expressam na natureza dos conflitos em curso. Além disto, a dotação da infraestrutura rodo-

viária, estimulou a abertura de constantes frentes especulativas, que se vêm de resto ampliadas por intermediações fiscais e financeiras, destacando-se em particular os incentivos fiscais.

Um questionamento adicional, sobre esse aspecto anteriormente citado, é relativo à ênfase excessiva que foi atribuída à expansão das conexões rodoviárias, quando se reconhece o seu papel para o fechamento das fronteiras internas, ao agravamento das tensões, via manipulação ostensiva das frentes camponesas.

Em verdade, os segmentos rodoviários, na Amazônia, têm-se assim se comportado com frequência enquanto vasos comunicantes¹¹, indutores de conflitos e de tensões sociais. Assim parece, como de elevada pertinência, uma valiação profunda do papel dos eixos rodoviários no plano do "fechamento das fronteiras" e na difusão das "zonas de tensão" entre as frentes de expansão e camponesas. Isto porque, é indiscutível a importância de estudos nesta direção, enquanto contribuição concreta no sentido de adequar as iniciativas públicas na área de transportes às formulações estratégicas de ordenamento e ocupação espacial da Amazônia.

Um segundo e importante eixo de atuação relaciona-se com as ações voltadas para as áreas urbanas. Constatou-se, de um lado, uma pronunciada ênfase à indução de ações visando prospectar modalidades de intervenção "planejadas" em diversos centros urbanos, e de outro, a priorização de investimentos no que tange à infra-estrutura física e aos equipamentos coletivos (abastecimento de água e sistema de esgotos). O primeiro eixo, embora seja de inegável relevância, poderia no entanto vir a ser mais consistente na medida em que intentasse uma maior articulação das intervenções em meio urbano, com uma sistemática mais abrangente de intervenção nas áreas dos pólos. Tal observação, inspira-se no fato de que determinadas mudanças induzidas no meio rural (p. ex. expansão de latifúndios e migrações locais) irão repercutir a todos os níveis, em termos dos centros polarizadores da área, e com isto, um crescimento mais que proporcional de demanda social de equipamentos coletivos urbanos.

Nesta linha, verificou-se, quanto à geração de infra-estrutura urbana e de equipamentos coletivos, que a dimensão do tratamento foi bastante reduzida à escala dos investimentos (núcleos urbanos, população e os setores

(11) Vide neste sentido *Colonização Espontânea, Política Agrária e Grupos Sociais; Eixo Belém - Brasília*, de J. Habette e R. Marin, NAEA/UFPA, 1977.

envolvidos), sobretudo, ao se considerar o intenso processo de “inchação” dos centros da Amazônia, em virtude dos atuais níveis de proletarização das populações rurais e como conseqüência da dinâmica migratória regional.

No que concerne às ações encetadas no âmbito da agricultura, constatou-se de uma maneira geral, que essas reforçaram o processo de exploração agrícola concentradora, na medida em que a programação induziu de modo indisfarçado a introdução de bases capitalistas da produção (lavouras, pecuária, extrativismo madeireiro). O programa contemplou a intensificação de processos produtivos relacionados com a motomecanização, o consumo de insumos básicos e a transferência de tecnologia factíveis dentro de uma escala empresarial. Teve uma destacada importância a introdução de cultivos de exportação, os quais se revelaram excludentes na convivência com a pequena agricultura doméstica e de subsistência. Tais práticas, ao que se supõe, tiveram repercussões evidentes a nível da estrutura de emprego e da concentração de renda, notadamente adversa aos interesses dos pequenos produtores, estimulando em última análise o êxodo rural. Fica claro que, o que tem predominado com freqüência no enfoque oficial, é que a agricultura tradicional e de subsistência não são consistentes com as “particularidades ecológicas” da Amazônia, sugerindo-se, para tanto, estratégia polarizada entre empresas rurais e cooperativas de produção.

Neste sentido, as atitudes discriminatórias com relação às pequenas unidades de produção familiar não podem ser tão taxativas e irreversíveis na medida em que: i) elementos disponíveis comprovam a inegável contribuição da agricultura de subsistência no desempenho agrícola regional¹² (p. ex. o arroz do Maranhão e Goiás), ii) estas unidades têm um papel fundamental no processo de ocupação, na fixação de população no campo e na regulação dos níveis de urbanização; iii) a intermediação institucional e financeira é adversa, e que, quando esta é disponível, o desempenho mostra-se favorável¹³ e bem sucedido. Assim, a programação na área da agricultura deveria ter sido mais enfática quanto aos processos de produção baseados em unidades familiares, como à preservação de atividades extrativas da pequena escala e à manutenção de pequenas explorações agrícolas, buscando compatibilizar os

(12) Vide estudo de Ribeiro, Sylvio Wanick: *Desempenho do Setor Agrícola na Década 1960/1970*. IPEA, Brasília, 1970.

(13) A título de exemplo cita-se as unidades familiares de origem japonesa no GURUPI, em Imperatriz (MA).

problemas de produtividade, rentabilidade e de proteção dos solos através de medidas intensivas de apoio e de extensão rural aos pequenos produtores.

Finalmente, deve-se ressaltar que se por um lado o POLAMAZÔNIA possibilitou uma intermediação institucional e financeira de importante porte, o concurso do Fundo de Investimentos da Amazônia tem sido um complemento indispensável à expansão das citadas frentes capitalistas na região amazônica.

O FINAM, estruturado em sua forma recente em 1974, possibilitou o que se designou de "clima de investimentos" via institucionalização de um mercado cativo de capitais. Os incentivos fiscais, na sua essência, como assinala Francisco de Oliveira¹⁴, privilegiam a classe dos empresários, inegavelmente, e boa parte do segredo do êxito do mecanismo reside nessa vinculação, que possibilitou a transferência de empresas das regiões mais desenvolvidas para a menos desenvolvida.

Adicionalmente, referindo-se aos incentivos fiscais, acrescenta Francisco de Oliveira, esse mecanismo ajustou-se como uma luva à necessidade estrutural da expansão capitalista no Brasil. O FINAM, a exemplo de seus congêneres FINOR, Fiset, etc. . ., teve um papel fundamental ao reduzir o preço relativo do capital naquelas regiões, possibilitando deste modo a elevação de taxa de investimento via mercado cativo de capital.

Assinala D. Mahar¹⁵ que, com esse procedimento (em combinação com dispêndios públicos complementares), o Governo elevou a rentabilidade do investimento privado nestas regiões e induziu atividades econômicas que presumivelmente não teriam existido (pelo menos no Nordeste e Amazônia) na ausência de incentivos. Embora possam ser levantadas sérias dúvidas a respeito da eficiência alocativa desta estratégia (em termos nacionais), as autoridades evidentemente julgaram esses fatos como sendo um **trade-off** a curto prazo inevitavelmente ligado à meta de um crescimento regional equilibrado.

Algumas das críticas mais relevantes aos incentivos fiscais, e por extensão ao FINAM, se concentram na percepção dos seguintes aspectos:

(14) Oliveira, Francisco: *A Economia da Dependência Imperfeita*. Ed. Graal, 1977, p. 58, 59 e seguintes.

(15) Mahar, Denis: *Desenvolvimento Econômico da Amazônia; Uma Análise das Políticas Governamentais*, IPEA 1978, p. 108 e seguintes.

1) os incentivos têm sido manipulados com freqüência ao favorecimento de concentração de riqueza e rendas ao nível setorial e regional;

2) os créditos fiscais, em que pesem a sua perspectiva de induzir segmentos dinâmicos das economias regionais, têm, em freqüência inaudita, possibilitado manipulações especulativas, e, no caso da Amazônia, elevada taxas de lucros a partir de práticas monopolísticas fundiárias;

3) se trata de recursos públicos compulsoriamente renunciados pelo Estado sob o pretexto de gerar um clima de investimentos a partir de mercado cativo de capitais, os quais se destinam a reproduzir os interesses extra-regionais favorecendo a formação de estruturas oligo-monoplísticas.

4) deste fato anterior, verifica-se que os incentivos têm facilitado a formação de segmentos econômicos de caráter nacional, regionalmente localizados, correspondente a uma divisão social do trabalho, cujo efeito central é o que Francisco de Oliveira designou de homogeneização monopolística do espaço nacional.