

1. O "Regional" no Processo Nacional de Desenvolvimento

Entre os fenômenos regionais mais significativos que ocorrem no Brasil, além daqueles comuns aos países subdesenvolvidos, podemos incluir o das regiões dotadas de recursos naturais pouco explorados, o das regiões limítrofes internacionais e o das regiões-enclave industriais.

Esses fenômenos se constituem nos principais obstáculos à propagação do desenvolvimento espacial no Brasil, podendo ser assim agrupados:

- disparidades inter-regionais de renda no contexto internacional que, aliadas à existência de grandes áreas não aproveitadas com recursos potenciais, vêm-se constituindo em sério obstáculo à difusão espacial do desenvolvimento;
- disparidades interurbanas, que se caracterizam pelo fato de que o Brasil se coloca entre os mais urbanizados do mundo subdesenvolvido, e no entanto apresenta um padrão de urbanização bastante assimétrico, mostrando alto grau de concentração em torno de alguns centros urbanos, o que implica considerável barreira à transmissão dos impulsos do desenvolvimento sob a ótica da hierarquia urbana;
- disparidades urbano-rurais que se revelam não só através da deterioração das relações de troca dos

* Doutora em Geografia Humana - UNESP/Rio Claro-SP

produtos agrícolas, mas também da implantação de um processo de industrialização totalmente desvinculado dos interesses e da real dotação de recursos regionais, o que traz como principal consequência a marginalização política e social da maioria da população rural;

- disparidades internacionais que se identificam, no Brasil, com as áreas limítrofes se convertendo em periferias nacionais subdesenvolvidas, em virtude, principalmente, da concentração do desenvolvimento nacional observado em um pequeno número de regiões-pólo, o que se vem traduzindo em dificuldades à maior integração nacional e mesmo internacional.

Assim, o Brasil tem aumentado os seus esforços no sentido da colonização de novas áreas, com o objetivo mais de salvaguardar a soberania nacional, através da ocupação pura e simples do solo, do que propriamente procurar integrar economicamente as novas áreas com potencial de recursos naturais ao respectivo sistema nacional.

Neste sentido, podemos destacar dois tipos de programas para as novas áreas de recursos naturais no Brasil:

- programas de incorporação de recursos naturais adicionais (minerais, hídricos e agrícolas) à economia nacional, visando principalmente favorecer o interesse das regiões-pólo existentes e apenas secundariamente o desenvolvimento interno das regiões dotadas de recursos naturais.

- programas de desenvolvimento integrado, que visam a estruturação de uma base para a diversificação da economia regional, e para o planejamento de longo prazo do sistema urbano.

Os programas para as novas áreas de recursos naturais em países subdesenvolvidos dependem, em grande parte, da magnitude relativa de tais áreas, em

cada país, e da capacidade econômica de os países, individualmente, abrirem novas áreas. Uma alternativa a curto prazo adotada pelos países pobres foi a abertura de suas fronteiras para o capital estrangeiro, em termos de recursos, aumentando, dessa forma, a sua dependência externa.

Observando-se os programas existentes, constatamos que o Brasil não conseguiu até agora formular uma política de colonização em escala nacional, estabelecendo prioridades e estratégias para o desenvolvimento integrado de novas áreas. Uma das razões da ausência de políticas integradas de longo prazo é a grande escassez de informações sobre as novas áreas de recursos e sobre os custos e benefícios, a longo prazo, das políticas de colonização. Uma segunda razão é o próprio caráter pluri setorial que exige este tipo de política regional, que se destina à áreas onde as estruturas sociais, políticas e econômicas não se acham totalmente consolidadas. As políticas regionais no Brasil ainda estão mais orientadas no sentido da prática tradicional do planejamento do desenvolvimento através de linhas setoriais do que propriamente no sentido de um planejamento integrado.

Os programas de colonização existentes têm-se orientado muito mais no sentido da consecução de objetivos políticos da segurança nacional e soberania do que propriamente da incorporação de novas áreas de recursos ao respectivo sistema nacional.

Assim, as regiões limítrofes internacionais, como é o caso da vasta área fronteira do Brasil setentrional, são pouco desenvolvidas ou ainda não colonizadas, de difícil acesso em relação às regiões-pólo principais ou à capital nacional.

Para tais regiões, localizadas na periferia extrema do território nacional, há programas específicos, entre eles, aquele que é alvo da nossa reflexão,

no presente estudo: o Programa de Apoio às Cidades de Fronteira - PACIF.

Esses programas podem ter por objetivo a garantia da soberania nacional (programas de desenvolvimento limítrofe unilateral) ou o desenvolvimento conjunto de áreas em ambos os lados do limite nacional, através da formação de novas regiões econômicas ou de planejamento (programas bi ou multinacionais).

O desenvolvimento conjunto de regiões em ambos os lados de um limite nacional só será possível se:

- a) houver complementariedade entre os recursos ou atividades econômicas de ambos os lados do limite;
- b) os fluxos entre as duas regiões limítrofes conjuntas superarem problemas difíceis de serem contornados por cada lado, individualmente.

Examinando-se os programas nacionais de desenvolvimento limítrofe que têm sido mais comumente adotados, e que geralmente consistem em radicação ou colonização com ou sem uma base principal de recursos naturais e com predominantes implicações estratégicas de segurança nacional verificamos que três alternativas tendem a se aplicar mais constantemente em diferentes etapas do desenvolvimento das regiões limítrofes:

- formação de enclaves de subsistência;
- desenvolvimento baseado em normas sociais diferentes das do resto do país (ex: zonas franca e cassinos);
- desenvolvimento integrado.

Nas regiões limítrofes afastadas, situadas no extremo de grandes espaços não desenvolvidos, a alternativa mais viável numa primeira etapa de seu desenvolvimento induzido é a formação de enclaves de subsistência. Neste caso, os principais instrumentos de política do governo central consistem no investimento direto nos sistemas de transportes e de comunicações e na

concessão de incentivos para a imigração e ocupação da terra. Devido à extrema distância em que se encontram muitas dessas regiões limítrofes em relação às regiões-pólo, o governo central não somente proporciona a infra-estrutura de transporte básica, como também subsidia o custo das operações e oferece serviços de transporte para facilitar a colonização, com o objetivo de manter a população nas áreas limítrofes estratégicas. É o caso do Programa de Apoio às Cidades de Fronteira - PACIF que analisaremos logo a seguir.

Enquanto o primeiro tipo de programa baseia-se em condicionantes internos do desenvolvimento, o segundo tipo (zonas francas e cassinos) concentra-se mais em determinantes externos. É aplicado quando a demanda externa de recursos da região, geralmente pouco conhecidos, é reduzida e não existem ali vantagens específicas de localização em relação ao resto do país. Desta forma, utilizam-se mecanismos simples para atrair a população e a atividade econômica, diferenciando-se as regras do sistema econômico e social da região em relação ao restante do país. Entre esses mecanismos estão as zonas francas e os cassinos. Os cassinos atraem o turismo e as zonas francas facilitam importações do exterior e a revenda de mercadorias livres de direitos alfandegários. Através desse tipo de extraterritorialidade, busca-se uma base econômica externa para áreas periféricas que conduza ao estabelecimento de atividades do setor serviços, principalmente turismo e comércio.

Os programas de criação de zonas francas não têm produzido o esperado efeito multiplicador regional por causa da distância dos mercados e da falta de pré-requisitos para a produção industrial, tais como a mão-de-obra qualificada, infra-estrutura, economias externas, e devido à legislação especial que estipula esse desenvolvimento artificialmente induzido e, geralmente, temporário. Os benefícios desses programas para a população local tendem a ser reduzidos e de curto pra

zo. Tais programas têm gerado uma renda regional muito reduzida, pequenos investimentos fixos, e não contribuíram para a formação de estruturas sociais duradouras nas regiões em que foram aplicados.

Os programas de desenvolvimento integrado não têm levado ao desenvolvimento auto-sustentado das regiões limítrofes por não terem sido empreendidos esforços sistemáticos para a realização de investimentos em infra-estrutura e a criação de incentivos dirigidos especificamente para setores capazes de diversificar a sua estrutura econômica. Se o Governo deseja dar um forte impulso para o desenvolvimento de uma região fronteiriça, deve lançar mão de instrumentos mais eficazes do que os incentivos temporários que tendam a atribuir mais ênfase à descentralização dos investimentos para essa região ou à descentralização da tomada de decisões. (Cintra e Haddad, 1978)

2. A Questão Regional

2.1. Antecedentes

A Amazônia Legal, embora seja internacionalmente reconhecida como uma das maiores e mais pujantes regiões de recursos do globo e, portanto, capaz de representar a garantia de um amplo e vigoroso processo de desenvolvimento integral da sócio-economia brasileira, ainda não teve, internamente, o seu verdadeiro reconhecimento, como área preferencial, nas políticas que marcaram a evolução do processo de desenvolvimento nacional.

A visão de um Brasil dividido em macro-regiões diferenciadas, onde a Amazônia é tida como uma Região ainda não suficientemente estudada e não devidamente explorada, tem revelado, a sua condição de reserva de recursos sempre relegada a um plano secundário, no conjunto das regiões prioritárias brasileiras.

O mais surpreendente de tudo isto é que, enquanto toda a economia mundial, há mais de uma década, se volta para repensar e descobrir fontes de suprimentos de matérias-primas industriais e insumos básicos, para vencer ou atenuar os efeitos indesejáveis desta longa crise, a Amazônia, com todas as suas potencialidades geo-econômicas, ainda não é considerada o fulcro de um planejamento prospectivo da sociedade brasileira.

A ação planejada do governo, em busca do desenvolvimento nacional, tem considerado a presença e participação da Região Amazônica como sendo um grande repositório de matérias-primas, ou seja, a Amazônia tem representado uma vasta extensão de terra, quase desocupada, à disposição da formação e elevação do Produto Interno Bruto nacional.

Sob esta ótica, resulta uma ocupação indiscriminada e irracional. As riquezas do solo e sub-solo, não tendo o reconhecimento do seu valor real e não sendo, ainda, disponível uma tecnologia de exploração racional dessas potencialidades, propiciam o surgimento de uma economia de exploração predatória, contrária aos interesses da sociedade regional e dos princípios conservacionistas dos recursos naturais renováveis.

O aspecto ecológico não tem sido devidamente cuidado. Embora haja referências freqüentes à necessidade de preservação dos ecossistemas, na prática, não tem sido adotadas medidas concretas visando a boa conservação ambiental. Assim, à medida em que o processo de ocupação da Região se adensa e se acelera, crescem as tensões ambientais, impondo-se o estabelecimento de um sistema dinâmico de conservação da natureza, para ordenação desse processo, a fim de evitar prejuízo ao meio ambiente e as populações a ele integradas.

Por outro lado, a estratégia de desenvolvimento, baseada na ocupação seletiva de espaços e seto-

res, como a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, POLAMAZÔNIA, e dos Incentivos Fiscais não tem apresentado resultados compatíveis com as metas perseguidas.

Do ponto de vista institucional, o que se tem observado, é um contínuo processo de esvaziamento da SUDAM e da SUFRAMA, como órgãos de desenvolvimento regional e sub-regional, respectivamente. O mesmo ocorre com os agentes financeiros, BASA e BANRORAIMA, gerando, assim, a impossibilidade de coordenação e promoção efetiva do desenvolvimento regional.

Mais ainda, complementando esta visão dos grandes problemas regionais verificou-se, na Amazônia, alguns significativos avanços na implantação da infraestrutura básica, sobretudo nas telecomunicações, nos transportes e, mais recentemente, no setor energético e, em alguns subsetores produtivos, como é o caso da pecuária no sul do Pará, das explorações minerais e das indústrias localizadas na Zona Franca de Manaus. Todavia, tem-se a considerar que os frutos do progresso só atingiram um pequeno contingente da sociedade amazônica.

O resultado de tudo isso é que, decorrido cerca de 20 anos do lançamento das METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO, a Amazônia, embora tenha experimentado algum crescimento na fronteira, de possibilidades de produção e na renda percapita, ainda continua subdesenvolvida. A primazia dos grandes centros de decisão (eixo sudeste-sul), sob todos os aspectos da sócio-economia, permaneceu, praticamente, inalterada, inclusive, em alguns casos, as diferenças foram acentuadas.

É inegável que a sócio-economia brasileira atravessa, em diversos aspectos, a mais séria e a mais longa crise de sua história.

A configuração da crise tem mostrado um quadro onde as taxas de inflação e o endividamento interno e externo, de forma acelerada, geraram um estado de alta debilidade da economia nacional e, o que é pior, aceleraram o processo de concentração na distribuição da renda e riqueza nacionais, empobrecendo a grande maioria da população do país e impedindo seu acesso ao mercado de bens de consumo.

Não há dúvida de que os fortes impactos negativos, gerados no âmbito da crise econômica nacional e que se projetam sobre a economia amazônica - tornando ainda mais agudas as dificuldades internas - têm repercussão na debilidade e nos desequilíbrios estruturais da economia regional. Entretanto, os grandes dilemas e os grandes desafios do subdesenvolvimento amazônico parecem estar vinculados a condicionamentos históricos, associados à implantação e expansão de uma estrutura econômica dual, deformada e incompatível com o estágio de desenvolvimento da sociedade regional.

De fato, sob uma política setorialmente seletiva e altamente concentradora dos investimentos nos grandes pólos urbanos, tem sido gerado um sistema, que se caracteriza pela dependência das áreas periféricas e, em certos casos, por fortes indícios de esvaziamento econômico.

No âmbito regional, os aspectos mais marcantes desse modelo concentrador, podem ser sintetizados na existência de uma economia dual, atrasada, com diversos desequilíbrios estruturais, onde se destacam:

- uma região extremamente rica onde vive uma população extremamente pobre;
- uma estrutura social estanque e desequilibrada no sentido de que, apenas uma parcela da população dispõe de um padrão de vida elevado. A grande massa da população, que vive no interior ou na periferia dos centros urbanos, apenas consegue sobre-

- viver a níveis precários;
- uma economia industrial-urbana, localizada nas capitais estaduais, relativamente forte em relação a uma economia interiorana fraca e dependente. Trata-se da economia agro-extrativa, de baixo nível técnico, descapitalizada, desassistida e, frequentemente, condenada a um padrão inferior;
 - uma baixa densidade ocupacional e demográfica no interior e altas concentrações nas capitais;
 - setores voltados para a exportação, relativamente dinâmicos, face a uma economia de subsistência estagnada e com extrema carência de recursos financeiros e tecnológicos;
 - persistência de técnicas empíricas multiseculares no aproveitamento dos recursos da natureza, como se observa, sobretudo, no que diz respeito ao solo, à floresta e à pesca, levando a uma contínua descapitalização.

2.2. A Questão Urbana

É imprescindível uma abordagem quanto ao fenômeno da urbanização. A característica predominante é a existência de um sistema de cidades desarticulado, atrofiado e de baixa interação entre os núcleos urbanos, cujo resultado mais palpável é o fenômeno da aglomeração urbana em algumas poucas áreas, principalmente nas capitais estaduais e a ocupação insuficiente na maioria das cidades interioranas.

Neste conjunto de cidades interioranas, o panorama mais geral é o de uma sócio-economia estagnada, de fortes conotações locais, onde o desemprego, o subemprego e a subutilização das potencialidades parecem marcar o compasso do lento crescimento da economia local.

Nas demais áreas, inclusive naquelas sob perspectivas de grandes investimentos governamentais,

os componentes urbanos se apresentam mais diversificados e a sócio-economia mais dinâmica, principalmente devido ao crescimento populacional imprimido pelos fortes fluxos migratórios que se dirigem para estas áreas.

A rigor, o quadro da vida urbana atual reflete um panorama de desigualdade, tensões sociais e processos deteriorados de condições de vida que estão relacionados, de um lado, com a baixa dinâmica da sócio-economia local e, de outro lado, com a prática da política governamental setorializada, estribada por uma visão tecnoburocrática tutelada e distante das pressões que se avolumam no cotidiano das relações sociais e econômicas.

Essa situação particulariza distorções, disfunções e certa indisciplina alocativa que peculia- rizam o uso nem sempre eficiente de recursos, os quais resultam em ponderáveis sacrifícios para a sociedade como um todo e, em particular, para as camadas mais vulneráveis da população. Nas capitais é flagrante o desperdício no uso do solo e espaços valorizados pelos investimentos públicos que, além de provocar o crescimento da especulação imobiliária, ainda tem o inconveniente de elevar o custo social da desocupação de áreas e acarretar a marginalização de consideráveis contingentes populacionais.

De modo geral, na quase totalidade dos núcleos urbanos da Região, constata-se um forte déficit acumulado de equipamentos e serviços, que derivam tanto do atraso na implantação da infra-estrutura como, também, das pressões do crescimento populacional, da expansão dos limites territoriais dos núcleos ou, ainda, da expansão das atividades urbanas.

Como resultante, se tem demandas adicionais em termos de serviços de utilidade pública, equipamentos comunitários, sistema viário, infra-estrutura social, que nem sempre podem ser atendidas pelas municí-

palidades, dado que os mecanismos e o instrumental de gestão administrativa das cidades, ou a disponibilidade de recursos humanos e financeiros se mostram emperrados e atrofiados. (IPDA, 1986).

2.2.1. Aspectos Fundamentais da Política Urbana da Amazônia

Constitui uma preocupação - chave para a formulação de uma Política de Desenvolvimento Urbano da Amazônia, a nível macrorregional, o problema relacionado com a propriedade da terra. A hegemonia dos interesses imobiliários na determinação do uso do solo é tão profundo e grave que, na verdade é ela que determina, muitas vezes, a formação estrutural das cidades. E nada autoriza a admitir que os centros urbanos assim constituídos sejam aqueles que melhor correspondam às necessidades da sua população. Ao contrário, os próprios setores produtivos, atualmente, tem se manifestado sobre as dificuldades existentes que lhes tem sido impostas no que tange à implantação de novos empreendimentos imobiliários ou de novas atividades industriais e comerciais, pelo fato de a oferta de terra urbana se fazer a preços exageradamente altos, ou sob a forma de terrenos inadequados, seja por sua atomização, seja por sua posição na estrutura urbana.

Distinguimos aqui, portanto, a atuação especulativa no campo imobiliário. Uma outra preocupação básica respeita à dependência financeira da União na qual vão se afundando cada vez mais os Estados e Municípios. Com seus orçamentos totalmente comprometidos com o custeio, os Estados e Municípios brasileiros estão se transformando em meros repassadores dos recursos que a União lhes transfere com programas específicos, decididos pelos organismos federais. O esvaziamento dos Estados e Municípios se faz em benefício e em favor da burocracia administrativa. A mudança de comportamento da burocracia estatal, de simples executora de deci-

sões passando à tomada de decisões ou impedindo o cumprimento das que não lhe agradam, tem, como consequência, a eliminação de lideranças e a perda de representação urbana, no momento mesmo em que a Amazônia e o Brasil se urbanizam. Entendemos que em relação à especulação imobiliária, para combater este aspecto, é indispensável a articulação de todos os instrumentos normativos e de incentivo disponíveis do Poder Público, no sentido de obter um uso do solo que atualize o potencial de benefícios já criados ou em vias de implantação. Isto significaria, por exemplo, evitar a ociosidade de terras retidas por razões de especulação ou obter a intensificação do uso das áreas urbanas que apresentem maiores vantagens potenciais. Outra linha de ação seria voltada para uma atuação direta do Poder Público, através de uma política agressiva de terras e empreendimentos urbanos, pela qual se lograsse, ao mesmo tempo, beneficiar a população de baixa renda e dinamizar o setor imobiliário produtivo, abrindo-lhe novos espaços de ação e novas áreas de mercado.

Não podemos formular um modelo urbano para a Amazônia, sem que esse modelo se encaixe organicamente em uma teoria de desenvolvimento global para a Região. A preocupação com o estudo das dinâmicas urbanas locais não só respeita à necessidade de montar-se uma política de desenvolvimento urbano para a Amazônia, mas, também, ao reconhecimento do fato de que, ao que a experiência o demonstra, apesar dos princípios teóricos, das metodologias e das técnicas em estudo conhecidas, dos trabalhos dos diversos órgãos, estamos longe, na Amazônia, de ter uma compreensão adequada sobre a problemática do desenvolvimento urbano amazônico, ou uma interpretação consentânea de seus fenômenos, dos seus principais condicionantes, e das bases da solução apropriada de seus problemas fundamentais. Ao que se conhece, as técnicas que estão sendo utilizadas, embora apoiadas nesses princípios teóricos, não parecem suficientemente consistentes para a formulação de proposições claras e objetivas que garantam um adequado desem-

penho da função urbana, face às necessidades e potencialidades das cidades no cenário urbano amazônico. É fundamental revelar que alguns estudos realizados no âmbito da própria SUDAM com o propósito de avaliar a evolução das modalidades de assentamentos urbanos e rurais não são muito otimistas. Por seu turno, as declarações que vêm sendo feitas por outros organismos competentes na Região, referentes à necessidade de uma planificação ampla para abordar o problema do desequilíbrio urbano-rural têm sido até abundantes. Têm-se apresentado propostas concretas e os próprios planos regionais da SUDAM, oferecem lições interessantes. Porém, são muito raros os testemunhos de progresso na tarefa de aplicar o planejamento à distribuição da população regional ou mesmo de adotar decisões coerentes com as orientações gerais da política do desenvolvimento. Os encarregados da planificação econômica e do planejamento físico continuam trabalhando de forma independente. Constatamos na prática, que os estudos que orientam os investimentos que determinam inclusive alternativas de fixação da população, prosseguem a elevados níveis de generalização, sem apoiar-se em análises integradas das conseqüências econômicas, sociais e políticas das atuais tendências e possíveis variantes. Tal fato constitui inclusive reflexo da falta de um melhor e mais apropriado relacionamento entre o planejamento urbano e regional, e desses dois níveis com o planejamento global, deixando entrever a imperiosa necessidade de uma abordagem integrada dos problemas migratórios, urbanos e regionais que oriente o processo de fixação e de remanejamento espacial e de expansão das alternativas e oportunidades econômicas. Há os que defendem que orientações voltadas para o desenvolvimento regional deveriam ser integradas em uma nova metodologia de planejamento nacional e tais autores ilustram em seus trabalhos a viabilidade dessa metodologia em países capitalistas. Este novo tipo de planejamento nacional implica em subordinação do setorial ao nacional e que este não seja um somatório de planos regionais, mas concebido a partir de necessidades socialmente e regionalmente re-

feridas. Necessidades estas que seriam apreendidas a partir da definição de prioridades, e dos beneficiários. Um outro ponto a considerar, em face do amadurecimento gradativo das ações coletivas da população, enquanto usuárias das cidades, refere-se à formação e treinamento de recursos humanos, como de fundamental importância para a construção e consolidação do planejamento participativo - as pessoas, dentro da sociedade, devem ser estimuladas e orientadas para adquirir capacitação e assumir as responsabilidades ligadas à comunidade. Ao abrigo dessa ótica, fica claro que, o social quando compreendido e operacionalizado de modo isolado ou justaposto, numa perspectiva de somatória de setores sociais, tende a acarretar distorções nos seus resultados, ou limitações nos seus efeitos. Daí, a necessidade de visualizar o social, particularmente nas realidades sócio-urbanas, de modo abrangente, em que como processo e sistema, tende a enfatizar as interligações inerentes aos vários setores sociais na sua dimensão de globalidade. Isto propicia não só maior eficácia de resultados, como facilita o surgimento de espaços participativos, indispensáveis à dinâmica do desenvolvimento. Destaca-se importante, consoante as situações requeridas, o incentivo e a orientação à processos de ação comunitária, a partir de necessidades e aspirações da população, que irá aprendendo na própria ação conjunta a exercer atividades de reivindicação, pressão, intercomunicação, co-gestão, bem como a descobrir valores, objetivos, interesses comuns ou divergentes, etc. Esta ação comunitária decorrerá de todo um processo de sensibilização, nucleação informal de grupos, interpretação de novos aspectos e interrelação do sócio-urbano emergente e estímulos à ampliação do universo de identidade local/micro-regional/macro-regional e nacional da população, visando concretizar sua participação através de programas de interesse coletivo. Outro aspecto básico a considerar refere-se à intensificação dos programas de capacitação de recursos humanos de interesse municipal, bem como de estímulo à reestruturação administrativa dos municípios, fortalecendo

seus instrumentos fiscais e financeiros, a fim de elevar sua capacidade operativa e dar cunho executivo às diretrizes a serem propostas da futura política de desenvolvimento urbano da Amazônia, a nível macrorregional. É indispensável, portanto, obedecer a consciência de que, será necessário fornecer à Política de Desenvolvimento Urbano da Amazônia uma estrutura e um instrumental que facilite sua atuação permanente e decisiva dentro do quadro geral do desenvolvimento amazônico, bem como auxiliar a formação de mão-de-obra especializada no planejamento micro-regional, macro-regional e urbano, dotando-a de acesso fácil e imediato a todas as variáveis e a todos os dados que são necessários e úteis para a continuidade do processo de planejamento, fazendo-a efetivamente um instrumento dinâmico de ação permanentemente adequado ao reestudo e à reformulação dos objetivos propostos. Ao formulá-la não pretendemos um trabalho definitivo e acabado, e portanto, facilmente ultrapassável. Ela deve representar o ponto de partida de um processo, extensivo e intensivo, que venha a produzir, efetivamente, reflexos marcantes no panorama urbano regional, sendo fundamental também que ela venha a ter adequada e efetiva aceitação em todos os níveis sócio-econômicos e político-institucionais de ação, viabilizando a sua conseqüente execução, de forma a que a mesma tenha realmente razões e condições de ser e existir, na medida em que, se ela vier a ser realmente atuante, irá se corrigindo automaticamente, num processo constante de "feed-back" ou recorrência, que será inerente à sua própria razão de ser.

Em decorrência da experiência governamental no campo do desenvolvimento urbano, consignamos, a seguir, finalmente para o momento, um conjunto de observações pertinentes ao assunto em causa, relativamente às reflexões relacionadas à montagem da Política de Desenvolvimento Urbano da Amazônia, a nível macro-regional, a saber:

- a) o planejamento urbano não pode ser entendido como simples ordenamento físico do espaço, sendo

necessário considerar, pelo menos implicitamente, o funcionamento do sistema no qual está inserido, sob pena da intervenção dele derivada dar-se apenas a nível de consequências - nunca de causas; ou ainda, de somente se efetivar junto às manifestações finais dos problemas, e portanto sem maior significação e importância;

b) a cidade, vista como ponto de concentração de atividades, e portanto cenário de processos sócio-econômicos que lhe são exógenos, não apenas retrata o quadro geral da região e/ou país a que pertence, mas também exerce, sobre a zona rural e os pequenos núcleos situados sob sua influência imediata e direta, uma ação dominadora que pode e deve ser capitalizada como elemento-chave para modelação desse hinterland;

c) a capacidade de ação dos instrumentos de nível local, e mesmo regional, é bastante limitada para intervir e modificar o comportamento das variáveis modeladoras de caráter exógeno, podendo, no entanto, restringir suas influências negativas e por certo despertar a capacidade reivindicatória local em relação ao comportamento destas variáveis no espaço municipal/regional, de acordo com as próprias regras vigentes e não obstante a força dominadora de tais variáveis. Outrossim, é preciso considerar a existência, na Amazônia, de áreas - mesmo havendo a iminência potencial do impacto destas variáveis exógenas - que não se viram ainda diretamente afetadas, e onde a possibilidade de um planejamento prévio talvez possa revelar-se viável e resultar efetivo, embora devamos reconhecer que tal iminência pode tornar-se incontornável sob certas condições.

d) em nenhum momento, e de nenhuma maneira o planejamento deve ser visto como um trabalho terminado, vertido na forma de um documento. A Política de Desenvolvimento Urbano há de capitanear todo um instrumental-guia a nortear a formulação de respostas às demandas que o processo decisional deve

atender. Dessa forma, sua vivificação está intimamente ligada a todo um processo relacionado à dinâmica do cotidiano das administrações;

e) uma política do caráter que deve ter a de Desenvolvimento Urbano não deve ser elaborada em função exclusivamente de um governo, mas básica e essencialmente de uma coletividade. Os seus limites de tempo não devem ser apenas os de um período governamental, mas os de um horizonte mais longo e mais vasto. Desta maneira, urge que a coletividade seja chamada não somente a participar - através de seus segmentos organizados - da sua elaboração, como também discuti-la, e de alguma forma referendá-la, não se podendo, por outro lado, negligenciar a importância de que se reveste a decisão política em relação a ela, porque lhe dá suporte e assegura sua implementação;

f) é fundamental termos em mente que, um esforço elaborativo de uma política de desenvolvimento urbano não deve apenas fixar diretrizes e estabelecer instrumentos destinados a dar combate a todo o conjunto de sintomas que atestam, de maneira cada vez mais vigorosa, a precariedade das condições organizacionais e funcionais das nossas cidades, mas também, e sobretudo, que sejam capazes de fazer com que estas mesmas cidades passem a desempenhar papel ativo e importante no processo de desenvolvimento.

Desdobrando qualificadamente os tópicos acima tendo-se preocupação especial com os desequilíbrios e deformações que acompanham o surto urbanizador amazônico, consideramos que o tratamento da questão urbana tem que ser compreendido, como um componente da própria estratégia regional do desenvolvimento. Assim, admite-se que há que se levar em conta o seguinte:

a) todo o possível empenho em colocar a intra-ordenação do espaço físico-territorial dos centros urbanos amazônicos, em implantar equipamentos e serviços comunitários ao nível das res-

pectivas demandas, em garantir a melhoria da qualidade de vida às populações urbanas, deve concretizar-se sempre à luz do método de engajamento das estruturas urbanas nos marcos do progresso sócio-econômico, e vice-versa;

b) o planejamento urbano não pode tomar a cidade como um processo auto-fechado e autônomo; ao contrário, há que reconhecer-se que os núcleos urbanos são dependentes, condicionados, subordinados a uns tantos agentes causais frequentemente colocados no exterior do sistema urbano;

c) o planejamento não pode nascer de uma simples visão de planta; os problemas das cidades, inclusive suas demandas de espaço físico-territorial e seu comportamento de ocupação do solo, têm de ser vistos objetivamente, nos processos reais da sociedade e da economia em cujo quadro os núcleos urbanos se contextualizam. Segundo este colorário, portanto:

1. os centros urbanos amazônicos devem ser compreendidos como produto das relações econômicas e sociais cujas determinantes se dão em nível superior e exógeno, condicionando e modelando os processos do sistema urbano e seu desenvolvimento. Dessa forma, tomar o planejamento urbano e construir os mecanismos de intervenção na linha do simples ordenamento físico do espaço, esquecendo os movimentos e impulsos nos quais os núcleos urbanos estão inseridos, é buscar soluções pela cadeia de consequências, não de causas.

2. ao nível dessa linha de compreensão ou segundo essa ordem de idéias, os centros urbanos amazônicos passam a ser exagerados em seu contexto macro e micro-regionais, como cenário de processos sócio-econômicos que ocorrem fora do sítio urbano, sendo indispensável apreciar o interior do mecanismo desse relacionamento cidade/região, em sua complexidade e centros de força, para compreender as in-

fluências e inibições que o mesmo pode comunicar ao desenvolvimento dos núcleos urbanos, e especialmente para adotar, na ação governamental, a estratégia que corresponda aos caminhos de menor resistência e menores custos econômicos e sociais.

3. o objetivo da intervenção urbana deve ter como fito fazer a cidade um sistema, de modo que na própria oferta de equipamentos infraestruturais, é essencial sujeitá-la a uma noção sócio-econômico-política que contemple a visão compatibilizante de desempenhos com rentabilidade (conteúdo econômico) na forma de retorno dos investimentos ou de custo/benefício com a de garantia de qualidade de vida dos grupos sociais, em sentido amplamente humanizador (conteúdo sócio-político).

4. é essencial encarar o planejamento urbano e assumi-lo como formulação e praxis, como um agente de mudanças sócio-econômicas, a serviço do desenvolvimento pluralista e democrático da comunidade amazônica e da sociedade brasileira, isso significando que, mesmo quando se tenha em mãos metas físicas, elas necessariamente devem estar subordinadas à propósitos de conquistas sociais, culturais, tecnológicas e econômicas por parte da comunidade.

Assim sendo, o Programa de Apoio às Cidades de Fronteira da Amazônia Brasileira deveria estar inserido nas preocupações da Política Urbano-Regional para a Amazônia.

Todavia, a análise da postura do Estado Brasileiro relativa ao aludido programa evidencia que a integração do mesmo ao delineamento de uma Política Urbano-Regional maior carece de consistência. (SUDAM, 1984).

3. O Quadro Geopolítico das Localidades de Fronteira na Amazônia

Nos itens a seguir (3, 4, 5 e 6) resgataremos as diretrizes e proposições encaminhadas pelo Estado Brasileiro. Não significa portanto, que estejamos de acordo com o que foi preconizado pelo Governo Brasileiro para as localidades de fronteira.

As fronteiras brasileiras na Amazônia se estendem por cerca de 11.000 km, envolvendo as seguintes nações vizinhas: Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.

Pelo quadro acima observa-se que o Estado do Amapá, através da cidade do Oiapoque, tem fronteira viva com a localidade de Saint George, ambas na embocadura do rio Oiapoque. Saint George fica relativamente próxima de Caiena e é servida por meios regulares de transporte, além do que, constitui-se na porta de entrada de um razoável mercado para os produtos nacionais, inclusive com possibilidade de, através de Caiena, atingir o mercado francês. Na atualidade as relações comerciais existentes são de reduzidas dimensões, onde apenas se destaca as exportações de peixe. As possibilidades de exportação de carne e alguns produtos agrícolas são relativamente boas. O turismo também apresenta condições favoráveis haja vista a regularidade com que o Oiapoque é visitado por franceses.

Do mesmo modo, o Estado do Acre se estende por duas fronteiras internacionais: Peru e Bolívia. No primeiro caso, temos a cidade brasileira de Cruzeiro do Sul, no extremo oeste do Brasil, que, segundo o Tratado de Vinculação Rodoviária assinado entre Brasil-Peru-Venezuela, deverá ser ligada à Lima através de Pucalpa, na fronteira nordeste peruana. Na parte sudes-

LOCALIDADES DE FRONTEIRA

B R A S I L	PAÍSES VIZINHOS
<p><u>AMAPÁ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Oiapoque 	<p><u>GUIANA FRANCESA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Saint George
<p><u>ACRE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Cruzeiro do Sul . Assis Brasil . Brasiléia . Plácido de Castro 	<p><u>PERU</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Nordeste de Pucalpa . Inapari <p><u>BOLÍVIA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Cobija -
<p><u>AMAZONAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Benjamin Constant . Tabatinga . São Gabriel da Cachoeira . Benjamin Constant . Atalaia do Norte . São Gabriel da Cachoeira 	<p><u>COLÔMBIA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - . Letícia - <p><u>PERU</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Ramon Castillo - <p><u>VENEZUELA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -
<p><u>RONDÔNIA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Guajará-Mirim 	<p><u>BOLÍVIA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Guayaramerin
<p><u>RORAIMA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Pacaraima (BV-8) . Bonfim 	<p><u>VENEZUELA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Santa Helena de Uairén <p><u>REPÚBLICA DA GUIANA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . Lethen

te do Acre temos a cidade de Assis Brasil que também faz fronteira com o Peru através da localidade de Inapari, que será provavelmente o ponto terminal de uma rodovia peruana em construção que, partindo de Lima, atinge o território brasileiro a altura de Assis Brasil que é, por sua vez, o ponto terminal da rodovia BR - 317. Quanto a fronteira com a Bolívia, destaca-se principalmente a cidade de Brasileira, que mantém fortes vínculos comerciais com a cidade boliviana de Cobija e Plácido de Castro, a sudeste do Acre. Neste caso, há também amplas possibilidades de incremento das relações comerciais, principalmente pela importação de borracha, castanha e carne pelo Brasil e pela exportação de manufaturas de consumo, veículos e alguns produtos agrícolas para a Bolívia.

O Estado do Amazonas, que mantém fronteira com três nações, Colômbia, Peru e Venezuela, apresenta como importante a divisa entre a vila brasileira de Tabatinga e a cidade colombiana de Letícia. Afora o problema de segurança que nessa área é marcante, atualmente já existe um razoável intercâmbio comercial Brasil-Colômbia através de Letícia, cidade esta que vem exercendo um papel relevante no abastecimento das cidades de Benjamin Constant e Atalaia do Norte, devido ao precário sistema de distribuição Manaus-cidades de fronteiras e, por outro lado, pelo fato de que a produção agrícola local é insuficiente para suprir as necessidades dessas cidades. Quanto ao Peru, embora não existam áreas de fronteira viva significativas, também há um razoável fluxo de comércio através de Iquitos, que é o ponto terminal de uma importante linha de Navegação da Amazônia. De um modo geral o comércio exterior tem sido amplamente favorável aos países vizinhos, dado que o sistema produtivo do lado brasileiro, especializado no extrativismo vegetal e na pesca artesanal, é extremamente precário e incipiente.

Para um futuro mais distante, também deverá ser motivo de preocupação do Estado Brasileiro a fron-

teira noroeste do Amazonas com a Colômbia, devido ao fato de que o plano rodoviário do governo colombiano prevê a construção de uma rodovia que, partindo de Bogotá, interceptará o ponto terminal da BR - 210 (Perimetral Norte) na altura de Mitu. O mesmo cuidado também deverá existir com relação a localidade de Cucuí, que ligará, através da BR - 307, a cidade de S. Gabriel da Cachoeira à fronteira sul da Venezuela, que é uma região que desde 1970 vem sendo objeto de estudos de desenvolvimento regional pelo governo venezuelano.

Ainda do ponto de vista de segurança nacional, é preciso levar em conta que São Gabriel da Cachoeira representa o único centro de apoio de toda parte noroeste do Estado do Amazonas, principalmente no que tange às vilas de Içana e Iauarete (fronteira da Colômbia) e a localidade de Cucuí (fronteira com a Venezuela). Também as localidades de Vila Bittencourt (no alto curso do rio Japurá), na fronteira com a Colômbia, Caxias (Estirão do Equador) e Elvira, estas duas últimas na fronteira sudoeste do Amazonas com o Peru, deverão merecer cuidados especiais quando da construção da BR - 307 e dos ramais BR - 413 e BR - 411, que integrarão as ditas comunidades ao sistema amazônico.

No Estado de Rondônia destaca-se a fronteira com a Bolívia, através de Guayaramerim e a cidade brasileira de Guajará-Mirim. Neste caso as relações comerciais têm sido amplamente favoráveis ao Brasil, haja vista que aproximadamente 90% das atividades comerciais de Guajará-Mirim são devidas às vendas diretas à população boliviana de Guayaramerim e adjacências. É importante também destacar que este ponto fronteiriço assume um papel de elevada importância em termos de comércio exterior, tendo em vista que as facilidades de acesso à cidade de Riberalta e, através desta, à La Paz constitui, juntamente com a rodovia que ligará Assis Brasil a Lima, os pilares para um futuro corredor de exportação para os países do mercado andino. A exemplo do que foi ressaltado para o Estado do Amazonas, também as locali-

dades de Costa Marques e Príncipe da Beira deverão, do ponto de vista de segurança, merecer uma maior atenção no futuro.

O Estado de Roraima, por sua vez, apresenta também fronteiras com duas nações. Ao norte e nordeste com a Venezuela, através de Pacaraima (marco BV-8) e a cidade venezuelana de Santa Helena do Uairen e, a leste, com a República da Guiana, através da localidade de Bonfim e a cidade guianense de Lethen. Em ambos os casos já existe um razoável intercâmbio comercial, principalmente no caso da Venezuela onde as exportações brasileiras, de madeira, carne e produtos agrícolas vêm apresentando taxas de crescimento significativas. As perspectivas para a colocação de produtos nacionais nos mercados venezuelanos e guianenses são bastante animadoras, haja vista que os acessos rodoviários para as cidades de fronteiras e destas para as capitais dos referidos países permitem tráfego durante o ano todo e sobretudo porque tem havido constantes manifestações para importarem, em escala crescente, diversos produtos regionais. Ademais, a recente assinatura de um acordo para transporte de carga entre o Brasil e a Venezuela virá, sem dúvida, favorecer ainda mais as relações comerciais hoje existentes. Entretanto, é de se ressaltar que existe uma possibilidade futura de, através do território venezuelano, criar um corredor de exportação para o Caribe. As possibilidades quanto ao turismo são também bastante favoráveis em relação aos venezuelanos, inclusive apresentando, por ocasião do carnaval, um fluxo de turistas bastante significativo.

De um modo geral, as áreas de fronteira são pouco ocupadas, tanto em termos econômicos como demográficos e, conseqüentemente, apresentam escassa capacidade de desenvolvimento auto-sustentado. Entretanto, temos que reconhecer que elas apresentam, em alguns casos, condições excepcionais para a formação de frentes pioneiras ou mesmo polos de crescimento. Nestas condições, a dinamização da economia agro-florestal-pecuária

e as ligações rodoviárias e fluviais se configuram como os elementos motores para uma futura implantação de corredores de exportação para os produtos brasileiros. É evidente que para isso serão necessários o desenvolvimento de ações ou tarefas que induzam à interiorização do crescimento e à articulação dos fluxos demográficos para essas áreas, a fim de capacitá-las a representar um papel de relevância na organização do espaço brasileiro. Do ponto de vista geopolítico, é óbvio que se trata de assegurar núcleos econômicos e sociais organizados e dinâmicos em pontos estratégicos da linha de fronteira. Os diversos "Acordos" internacionais assinados, principalmente o recente Pacto Amazônico, deve se constituir em esforços perante a comunidade amazônica e brasileira, tendo por objetivos a real promoção daquelas áreas.

4. Síntese da Problemática das Áreas de Fronteira

A história social das áreas de fronteira mostra uma persistente coexistência de escasso dinamismo econômico e baixa densidade demográfica. Esse baixo dinamismo não é função da reduzida densidade demográfica, mas sim, esta é a própria distribuição da população, associadas a um relativo isolamento do resto da economia nacional, explicam-se pela organização das atividades econômicas, em geral, e das economias mercantil de subsistência e semi-mercantil, em particular.

Em termos absolutos, a população das fronteiras pouco cresceu ao longo dessa última década. Na verdade, só houve um crescimento populacional mais significativo nas localidades onde as atividades de comércio com os países vizinhos foram intensificadas ou onde houve uma maior expansão das atividades do setor público.

Com efeito, pelas estatísticas disponíveis é possível constatar que as áreas de fronteira viva, onde a paridade da moeda nacional em relação às outras moedas tornou a compra de produtos brasileiros mais atrativas, houve de fato um crescimento populacional concomitante com alguma dinamização das atividades produtivas (produção primária e comércio relativo). O mesmo ocorreu, porém em menor escala, nas localidades onde os gastos públicos (POLAMAZÔNIA e outros) criaram alguma nova frente de trabalho. De resto, parece não haver nenhuma outra motivação capaz de alterar o comportamento social das comunidades de fronteira.

Assim é que as cidades de Guajará-Mirim, Brasiléia, Benjamin Constant e Cruzeiro do Sul são as únicas áreas de fronteira que, com as devidas reservas, ainda se pode considerar como pólo de atração populacional de pequeno alcance. Mas, mesmo assim, tem-se constatado que os acréscimos populacionais, como parece ter sido o caso de Brasiléia e Benjamin Constant têm sido muito baixos. Todas as outras localidades de fronteira podem ser consideradas, como núcleos estagnados ou com pequeno aumento populacional (Assis Brasil, Bonfim, Pacaraima, São Gabriel da Cachoeira e Oiapoque) ou núcleos com perda de população (Atalaia do Norte e Plácido de Castro).

De um modo geral, as atividades econômicas das fronteiras são pouco desenvolvidas, predominando em termos comerciais, a economia extrativa, seguido da pesca e da agricultura. O segmento mercantil está, em boa parte, articulado com o extrativismo e o setor de subsistência, constituindo-se a base da distribuição geográfica da população e da fisionomia social.

No que tange ao extrativismo, são exploradas madeiras, borracha e castanha, de conformidade com a distribuição espacial dessas riquezas. Essas atividades, por serem as mais importantes, articulam o conjunto da economia local internamente, com as outras partes

da Amazônia e com os países fronteiriços.

Entretanto, embora o extrativismo ainda presente o segmento econômico mais importante, trata-se de uma atividade praticamente estagnada, onde apenas a extração da madeira ainda consegue apresentar taxas de crescimento razoáveis. Tanto a castanha como a própria borracha, que no passado representou a mais importante atividade econômica da Amazônia, vêm, de ano para ano, baixando sua participação na composição da renda do setor primário.

Na verdade, a falta de apoio e de incentivos especiais, vem condicionando um enfraquecimento paulatino dessa atividade que é ainda o principal gerador de renda e emprego.

Também não se pode esquecer que ao longo de quase toda a fronteira brasileira com a Bolívia localiza-se uma das mais significativas zonas de ocorrência de castanheiras (*Bertholletia excelsa*); mais precisamente nos municípios de Guarajá-Mirim, Plácido de Castro, Brasiléia e Assis Brasil, se localizam grandes faixas de ocorrências da seringueira (*Hevea*). Além disso, as avaliações do projeto RADAM constatarem diversas formações florestais significativas ao longo das fronteiras, principalmente as proximidades de Assis Brasil, Benjamin Constant e Atalaia do Norte, onde a volumetria média de madeiras gira em torno de 100 para 120 m³/ha, com um volume comercializável de aproximadamente 70%.

Não resta dúvida de que essas potencialidades podem representar não só uma crescente possibilidade de aumento da produção, mas também uma dinamização no comércio e possibilidade futura de empresas agroindustriais voltadas para o mercado nacional e exterior.

As atividades pesqueiras, de características predominantemente artesanais, representam, em termos gerais, um dos mais importantes segmentos produtivos

vos das áreas de fronteira, dada a elevada carência de alimentos de origem animal (gado bovino, aves e outros). Não obstante, também se mostra como uma atividade de baixos rendimentos e, do ponto de vista tecnológico e de capitalização, trata-se de uma atividade estagnada e precariamente organizada.

Como os rios e lagos da Amazônia se constituem num manancial praticamente inesgotável de fontes de alimentos, seria perfeitamente recomendável, uma política de apoio e incentivos mais diretamente orientada para pesca artesanal, e que fosse extensiva às áreas de fronteiras. Admite-se que assim procedendo, seria possível transformar essa atividade numa grande e importante fonte de renda para as populações ribeirinhas. Seria desejável que, face ao abandono que essa atividade vem sofrendo, paralelamente ou precedendo às políticas acima aludidas, fossem encetadas algumas ações para criar, modernizar e organizar colônias de pescadores

e também implantar, em áreas selecionadas, os requisitos mínimos em termos de infra-estrutura de apoio, como é o caso de entrepostos pesqueiros equipados com câmara de conservação a frio ou fábricas de gelo, postos de revenda de materiais e equipamentos de pesca, etc.

Efetivamente, as condições atuais e futuras de mercado para o pescado são boas e permitem uma expansão bastante significativa tanto para o mercado regional como para o mercado externo, que estão cada vez mais necessitando consumir alimentos de origem animal alternativos.

Quanto às atividades agrícolas, o quadro geral é o de uma atividade desenvolvida em pequenas propriedades, descapitalizada e usando técnicas rudimentares de produção e voltada sobretudo para o auto-consumo. Os principais produtos são o arroz, o feijão, o milho e a mandioca e, em alguns casos, algumas

hortaliças. As culturas perenes e semi-perenes são em número reduzido e não possuem nenhum significado econômico.

Muito embora o município de Cruzeiro do Sul já tenha atingido um estágio de produção, inclusive com diversificação superior a todas as outras comunidades de fronteira, o panorama mais geral é de que a agricultura, nessas áreas, é predominantemente de subsistência e ainda não se constitui numa atividade econômica significativa, apresentando-se via de regra, como insuficiente para suprir as necessidades locais.

Na verdade, o relativo atraso das atividades agrícolas decorre de um conjunto de problemas que, guardadas as devidas proporções, também é comum em quase todo o interior amazônico e "a fortiori" nas fronteiras, qual seja:

- a) indefinições e morosidade nos processos de regularização fundiária, dificultando não só a atração de colonos, mas também a implantação de projetos econômicos privados nas áreas de fronteira;
- b) deficiência e insuficiência do sistema de transportes, onde se desponta, de um lado, poucas estradas e em condições de tráfego precárias, as quais, na época chuvosa, tornam-se inacessíveis às zonas de produção e aos mercados consumidores. Por outro lado, a inexistência ou a precariedade das instalações portuárias dificultam e oneram a movimentação de passageiros e cargas;
- c) baixos níveis das atividades de apoio e fomento à produção agrícola, principalmente no que tange aos aspectos de insumos básicos, distribuição de sementes e mudas, assistência técnica e extensão rural, crédito e armazenamento. O fato de que o atual nível das atividades agrícolas são insuficientes para demandar esses serviços de apoio é totalmente injustificável, posto

- que, admitindo-se esta premissa, se estará condenando a agricultura a uma atividade marginal;
- d) ausência total de pesquisas e experimentações agropecuárias não são para revelar as reais vocações agrícolas das áreas, mas para orientar as futuras explorações que se implantarão nas fronteiras.

Talvez, à exceção das vilas de Bonfim e Pacaraima, em Roraima, onde praticamente ainda não existe nenhuma atividade econômica significativa, parece que os municípios de Oiapoque e Atalaia do Norte se constituem nos mais desassistidos em termos de apoio às atividades primárias, haja vista que nem ao menos possuem em seus territórios a presença de bancos de fomento e, no Oiapoque, o BRADESCO opera como um mero prestador de serviço para ativar as atividades primárias.

No fundo, o dilema das populações das fronteiras se vê agravado porque, ao lado das deficiências estruturais e conjunturais da produção agrícola de alimentos e matérias-primas, as atividades ligadas ao abastecimento, seja ele de alimentos ou bens de consumo em geral, tanto de caráter oficial ou particular, são extremamente deficientes e irregulares, condicionando, não raro, importações ou o contrabando de produtos das cidades fronteiriças dos países vizinhos.

Por outro lado, o abastecimento por vias particulares, além de irregular e demorado, sai altamente onerado pelo custo dos fretes, chegando ao consumidor por um preço duas vezes superior ao de origem.

Na verdade, de todas as áreas de fronteiras a única que mantém uma nítida vocação agrícola é Cruzeiro do Sul, cuja produção vem apresentando razoáveis índices de crescimento, que inclusive já atingem níveis próximos da auto-suficiência em alguns produtos básicos. Nas demais áreas, a atividade agrícola ainda não conseguiu se firmar como uma atividade econômica signi-

ficativa.

Ressalte-se, entretanto, que a despeito de todos esses problemas, as áreas de fronteira têm amplas possibilidades de dinamizar o setor agrícola. Com efeito, existem grandes disponibilidades de terras aptas às explorações agrícolas, como é o caso das terras de várzeas que ocorrem em todas as fronteiras e as manchas significativas de solos de média fertilidade em áreas de terra firme (Guajará-Mirim), isto sem contar com a grande oferta de terras de fertilidade inferior.

Por outro lado, é óbvio que essas possibilidades estão associadas à existência de três mercados importantes. Em primeiro lugar cabe considerar o mercado local, que embora de reduzidas dimensões, pode ser fundamental para o início do processo de desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuárias, não só pelo fato de que atualmente tudo é importado, mas porque o próprio processo de ocupação da área, através da incorporação de novas populações de imigrantes, com novos hábitos de consumo, exigirá aumentos e diversificações das atividades produtivas.

Em segundo lugar, cabe presumir que o mercado representado pelas capitais estaduais e pelos núcleos ou cidades próximas deverá representar, a médio prazo, uma garantia de absorção dos excedentes gerados pela agricultura e pecuária, dado o atual estado de importadoras de alimentos que vem caracterizando as cidades amazônicas.

Finalmente, cabe contar com uma possível abertura para o mercado externo, não só o mercado representado pelas cidades estrangeiras fronteiriças ou próximo das fronteiras, mas sobretudo pelas possíveis penetrações no mercado andino e do Caribe.

É lógico que para isso é indispensável propor e implementar projetos agrícolas e pecuários, in-

clusive a criação de uma fazenda experimental para fazer os testes destinados a avaliar as potencialidades agrícolas e pecuárias, afora toda a ação pública de apoio e fomento as atividades primárias.

No que tange à atividade pecuária a situação das fronteiras parece ainda ser um pouco mais grave. A rigor a produção pecuária, como atividade econômica, praticamente inexiste na maioria das áreas de fronteira. Há um predomínio quase que absoluto de pequenas criações caseiras de gado menor, destinadas quase que exclusivamente para o auto-abastecimento familiar. A rigor, somente os municípios de Guajará-Mirim, Brasília e Cruzeiro do Sul possuem algumas pequenas explorações bovinas, porém ainda em caráter semi-empresarial e de baixo nível tecnológico.

Embora existam nas fronteiras diversos ambientes ecológicos propícios às explorações pecuárias e as condições de mercado se apresentem amplamente favoráveis a essa atividade, tudo indica que as possibilidades de desenvolvimento em caráter comercial só será possível a médio ou longo prazos, principalmente para a bovinocultura.

A curto prazo, poderiam ser encetadas ações de fomento para o desenvolvimento de explorações de gado menor (suínos, ovinos e caprinos) e aves não só para o atendimento do mercado local, mas inclusive para atender o mercado das capitais estaduais.

À semelhança do que ocorre para a agricultura, também a pecuária se ressentir de serviços de apoio e fomento não só para aumentar o rebanho existente mas também para melhorar os índices zootécnicos vigentes nestas localidades.

Quanto ao setor industrial, sua presença é marcada pelos poucos estabelecimentos fabris de pequeno porte e de significado apenas local, como é o caso de

padarias, olarias, torrefadoras de café, serrarias, algumas movelarias e beneficiadoras de arroz.

A rigor, apenas as atividades madeireiras implantadas em Benjamin Constant e de beneficiamento de borracha em Guajará-Mirim apresentam um razoável dinamismo econômico e com raio de ação voltado para o mercado extra-local.

Efetivamente, as perspectivas de desenvolvimento industrial só serão possíveis a médio e longo prazos e estão condicionadas não só à dinamização das atividades agro-pecuária-florestais, mas sobretudo pela criação de benefícios fiscais especiais para servir de estímulo à atração de empresários para as áreas de fronteira.

Na verdade, a participação do setor industrial na formação da renda das localidades de fronteira é praticamente insignificante e de baixa absorção de mão-de-obra, onde apenas nas cidades de Guajará-Mirim, Cruzeiro do sul, Benjamin Constant e Brasileia ainda conseguem ter alguma importância.

Em resumo, são essas as atividades econômicas, mercantis ou semi-mercantis, que conferem peculiaridade à fisionomia econômica e social das fronteiras. A paulatina mercantilização de seus diversos segmentos é um fenômeno que resulta de três influxos básicos:

- a) a persistente e crescente vinculação com os mercados dos países limítrofes e com os mercados regionais;
- b) a paulatina expansão dos mercados locais e estaduais, em função da urbanização, dos fluxos migratórios e da expansão dos serviços públicos;
- c) a potencialidade mercantil das unidades familiares e comunitárias de subsistência que frequentemente respondem dinamicamente aos contatos e demandas do segmento mercantil.

Sob os aspectos econômicos demográficos e político-administrativos, essas atividades mostram o que são as áreas de fronteira, quais os seus problemas e indicam algumas possibilidades de crescimento. Nestas condições se tem como certo que muitas coisas ainda devem ser feitas e será exatamente o setor público o principal indutor de todas as ações que devem ser estabelecidas para as fronteiras.

5. A Concepção de Uma Estratégia de Ação

A característica mais marcante da Amazônia como um todo e das áreas de fronteira em particular, é seu reduzido nível de atividade total, que se explica por uma baixa dotação de recursos humanos e de capital, fortemente contrastante com uma grande dotação do fator terra. Também se observa que a nível nacional essas disparidades da Amazônia e das áreas de fronteira poderiam complementar-se ao se apresentar um excedente relativo de fatores humanos no Nordeste e, em menor escala, fator humano e de capital no Centro-Sul.

A possibilidade de elevar o volume de atividade regional, compatível com uma maior integração, tinha que passar por uma transferência de fatores excedentes de outras regiões a fim de aproveitar, com maior intensidade, o fator terra abundante nas fronteiras. No entanto, para tornar acessível, os possíveis recursos naturais existentes nas fronteiras, principalmente o fator terra, é necessário o aumento do estoque de capital, pelo menos o Capital Social Básico.

A intensidade da ocupação do solo exige uma relação proporcional entre população e colonização, ocupando-se mais espaço à medida em que a imigração cresce. Evidentemente esta hipótese implica em adotar uma estrutura urbana crescente e também uma in-

fra-estrutura de acesso crescente, dado que a necessidade de provocar um assentamento populacional em áreas praticamente vazias e isoladas e de oferecer atrativos para desviar a imigração de seus atuais pólos de atração para as fronteiras, determinará que o capital público tem que alcançar um nível mínimo em estradas, equipamentos urbanos e serviços públicos (saúde, educação, saneamento, etc.).

Não resta dúvida que as estruturas econômicas e demográficas das áreas de fronteira indicam que qualquer estratégia de ocupação, desenvolvimento ou diferenciação econômica e social das fronteiras dependem de projetos de colonização. A população é rala e em constante movimentação. A economia camponesa, o extrativismo e outras características da economia dessas áreas colocam, desde já, o problema de reocupar ou repovoar as terras. Mais ainda, porque essas áreas possuem alta significação geopolítica para o Estado.

Assim, a colonização oficial ou privada parece ser uma estratégia particularmente propícia à ocupação planejada das fronteiras, dado que ela favorece, a um só tempo, o povoamento e a organização econômica de uma área praticamente virgem ou escassamente povoada. Além disso, deve-se ressaltar que a colonização planejada localiza núcleos populacionais e atividades econômicas em áreas previamente definidas segundo os objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Sem embargo, os projetos de colonização, desde que inseridos numa política de ocupação planejada, podem criar frentes pioneiras em áreas definidas como potencialmente econômicas e/ou geopoliticamente importantes e podem constituir-se em frentes consistentes e dinâmicas se apoiadas na assistência inicial do Governo para instalar-se e consolidar-se.

Por enquanto as fronteiras são áreas pouco ocupadas em termos econômicos, sociais e demográficos. Tanto assim que apresentam escassa ou talvez nula capa-

cidade de desenvolvimento. Neste caso, não seria demais imaginar que essas áreas poderiam até regredir, se o setor público deixasse de exercer as funções dinâmicas que exerce.

Nesse quadro, pois, talvez haja condições quase que ideais para que o Poder Público inicie a formação de Frentes Pioneiras ou de Pólos de Desenvolvimento programados e localizados em áreas estratégicas.

Assim sendo, são sugeridas, as seguintes áreas estratégicas:

a) Nas áreas de fronteira viva com a Bolívia, nas cidades de Guajará-Mirim (RO) e Brasiléia (AC); na fronteira com a Colômbia, na cidade de Benjamin Constant (inclusive Tabatinga); e na fronteira com o Peru, na cidade de Cruzeiro do Sul caberiam Pólos de Desenvolvimento e Frentes Pioneiras;

b) Nas áreas de fronteiras com a Venezuela, República da Guiana, Guiana Francesa, Peru e Bolívia, respectivamente nos núcleos ou cidades de Pacaraima (Marco BV 8), Bonfim, Oiapoque, Assis Brasil, Atalaia do Norte, São Gabriel da Cachoeira e Plácido de Castro, caberiam Frentes Pioneiras.

Em todos os casos, as Frentes Pioneiras e os Pólos de Desenvolvimento deveriam ser programados, combinando recursos órgãos públicos e privados, incluindo incentivos fiscais, facilidades de crédito, legalização de terras, definição prévia das áreas indígenas, etc.

Dado que as relações da Amazônia com as outras regiões e com outros países são diversas e complexas, hoje a ação governamental na Região é produto de avaliação de razões econômicas e políticas entre outras. Assim sendo, toda a atuação pública e privada a ser adotada nas áreas de fronteira devem ser colocadas no espírito de um experimento sócio-econômico e institucional, haja visto que essas áreas oferecem amplas

margens de diversificação das atividades econômicas, na medida em que elas se configuram como um "vazio" econômico e demográfico de interesse geopolítico. Significa dizer que o escasso desenvolvimento das fronteiras abre boa margem de atuação do Poder Público e do setor privado, no sentido de que muita coisa está por ser feita ou refeita.

Efetivamente, o povoamento ralo, a dispersão geográfica das atividades e dos núcleos populacionais, os relativamente débeis segmentos mercantis, tudo parece configurar uma limitação bastante séria ao desenvolvimento planejado. De fato são pouco conhecidas e frágeis as potencialidades das fronteiras, mas, ao mesmo tempo, abrem-se amplas possibilidades de atuação do Poder Público, no início.

Assim, toda a atuação estatal e privada a ser desencadeada nas fronteiras deverá ser articulada em termos de planejamento racional, implicando, em tomar na devida conta, tanto as condições econômicas, demográficas e institucionais pré existentes com os respectivos fatores que precisarão ser desenvolvidos ou induzidos. Tudo isso, evidentemente, deverá ser feito em função de alvos pré estabelecidos, formulados em termos de programas e projetos agrícolas, pecuários, madeireiros, agroindustriais, além da necessária base infraestrutural.

Entretanto, é preciso levar em conta que, acima de tudo, as fronteiras são uma realidade geopolítica e, sob esse ângulo de visão, é que deverá aparecer na ótica do Estado Brasileiro ao avaliar seus recursos.

As diretrizes e estratégias para ocupação, desenvolvimento e diferenciação econômica e social das fronteiras dependerão dessa ótica geopolítica que é a variável principal quando se trata de avaliar as possibilidades e os objetivos eventuais da ação do Poder Público.

Assim sendo, admite-se que a maneira como a geopolítica poderá influenciar a estratégia e as diretrizes do planejamento podem ser expressas através dos seguintes pontos:

- a) a afirmação efetiva da plena soberania nacional, a presença física do Estado nas áreas mais distantes e isoladas do território brasileiro, o controle efetivo do patrimônio nacional e o despertar da consciência da cidadania dos habitantes das fronteiras são manifestações inquestionáveis;
- b) assegurar núcleos econômicos e sociais organizados e dinâmicos nas linhas de fronteira parece ser uma definição geopolítica óbvia, sejam quais forem as relações bilaterais com os países fronteiriços;
- c) aceitando como inquestionável a urgente necessidade de se criar novas frentes de ocupação no espaço amazônico, então se poderá qualificar como estratégico o fortalecimento das fronteiras, haja visto que no futuro elas passarão a representar os grandes entrepostos do comércio exterior com os países situados na parte norte do continente sul americano, inclusive com os países do Caribe;
- d) a elevação progressiva do nível sócio-econômico e cultural da população é um dever do Estado. Assim, dada a diferença existente entre o nível de progresso das áreas de fronteira em relação à média nacional (ou regional), este dever se faz mais pronunciado, mesmo porque um dos principais objetivos permanentes do desenvolvimento nacional coloca em primeiro plano o homem e seus valores como destinatário direto de toda ação governamental;
- e) a incorporação de novas frentes de geração de riqueza no processo de produção é uma necessidade de ordem econômica para o Estado, a fim de atender suas múltiplas obrigações que são cada vez mais crescentes e prementes;
- f) por fim, parece ser óbvia a importância da linha de comunicação entre as capitais estaduais ou

mesmo as cidades de porte médio com os núcleos de fronteira e com os países limítrofes.

A esse respeito, destaca-se que o sistema viário principal da Amazônia articula as seguintes conexões:

- . BR 425: partindo de Guajará-Mirim intercepta a BR 364 que é a via de integração da região Centro Oeste, com a parte ocidental da Amazônia através das ligações diretas com Porto Velho, Manaus e Rio Branco;
- . BR 317: esta rodovia liga Assis Brasil e Brasília com Rio Branco e, através de seu enlace com a BR 364, estabelece ligações com Porto Velho e Manaus;
- . BR 364: estabelece a ligação de Cruzeiro do Sul com Rio Branco e daí com Porto Velho e Manaus;
- . BR 230 e BR 307: essas duas rodovias permitirão a integração de Benjamin Constant com Porto Velho e Manaus, através da ligação BR 230/BR 319 e com São Gabriel da Cachoeira pela ligação BR 307/BR 310. É bom lembrar que essa rodovia BR 307 será o elo de ligação da Transamazônica com a Perimetral Norte;
- . BR 174 e BR 401: essas rodovias permitirão, respectivamente, a ligação de Pacaraima (fronteira com a Venezuela) e Bonfim (fronteira com a República da Guiana) com Boa Vista e Manaus;
- . BR 156: essa rodovia ligará a cidade do Oiapoque (fronteira com a Guiana Francesa) com Macapá.

Assim, é de supor-se que essa estrutura

viária, devidamente complementada pela rede viária estadual ou municipal, poderá ser prioritária do ponto de vista do Estado para orientar as novas frentes de ocupação. Neste ponto a planificação racional da ação pública e privada precisa partir do reconhecimento de que as direções das vias de transporte (inclusive as vias fluviais) coincidem, em boa parte, com as razões geopolíticas do Estado.

Um outro ponto a ser destacado refere-se ao fato de que, em uma área cuja presença humana sempre esteve marcada por algumas cidades pequenas e bastante diferenciadas entre si, a estratégia sempre foi a de concentrar esforços na complementação da infra-estrutura urbana existente, dado que essas cidades ou vilas sempre apoiaram sua subsistência na extração das riquezas da floresta, na agricultura incipiente e na incorporação da maioria dos bens de consumo. Entretanto, o que se tem verificado é que nada ocorreu de significativo em termos de desenvolvimento das pequenas cidades amazônicas, em geral, e das cidades de fronteira, em particular.

Na verdade, o desenvolvimento dessas áreas exigem esforços que objetivem incorporar a economia e a sociedade fronteiriça ao processo regional de desenvolvimento, não só dando continuidade às ações que já se vêm fazendo neste sentido, mas sobretudo inovando a estratégia de atuação do setor público e dinamizando suas ações. Em outras palavras, isso exprime a necessidade de se trabalhar em áreas maiores do que simplesmente as áreas urbanizadas, a fim de aproveitar melhor o potencial dessas áreas de fronteira para o desenvolvimento agro-pecuário-florestal e o subsequente desenvolvimento do comércio.

Já se destacou que, devido às condições econômicas, demográficas, institucionais, culturais e geopolíticas das fronteiras, o Poder Público será o mais importante centro dinâmico da economia e da socie-

dade fronteiriça. No presente e no futuro próximo, somente a atuação direta e indireta do Governo poderá provocar a dinamização geral das atividades econômicas, da ocupação populacional e das transformações institucionais e culturais que concretizarão uma nova e mais profunda integração das fronteiras no todo amazônico e nacional.

Por outro lado, também se destacou que uma forma de combinar o desenvolvimento da economia agrícola com o povoamento das fronteiras é a de desenvolver projetos especiais de criação e consolidação de frentes pioneiras a serem instaladas em áreas previamente e estrategicamente definidas, programadas para terem base agrícola, além de desenvolverem outras atividades.

Assim sendo, destaca-se dentro das iniciativas do Governo no campo das atividades primárias, as seguintes proposições:

- a) criar, expandir ou aperfeiçoar a base infra-estrutural econômica e social como condição necessária à ocupação, desenvolvimento e diferenciação da economia e sociedade das fronteiras;
- b) ordenar e dinamizar as isenções e os incentivos de modo a favorecer os empreendimentos já instalados e induzir a criação de novos empreendimentos;
- c) criar frentes pioneiras e pólos de desenvolvimento em áreas potenciais, a fim de gerar fatores, práticas e organizações dinâmicas. Note-se que as Frentes e os Pólos poderão constituir-se na base de um novo tipo de economia e sociedade que o Poder Público e privado formarão nas fronteiras;
- d) criar fazendas experimentais nos Pólos, de modo a produzir "know how" para os empreendimentos instalados ou a instalar-se nas fronteiras;
- e) regularizar a estrutura fundiária tendo em vista não só garantir o domínio das terras aos posseiros, mas também para organizar e demarcar as reservas indígenas;
- f) desenvolver programas de assistência técnica e

financeira aos agricultores já instalados, de modo a acelerar a sua consolidação e propiciar a sua entrada no mercado;

g) em termos temporais, a política de desenvolvimento rural deverá obedecer a seguintes escala de prioridades:

- aumentar a produção local de alimentos para as necessidades de subsistência;
- promover ações necessárias para a auto-sustentação alimentar;
- promover ações para a geração de excedentes, a fim de estabelecer transações comerciais com o mercado regional e exterior.

Em face de tudo o que foi exposto, a concepção básica do Programa será a de, em etapas sucessivas, promover a ocupação, o desenvolvimento e a diferenciação sócio-econômica das áreas de fronteira, integrando-se à economia nacional e tornando seus núcleos populacionais frentes permanentes de afirmação da soberania nacional.

A ocupação das áreas de fronteira se dará sobretudo pela criação de Frentes Pioneiras e de Pólos de Desenvolvimento em áreas previamente selecionadas em função de sua potencialidade em termos de recursos disponíveis para o aproveitamento imediato e em função da ótica geopolítica do Estado Brasileiro. As Frentes Pioneiras deverão se prescrever dentro de uma concepção de ocupação racionalmente orientada, onde se deverá levar em conta o zoneamento econômico/ecológico, a fim de preservar os ecossistemas naturais e sociais.

Para a primeira etapa da ação governamental, os requisitos de geopolítica sugerem a seleção das seguintes áreas estratégicas:

- a) Pólos de Desenvolvimento e/ou Frentes Pioneiras:
- . Guajarã-Mirim (Rondônia)
 - . Brasileia e Cruzeiro do Sul (Acre)

- . Benjamin Constant/Tabatinga (Amazonas)
- b) Frentes Pioneiras:
 - . Assis Brasil e Plácido de Castro (Acre)
 - . Atalaia do Norte e São Gabriel da Cachoeira (AM)
 - . Pacaraima (Março BV 8) e Bonfim (Roraima)
 - . Oiapoque (Amapá)

O desenvolvimento e a diferenciação sócio-econômica das fronteiras estão relacionadas à criação de uma base econômica ampla e diversificada, passível de integração vertical e horizontal, que possa propiciar auto-suficiência alimentar e produção de matérias-primas, inclusive a geração de excedentes para exportação. Para a primeira etapa, preconiza-se a criação de núcleos integrados de colonização nas diversas frentes pioneiras e a criação de pequenos e médios empreendimentos industriais e agro-industriais de mercado local nos Pólos de Desenvolvimento, além, é claro, da criação ou ampliação de infra-estrutura econômica e social compatível com os requisitos mínimos exigidos pelos setores diretamente produtivos, inclusive com os requisitos de elevação do nível social da população.

Com base em todas essas considerações, define-se os seguintes objetivos de política:

. Objetivo Central:

Incorporação da Economia e da Sociedade de Fronteira ao Processo Nacional de Desenvolvimento

. Objetivos Derivados:

A afirmação efetiva da soberania nacional em todas as ordens da vida e em todas as áreas mais distantes e isoladas do território brasileiro;

Elevação do nível sócio-econômico e cultural das populações fronteiriças, colocando à sua disposição recursos essenciais ao desenvolvimento;

Incorporar novas fontes de riquezas ao processo de desenvolvimento nacional.

O objetivo AFIRMAÇÃO EFETIVA DA SOBERANIA NACIONAL EM TODAS AS ORDENS DA VIDA E EM TODAS AS ÁREAS DO TERRITÓRIO BRASILEIRO, será promovido através das seguintes diretrizes e linhas de ação:

1. Diretrizes:

- a) identificação das áreas que do ponto de vista estratégico de segurança e controle das fronteiras são indispensáveis à presença física do Estado, nas diversas formas de manifestação de segurança;
- b) estabelecimento de núcleos populacionais permanentes nas áreas identificadas como de alta prioridade;
- c) melhoramentos progressivos das condições gerais das localidades existentes, tanto nas áreas de fronteira-viva como também nas localidades situadas ao longo das fronteiras naturais.

2. Linhas de Ação:

- a) promoção e execução de ações planejadas para atrair imigrantes e empresários para as fronteiras;
- b) estabelecimento progressivo de linhas de comunicações entre os centros de decisão econômica e político-administrativos e as localidades de fronteiras (telecomunicações, linhas de transporte rodoviário, fluvial e aéreo);
- c) melhoramentos urbanos, inclusive construção de obras de necessidade imediata;
- d) estudos e projetos de remodelação de núcleos existentes, inclusive criação de novos núcleos;
- e) abastecimento alimentar e de bens de consumo em geral.

O objetivo ELEVÇÃO DO NÍVEL SÓCIO-ECONÔMICO E CULTURAL DAS POPULAÇÕES FRONTEIRIÇAS, COLOCANDO À SUA DISPOSIÇÃO RECURSOS ESSENCIAIS AO DESENVOLVIMENTO, será promovido através das seguintes diretrizes e linhas de ação:

1- Diretrizes:

- a) ampliação e melhoria da infra-estrutura econômica e social;
- b) fomento e desenvolvimento de atividades primárias (agricultura, pecuária, pesca e extrativismo), não somente como fonte de subsistência, mas de melhoria significativa de renda familiar, através da promoção de atividades tendentes a elevar o poder de compra das populações locais;
- c) incorporação, às áreas de fronteiras, de serviços e benefícios que se tem em escala nacional ou regional no campo social, econômico e cultural;
- d) promoção e desenvolvimento de pequenas e médias empresas industriais, comerciais e de prestação de serviços.

2. Linhas de Ação:

a) Ação Social

- . elevação quantitativa e qualitativa dos níveis educacionais, compreendendo: rede física, capacitação de docentes, elaboração de programas especiais de educação de acordo com as características e as necessidades da área, conservação de valores culturais, históricos e tradicionais da Região e do País;
- . elevação dos níveis de atendimento e da qualidade dos serviços de saúde, compreendendo: rede física, equipamento, pessoal, ações preventivas e saneamento;
- . formação de mão-de-obra profissional, inclusive a criação de centros de treinamento nos Pólos;
- . extensão do Programas Habitacionais às Fronteiras;
- . melhoria das condições de saneamento compreendendo: abastecimento d'água, esgoto, drenagem pluvial e combate a erosão.

b) Infra-Estrutura

- . ampliação da capacidade instalada e da rede de distribuição de energia elétrica;

- . construção, pavimentação e melhoramentos de rodovias, inclusive as vicinais;
- . construção de aeroportos, portos ou trapiches;
- . extensão dos serviços de telecomunicações.

c) Ação Econômica

- . regularização fundiária;
- . elaboração e implantação de projetos de colonização integrado;
- . fomento à produção (crédito, mecanização, produção e distribuição de sementes e mudas, insumos básicos, etc.);
- . assistência técnica e financeira;
- . zoneamento econômico;
- . pesquisa e experimentação, preferencialmente através da criação de Fazenda Modelo;
- . estudos de mercado e vias de comercialização, tanto para o mercado interno como exterior;
- . benefícios fiscais.

O objetivo INCORPORAR NOVAS FONTES DE RIQUEZA AO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL, será promovido através das seguintes diretrizes e linhas de ação:

1. Diretrizes:

- a) aproveitamento do potencial de recursos naturais para efeito de desenvolvimento de atividades agrícolas, pecuárias, florestais, industriais e turismo;

2. Linhas de Ação:

- a) identificação e análise das potencialidades de recursos naturais e seus aproveitamentos;
- b) identificação e promoção de oportunidades de investimentos;
- c) estudos sobre possibilidades de turismo;
- d) promoção de políticas de incentivos especiais.

de induzir a atração de colonos e empresários dos eixos tradicionais de imigração, como para aumentar a circulação econômica de riquezas.

Assim, ao dar ênfase aos aspectos urbanos, essa estratégia procura dar às cidades ou vilas melhores condições de infra-estrutura e equipamentos urbanos, a fim de que suas condições estruturais se equivalham a de outras cidades melhor localizadas em termos de fluxos econômicos e sociais.

É evidente que somente uma boa estrutura e infra-estrutura urbanas representam, por si sós, as pré condições para a demaragem do processo de desenvolvimento. A rigor, o processo de ruptura dos entraves tradicionais das áreas vazias e com baixo grau de integração econômica, necessita da coexistência de condições infraestruturais básicas (transporte, energia, comunicações, saúde, educação e saneamento) e atividades econômicas propulsoras da ocupação, integração e desenvolvimento regional. Para isso, deve prevalecer uma visão integrada que leve em consideração as possibilidades de aproveitar não só os recursos naturais e humanos em disponibilidade, mas também em poder atrair recursos de que as fronteiras são carentes, como é o caso dos fatores capital e população.

Do ponto de vista operacional, os projetos obedecem a uma distribuição por área de fronteira e por programa. A coordenação, a avaliação e o acompanhamento da execução programática obedeceu o mesmo esquema em vigor para os programas especiais POLAMAZÔNIA e PRONORPAR.

A programação financeira para o biênio 1982/1983, previu uma aplicação total de recursos da ordem de Cr\$ 1.232.500.000,00 com um desembolso de Cr\$ 617.000.000,00 no primeiro ano e de Cr\$ 615.000,00 no ano seguinte.

É evidente que o Programa deveria, dentro do possível, desdobrar-se em projetos, atividades, metas, custos, cronograma de execução, etc, de acordo com a mecânica usual do processo de planificação. Entretanto, dado que as áreas de fronteira apresentam características físicas e especificidades econômicas e sociais diferenciadas e que, por outro lado, na estratégia proposta, essa complexidade de fatores deu origem a linhas de ação multi-setoriais e com graus de prioridades também diferenciadas, então estes detalhes acima aludidos não puderam ser estabelecidos de imediato para o total do Programa, já que sua quantificação requer estudos e análises mais detalhadas e, em alguns casos, com profundidade e duração consideráveis.

Assim sendo, quanto à periodicidade o Programa foi desdobrado em duas fases distintas:

1ª Fase: Plano de Ação Imediata, com vigência no período de 1982/83.

2ª Fase: Ações para a Transformação e Consolidação da Economia e Sociedade das Fronteiras, cuja execução se verificou a partir de 1983.

6. Programa de Ação Imediata

Embora a gama de proposições constantes da estratégia de ação seja bastante ampla, o Programa de Ação Imediata se restringiu aos aspectos urbanos, institucionais, infraestruturais e algumas ações para definir o zoneamento econômico para efeito de colonização ou ainda ações de apoio para algumas atividades econômicas significativas:

De certa forma se propugnou pela adoção inicial de uma estratégia, visando apenas ações de curto prazo, porém consideradas importantes, tanto para tornar as áreas de fronteira um lugar atrativo, capaz,

Do ponto de vista da composição dos investimentos, as atividades de apoio aos setores diretamente produtivos (agricultura, pecuária, pesca e indústria) foram contempladas com Cr\$ 500.000.000,00 (40,6%), os investimentos ligados ao desenvolvimento urbano foram da ordem de Cr\$ 407.000.000,00 (33,0%), o setor transporte foi beneficiado com Cr\$ 123.000.000,00 (10,0%), a infra-estrutura social (saúde e educação), com Cr\$ 111.500.000,00 (9,0%) e, finalmente, em menores proporções, as atividades ligadas à organização agrária e ao abastecimento com, respectivamente, Cr\$ 66.000.000,00 e Cr\$ 25.000.000,00 (7,4%).

É importante destacar que a supremacia dos investimentos nas atividades diretamente produtivas decorrem do fato de que, atualmente, a produção de bens de consumo, mais especificamente a produção de bens voltados para o abastecimento alimentar local, além de ser de reduzidas dimensões, encontra-se praticamente estagnada quando não em retração, isto fazendo com que as localidades de fronteira fiquem sob a forte dependência dos suprimentos da capital do Estado ou mesmo do exterior (o que tem acontecido frequentemente, dada a irregularidade ou a demora dos suprimentos de caráter interno). Neste sentido, os projetos relativos à estradas vicinais, apoio ao pequeno produtor rural, apoio à criação de animais de pequeno porte, inclusive os projetos relativos à armazenagem e abastecimento, fazem parte de uma estratégia que visa em um prazo relativamente curto, tornar essas comunidades de fronteira menos dependentes senão auto-suficientes em produtos alimentares.

Os investimentos voltados para o desenvolvimento urbano destacam, primeiramente, a necessidade de dotar as cidades e vilas de fronteira de infra-estrutura e equipamentos urbanos indispensáveis à melhoria das condições de vida das populações pré-existentes e, em segundo lugar, tornar algumas dessas localidades capazes de atuar de forma a atrair novos con-

tingentes populacionais necessários ao seu povoamento. Desta maneira, observa-se que além da preocupação tradicional com os projetos de saneamento e sistema viário, se introduz outros não menos importantes, quais sejam: lotes urbanizados, mercado, centro social, praças, cemitério, etc.

Com propósitos semelhantes, porém com investimentos bem menores, os projetos relativos à infra-estrutura social (saúde e educação) complementam essa preocupação de melhorar as condições de vida das populações locais.

O projeto da organização agrária proposto, está orientado no sentido de acelerar o processo de regularização fundiária das áreas de fronteira, não só para propiciar a localização de assentamentos coloniais, mas também para definir as áreas indígenas existentes.

No caso da infra-estrutura de transporte, o valor elevado dos investimentos decorre da necessidade imperiosa e estratégica (do ponto de vista regional) da construção de Cais de Acostamento de Atalaia do Norte do retro porto de São Gabriel da Cachoeira, do aeroporto de Benjamin Constant e da rodovia Pedro Teixeira (Benjamin Constant/Atalaia do Norte) cujo percurso é feito exclusivamente de barco, gastando-se cerca de 1:30 a 2:00 horas para um percurso que poderia ser coberto em 20 minutos por via terrestre.

Por fim, propõe ainda o Estado que seja estudada a conveniência de algumas medidas institucionais consideradas da mais alta relevância para as localidades de fronteira quais sejam:

- a) criação de uma agência do Banco do Brasil S/A ou Banco da Amazônia S/A, nas cidades de Atalaia do Norte e Oiapoque;

- b) criação e implantação da Reserva Indígena de Pacaraima e Benjamin Constant bem como acelerar os estudos para criação de outras reservas indígenas nas áreas de fronteira;
- c) interiorizar às áreas de fronteira os Serviços de Previdência e Assistência Social;
- d) isentar do imposto de renda, IPI e ICM todos os empreendimentos industriais e comerciais que se instalarem nas áreas de fronteira da Amazônia;
- e) reativar o Decreto Lei nº 291/67, que dispõe sobre a aplicação do imposto de renda retido na fonte das pessoas físicas que trabalham em empreendimentos, considerados prioritários para o desenvolvimento regional. A proposta seria no sentido de que sua aplicação fosse feita exclusivamente para os empreendimentos industriais localizados nas áreas de fronteira;
- f) intensificar as ações da COBAL nas áreas de fronteira;
- g) criar um Fundo de Desenvolvimento para as áreas de fronteira da Amazônia (com recursos provenientes da Loteria Esportiva, Loto, União, etc);
- h) estender os benefícios da Zona Franca para as cidades de fronteira do Alto Solimões (Benjamin Constant, Atalaia do Norte e Tabatinga). (PACIF, 1982)

7. Os Problemas Urbanos e o PACIF

A hipertrofia do sistema urbano amazônico, as insuficiências infraestruturais urbanas, a precariedade das organizações administrativas municipais, a necessidade de aperfeiçoamento da integração institucional e da participação populacional em programas de desenvolvimento, constituem ponderáveis e amplos desafios a enfrentar e superar nesta fase em que os programas de desenvolvimento ativados pelo Governo, na Amazônia, es-

tão modificando o estado de muitos dos núcleos urbanos desta região. Tais modificações requerem especiais cuidados para que os esforços oficiais consolidem uma política adequada, com base em um espírito urbano consoante o ambiente amazônico, o povo e os fatores sócio econômicos e político-institucionais administrativos afetos à expansão e ao desenvolvimento das cidades.

Na verdade, as contradições urbanas que afloram em nossas cidades estão a exigir soluções mais situadas na mudança de uma postura política do que na esfera de competência meramente técnica. O ponto crucial é fazer com que os investimentos a serem realizados revertam especialmente para as camadas de baixa renda que, devido à seletividade do processo econômico, tendem a ser marginalizadas das benfeitorias produzidas.

É de vital importância a participação dos partidos políticos, sindicatos, associações de bairros, como agentes interlocutores junto às fontes do Poder Governamental no encaminhamento das decisões referentes à cidade, contribuindo decisivamente para a própria gestão democrática do aparelho institucional, aprimorando os canais diretamente relacionados com a população, incrementando, progressivamente, a participação coletiva na realização de diferentes interesses sociais, políticos, econômicos e institucionais - administrativos no âmbito de um processo de gestão apropriada dos interesses urbanos. Por seu turno, é imperioso que os grupos dirigentes incorporem uma concepção segundo a qual o encaminhamento das soluções se processe, não a partir de um saber elitista e tecnoburocrático que exclui a maioria dos trâmites decisórios, porém, ao contrário, aceitando o debate e negociação coletivas como a forma mais apropriada e eficaz para a solução e superação das divergências.

Dessa forma deve-se buscar incorporar a criatividade popular e aumentar o sentido de responsa-

bilidade de cada habitante pelo seu centro urbano, fortalecendo as Associações Populares, como meio de garantir maior eficiência no uso dos recursos da comunidade e de alcançar grau mais alto de democracia. Reconheça-se que na Amazônia, ainda há muito por fazer, tendo em vista que, a insuficiência de recursos aplicáveis no campo do desenvolvimento urbano/local, ditada pela conjuntura incidente sobre a sociedade brasileira, conflita com a necessidade de enormes investimentos para possibilitar a edificação e o progresso urbano da Amazônia coerente com as exigências do desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico também deverá servir de lastro para o desenvolvimento das cidades, para suavizar as agudas pressões que já estão advindo do descompasso da vida urbana sem condições humanas.

Consideremos que, o tratamento da problemática urbana amazônica pressupõe imprescindível a concepção e adoção de uma política do solo urbano, descartadora dos ineficazes modelos historicamente conhecidos, elaborável em função e ao encontro das singularidades de que se reveste o crescimento das cidades no contexto de uma sociedade e de uma região que enseja os primeiros grandes passos asseguradores de sua transformação estrutural no seio do País.

Constitue imperativo superar os desencontros intergovernamentais, de modo a eliminar-se gradualmente a descoordenação entre as políticas municipais com as dos demais níveis de governo, estes, muitas vezes desconhedores dos interesses locais de caráter intra-urbano. Dessa forma é importante fortalecer o mecanismo de integração das ações governamentais dos diversos níveis, com vistas ao robustecimento da cooperação intergovernamental e a uma maior identidade de propósitos entre as diversas esferas de ação administrativa no sentido de uma melhor orientação e racionalização do crescimento urbano e do desenvolvimento municipal.

Certamente o alcance pleno desse desiderato não depende apenas do âmbito governamental ou da esfera técnica, extrapolando para o campo político, mesmo porque os municípios amazônicos necessitam cada vez mais de porta-vozes que estejam sempre atentos aos interesses de suas respectivas comunidades, de modo a assegurar-lhes participação ativa em relação direta com as potencialidades de que dispõem, valorizando o município quanto ao papel que tem a cumprir na concretização do desenvolvimento.

Portanto, os enfoques desenvolvidos anteriormente estão a demonstrar a necessidade de um aperfeiçoamento da atuação governamental nas diversas esferas de poder frente à problemática urbana na Amazônia, diante da própria emergência de um novo padrão de articulação das demandas populares, presente nos movimentos sociais, nas ações coletivas da população destinados a evitar a degradação de suas condições de vida e obter a satisfação de suas necessidades através de apropriado acesso aos equipamentos e bens de consumo coletivo. Na realidade, é indispensável não esquecer que tais movimentos sociais urbanos, rejeitam a condição de continuar a servir de massa de manobra e estão pondo em questão os padrões clientelísticos e populistas que os organizavam em épocas anteriores e pelos quais se relacionavam com a administração pública. Atualmente, já começam a constituir-se em autênticas formas autônomas de manifestação e representação das classes populares. Em suas dinâmicas estão presentes as próprias possibilidades e os fundamentos de organizações populares independentes. Ao mesmo tempo, tendem a politizar suas reivindicações, o que trará como consequência a projeção de um novo papel das classes populares na vida política dos centros urbanos. Esse quadro não pode ser esquecido pelos responsáveis pelo desenvolvimento urbano brasileiro e pelos que têm a seu cargo a defesa dos interesses coletivos e do bem estar público e social.

A análise da problemática urbana amazônica

não pode deixar de levar em conta também uma ótica mais geral sobre a Região, considerando:

1. uma apreciação conjunta do quadro ecológico regional e do amplo e diversificado elenco de recursos naturais solos, hídricos, minerais, florestais, pesqueiros e outros - e que estão relacionados aos caminhos da ocupação do espaço regional e da exploração do mesmo.
2. um estudo da nova realidade demográfica amazônica para melhor conhecimento básico dos eventos e das mudanças sociais e econômicas particularmente ocorridas nesta última década.

Mais de 11.000 quilômetros de fronteiras internacionais delimitam o território amazônico, onde, entretanto, a ocupação humana se distribui por uma malha esgarçada e desequilibrada. Grandes vazios geográficos desembocando em faixas de fronteiras, impõem uma estratégia ao mesmo tempo de integração econômica e de ocupação territorial.

É indispensável em relação à Amazônia termos em vista que, em face dos recentes acontecimentos, a forma como a terra foi dividida e distribuída, o desenho das estradas, a acessibilidade ao consumo, a assistência técnica e ao crédito serão, entre outros, os dados de base da reorganização do espaço. Mas, ao que parece ou se vislumbra, à luz dos dados empíricos da realidade, o grande nexu que vem permeando toda e qualquer realização é o grande capital, cuja presença já se faz sentir na produção propriamente dita e na circulação (transporte, comercialização, financiamento), conjunta ou separadamente. Dessa forma, se as tendências atuais se confirmarem, o espaço amazônico estará marcado por formas de agricultura e mineração industrial ou capitalista dominantes, ao lado de formas residuais de combinações técnicas e orgânicas anteriores e de formas de transição. A tendência à densificação do capital, à concentração da propriedade ou dos meios de comercialização e escoamento e à expansão do capital fixo no cam-

po tenderá a se agravar sobretudo se prevalecer um esquema extroverso. Um espaço assim constituído, marcado por uma composição técnica e orgânica do capital mais elevada, por uma especialização funcional mais acentuada e uma fluidez extremamente maior, poderá facilitar a seletividade também maior na captação da mais valia, a marginalização de pequenos e médios produtores e a transnacionalização da economia.

Do espaço amazônico, pode dizer-se que se acha em crise; o que essa crise revela é a crise da sociedade nacional. Mais ainda: que, em virtude de sua inserção profunda com uma ordem Mundial capitalista, cuja crise se agrava, a sociedade nacional - formação social dependente - encontra-se num impasse e, entre os remédios que busca para uma drástica readaptação esta a reelaboração do espaço nacional.

8. A Geopolítica da Amazônia

As diversas interpretações da problemática amazônica parecem colocar os aspectos básicos de três questões: geopolítica e desenvolvimento extensivo do capitalismo; acumulação primitiva e luta pela terra; e governo e fronteira. Tais questões se acham envolvidas nas políticas e práticas de órgãos governamentais e empresas privadas atuantes na região. Sob vários aspectos, a história da Amazônia, nos anos recentes, também reflete e esclarece a história da sociedade brasileira nesses anos. Após 1964, foram diversos e cada vez mais abrangentes, os planos, programas e projetos adotados pelo poder público federal para iniciar, dinamizar ou orientar o desenvolvimento econômico da região. Diferentes órgãos federais, tais como a SUDAM, BASA, PIN, SUFRAMA, RADAM, PROTERRA, POLAMAZÔNIA, INCRA, FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e outros passaram a iniciar, dinamizar ou orientar as atividades econômicas,

públicas e privadas na Amazônia. Assim sendo, o extrativismo, a mineração, a pecuária, a agricultura, a indústria, a agroindústria, o comércio, os serviços, as atividades financeiras, todos os setores da economia beneficiaram-se da atuação do poder público.

Embora várias das políticas adotadas já tivessem sido postas em prática anteriormente, os governos pós 1964 foram induzidos a reelaborar e desenvolver as políticas regionais na Amazônia. Uma análise mais acurada da realidade evidencia que pelo menos duas políticas foram definidas para a região em apreço: uma, de inspiração geopolítica destinada a refazer e reforçar os laços da região com o conjunto do País, em especial o Centro Sul, econômica, política, militar e culturalmente dominante e outra, de inspiração econômica destinada a reabrir a Amazônia ao desenvolvimento extensivo do capitalismo. As duas políticas adotadas, sob vários aspectos, complementaram-se. Não foi sem razão que as grandes rodovias construídas na região foram propostas e realizadas por razões de segurança nacional e para favorecer o desenvolvimento econômico. Assim, as razões da geopolítica militar eram também as razões do desenvolvimento capitalista da empresa privada nacional e estrangeira.

Desde o início, as políticas governamentais adotadas para a Amazônia provocaram a generalização da luta pela terra. A geopolítica e o desenvolvimento extensivo do capitalismo na região recolocaram o problema da ocupação, colonização e integração de terras devolutas, tribais. Havia, sem dúvida, terras desocupadas. Todavia, já eram muitas as terras ocupadas por comunidades indígenas e núcleos de caboclos amazônicos. Em 1964, por conseguinte, a Amazônia não era um mapa em branco e naquela ocasião, sendo a terra um problema menor, poucos se preocupavam com o título de propriedade de terra.

Entretanto, a partir das políticas regio-

nais adotadas nos últimos anos cresceu de modo cada vez mais intenso e generalizado a luta pela terra. As terras devolutas, tribais e ocupadas começaram a ser apropriadas por negociantes de terra, grileiros, latifundiários e empresários nacionais e estrangeiros. Ao mesmo tempo, à medida que as terras passaram a ser monopolizadas por grandes proprietários, os índios, caboclos, posseiros antigos e recentes eram flagrantemente expropriados, transformando-se em assalariados permanentes e temporários.

Portanto, as iniciativas governamentais destinadas a realizar os objetivos da reconquista geopolítica e capitalista da Amazônia conjugaram-se de modo a transformar a questão fundiária em um problema econômico e político de grande expressão. A construção de estradas; a criação e a ampliação de isenções e incentivos fiscais e creditícios para empreendimentos capitalistas nacionais e estrangeiros; a colocação do aparelho estatal à disposição dos interesses das classes privilegiadas; a política de segurança nacional; a frequente transformação de questões de terras em questões de segurança nacional em muito concorreram para a generalização dos conflitos de terras e para o desenvolvimento do processo de acumulação primitiva. Trata-se de um processo estrutural, no sentido de que promove uma ampla e intensa incorporação das terras devolutas, tribais e ocupadas às forças produtivas e relações capitalistas de produção em grande desenvolvimento tanto no Norte como no Centro Oeste do País. As características fundamentais da acumulação primitiva, na Amazônia, após 1964, foram, principalmente as seguintes:

- . intensificou-se o processo de monopolização das terras por grandes negociantes ou proprietários, nacionais e estrangeiros;
- . dentro dessa monopolização, índios e posseiros antigos e recentes foram expropriados de suas terras;
- . simultaneamente, ocorreu a proletarianização gene-

realizada de índios e posseiros; os processos acima aludidos se realizaram num clima de grande violência.

Não resta dúvida de que alguns grupos indígenas estavam reunidos em parques e reservas nos quais tentaram preservar os seus modos de vida. Por outro lado, havia casos de núcleos de posseiros que eram transformados em colonos, isto é, trabalhadores rurais com o título provisório ou definitivo de posse de parcela de terras que o INCRA lhes atribuiu. Todavia, a tendência dominante foi a proletarização.

Assim, até hoje continuam a se encaminhar para a Região Norte e Centro Oeste negociantes de terras, grileiros, latifundiários, fazendeiros e empresários. Para estes, o governo concedeu os incentivos e as isenções fiscais e creditícias. A SUDAM, por seu turno, passou a induzir a implantação de projetos industriais, agropecuários e outros. Em especial, os incentivos aos projetos agropecuários acentuaram a corrida à terra. Conseqüentemente, ao mesmo tempo em que se expandiram os grandes negócios de terras, agravaram-se as tensões e os conflitos em torno do uso, posse, propriedade e domínio da terra.

Mas, a corrida em busca de terras envolveu, igualmente, numerosos trabalhadores desempregados, subempregados ou explorados do Nordeste, Sul e outras regiões do País, os quais se radicaram preferencialmente ao longo da Rodovia Belém-Brasília, no sul do Pará, às margens da Transamazônica, na Cuiabá-Santarem, em Rondônia, no Acre, além de outros lugares. Todavia, as iniciativas governamentais e privadas para organizar a colonização dirigida não lograram o êxito esperado e sequer influenciaram no sentido do equacionamento do vultoso problema da terra, na região.

Vale ressaltar ainda que, com o advento de 1964, a Amazônia foi considerada como fronteira, com

ênfase à idéia de ocupar e integrar o vazio econômico e demográfico, que até então prevalecera. Fazia-se mister que a região fosse produtora de mercadorias que se realizassem no mercado externo, para produzir divisas necessárias à continuidade dos negócios do governo e das empresas predominantes na economia regional. Sob esse aspecto, a fronteira amazônica incorporava-se às necessidades e aos interesses do capital financeiro que monopolizava o poder estatal. Por outro lado, a fronteira amazônica era um espaço econômico e político que além de funcionar como mercado consumidor representava a área, por excelência, adequada à inserção dos excedentes da força de trabalho procedentes do Nordeste, Centro-Sul e outras partes do Brasil.

A combinação de geopolítica com desenvolvimento extensivo do capitalismo, na região, favoreceu, portanto, o deslocamento de populações rurais desempregadas, subempregadas ou excedentes, para a Amazônia, criando estoques de mão-de-obra junto aos empreendimentos governamentais e privados a serem desenvolvidos na aludida região, tais como, rodovias, hidrelétricas, projetos agropecuários e minerais. Finalmente, a recriação da fronteira amazônica, nos termos em que ocorreu em 1964, permitiu reduzir o impacto social e político da migração oriunda do Nordeste e de outros lugares do País, para a área de grande concentração urbano-industrial no triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Ao enfatizar a fronteira amazônica, no âmbito das articulações entre região e nação, o governobrasileiro manipulou amplos segmentos das classes rurais desfavorecidas, segundo as razões de geopolítica e do capital financeiro, os quais, sem dúvida, definem ainda sua principal fisionomia.

9. O Espaço Brasileiro: Rumos

A expansão da economia moderna sobre o território, através de fluxos mais rápidos, tem facilitado a implantação e a ampliação de empresas transnacionais, facultando-lhes maior competitividade e abertura para o mercado interno. Quanto mais rápido for o ritmo das mesmas, mais celereamente o espaço nacional será conquistado, diminuindo, simultaneamente, as possibilidades de uma intervenção do Estado nacional em benefício dos seus interesses.

Dentro deste contexto, o Brasil tem mostrado uma nova Geografia, através de uma profunda reorganização espacial marcada por formas de agricultura industrial ou capitalista dominante, ao lado de formas residuais anteriores e de formas de transição. Verifica-se uma tendência à concentração da propriedade, dos meios de comercialização e escoamento da produção e da população, nos grandes centros urbanos, enquanto vão sendo gradativamente desativadas as zonas rurais antigas e as pequenas cidades. A complexa divisão do trabalho e a diversificação do consumo em toda parte tem contribuído para o aumento do nível e da importância dos centros urbanos de médio porte, cujos contingentes populacionais não têm parado de crescer.

Por outro lado, houve um aumento do número de cidades milionárias (em termos populacionais), ao mesmo tempo em que na área "core" do País, as grandes cidades continuaram a se expandir, simultaneamente, a própria região "polarizada" em apreço ampliou-se e diversificou-se em face das incessantes mudanças de função entre as diversas frações de seu espaço.

Um espaço assim constituído e profundamente marcado por composição técnica e orgânica do capital mais elevada, por uma especialização funcional mais acentuada e uma fluidez muito maior, pode, sem dúvida facilitar uma seletividade maior na captação da mais valia, uma marginalização de médias e pequenas empre-

sas, transnacionalização da economia, um maior desemprego e uma redução da parte da mais valia produzida que cabe ao Estado, o qual por essa razão se torna incapaz de atenuar a problemática social, mais agravada ainda pela carência de recursos.

Tem havido, também, uma tendência atual da pobreza em se concentrar no pólo da nação ao mesmo tempo em que pode ser comprovada a dispersão dos pobres para criar as condições materiais da nova produção. Observa-se a presença de uma classe média necessária ao enquadramento da modernização e de uma classe privilegiada geograficamente externa ao País, estreitamente vinculada às empresas transnacionais que ocupam o território brasileiro e associada à burguesia nacional e à tecnoburocracia pública e privada. Tal situação tem acarretado preocupações por parte de certos setores envolvidos com a integridade e a segurança do País. Assim sendo, a independência e a sobrevivência nacionais não poderão ser logradas, como é óbvio, mediante o empobrecimento de camadas populares, o trabalho alienado em todo o território e a presença do grande capital aliado ao Estado em face dos grandes interesses do mundo capitalista contemporâneo.

Portanto, no espaço brasileiro o impacto das forças externas é preponderante em todos os processos. Essas forças externas têm uma lógica que é interna às instituições e às empresas interessadas, mas externa em relação ao País. As instituições e empresas que impõem inovações técnicas ou organizacionais têm um objetivo comum: a acumulação de capital. Para facilitar a instalação de atividades exógenas o Estado Brasileiro constrói infra-estruturas, subsidia atividades modernas e adquire bens intermediários em serviços essenciais. Aceitando um modelo de crescimento orientado para fora, o País perdeu o controle sobre as sucessivas organizações do espaço. Adotando tal ideologia do crescimento o Brasil preparou o caminho para que as empresas "modernizadoras" pudessem instalar-se e operar, aproprian-

do-se mais valia social local, que elas mandam para fora ou utilizam para incrementar seus ativos e aumentar, portanto, suas possibilidades de ampliar a própria mais valia. Esse mecanismo equivale a uma desvalorização dos recursos deixados nas mãos do Estado, ao passo que os recursos que se destinam às grandes empresas são supervalorizados. Assim, o Estado se empobrece perdendo a sua capacidade para criar serviços sociais ou para ajudar na criação de atividades descentralizadas ou descentralizadoras. A produção passa a não corresponder às necessidades nacionais, estando sujeita a uma concentração acumulativa. Por outro lado, o consumo também sofre distorção, sendo utilizado como o melhor vetor do capitalismo internacional para a ocupação de todo o território nacional.

Toda esta situação, acima apontada se reflete na organização do espaço: macrocefalia; expansão da agricultura comercial ou industrial em detrimento da agricultura voltada para os interesses do mercado interno, pela capacidade de comprar equipamentos, bens intermediários e serviços estrangeiros. A produção de produtos agrícolas comercializáveis passa a ser uma necessidade porque, se assim não ocorrer, as populações rurais ficarão sem capacidade de participar de uma economia que cada vez mais se monetariza. E, finalmente, a função "regional" das cidades regionais sofre um declínio porque a revolução dos transportes torna possível o acesso direto das pequenas cidades às cidades maiores, incluindo as metrópoles. Desta forma, algumas cidades regionais se transformam em cidades intermediárias, enquanto outras são rebaixadas à categoria de cidades locais.

10. A "Filosofia do Planejamento da Organização do Espaço do Estado Brasileiro

O planejamento foi decisivo para a introdu-

ção do capital internacional em países como o Brasil, agravando a dependência e as disparidades internas. O País, entre outros, foi persuadido das vantagens do planejamento do desenvolvimento, impondo uma ideologia de sociedade de consumo às populações, o que induzia ao capital estrangeiro, e, portanto à dependência. Outrossim, fazia-se mister demonstrar que o Estado era incapaz de acumular internamente o capital imprescindível à construção de grandes obras, daí resultando a necessidade de "ajuda" externa, através de entrada, no País, do capital privado internacional.

Semelhante situação facultou o caminho para o endividamento externo permanente e cumulativo, distorcendo toda a economia, uma vez que, para pagar as importações ou o serviço da dívida, riquezas minerais precisaram ser exportadas e a agricultura passou a privilegiar o setor exportador. A tendência à especialização agrícola foi acompanhada de concentração econômica espacial e da urbanização acelerada.

A desintegração das economias regionais, assim como a sua extroversão, gerou a concentração urbana, com efeitos cumulativos que na maioria das vezes resultou no fenômeno da macrocefalia. Por outro lado, a primazia urbana ajudou a garantir a locação de capital adicional ainda mais volumoso. A população destas cidades em rápido crescimento constituiu mão-de-obra barata e, por sua presença, garantiu um estoque de capital social básico indispensável à maior lucratividade dos empreendimentos industriais.

Por outro lado, a teoria dos pólos de crescimento, amplamente adotada pelo planejamento, serviu à difusão do capital no espaço. Posteriormente, a aludida teoria foi acoplada à teoria dos lugares centrais, assim como à teoria da difusão de inovações, a qual pretendia provar a existência de uma "filtragem descendente hierárquica". A experiência mostrou que tal filtragem não ocorreu, mas, ao contrário, os investi-

mentos em centros secundários voltaram em volume maior para o centro principal, colhendo-se o excedente que foi enviado para cidades maiores e para o exterior.

A integração do espaço através do transporte é essencial ao planejamento capitalista. A diminuição das distâncias facilita a especialização agrícola e a difusão do consumo. A troca inter-regional acentuada estimula a expansão do nexu monetário e a concentração capitalista. Portanto, a política de consumo está ligada à produção e não se pode conceber um sistema sócio-econômico redistributivista que não possua os meios de oferecer uma estrutura de produção adequada. Esta situação é ainda mais difícil nos países pobres, onde a estrutura de investimentos é rígida e desproporcional em relação aos recursos nacionais. Assim, sendo, o Estado, como é o caso do Brasil, não tem outra alternativa senão investir na infra-estrutura indispensável ao grande capital. Embora menos lucrativas, as obras de grande porte em transportes, comunicações e em produção de energia reduzem os custos para as firmas maiores, ligadas à interesses estrangeiros.

Pode-se, assim, depreender que a penetração do capital no Brasil, entre outros países, não tem sido causal. A motivação principal é sempre a mesma: a acumulação.

Observa-se, também, um crescente expansionismo das atividades e organismos de planejamento numa sociedade profundamente dividida por conflitos de difícil conciliação, advindos da própria dinâmica do desenvolvimento. Nota-se inclusive, nas proposições dos planos, programas e projetos governamentais um discurso que, nas suas intenções gerais, propõe o desenvolvimento integral, a redistribuição da renda e a melhoria do nível de vida de toda a população. Todavia, na prática, assegura uma política econômica e social consolidadora do capital monopolístico, da sempre crescente concentração da renda e da apropriação do excedente no pro-

cesso de produção industrial.

O malogro das tentativas de regular o conflito social básico entre o capital e o trabalho incomoda os planejadores. O que se constata na realidade, é que a função social do planejamento consiste em garantir e aumentar a reprodução do modo de produção capitalista através da produção de normas políticas, econômicas e sociais que articulem, pela subordinação, os distintos grupos e classes sociais da formação econômica e social brasileira aos interesses dos grupos privilegiados. A subordinação da reprodução das relações de produção na agricultura aos interesses do capital oligopolístico industrial e o ajustamento de estrutura da produção agrícola nacional aos interesses da pauta de exportações ditadas pelo capital industrial nacional ou multinacional, seriam dois bons exemplos do que foi dito acima.

Nessa perspectiva, a função do planejamento atinge fundamentalmente o sistema político ao redefinir o poder da barganha como ocorre, à guisa de exemplo, na mediação do Estado no ajustamento salarial, na busca de legitimação para os objetivos dos planos mediante a persuasão ou manipulação administrativa do orçamento público (subordinação do Estados federados ao Governo Central) ou na organização da informação econômica e social sob a égide dos grupos dominantes. (censura).

Uma das conseqüências mais marcantes dos monopólios e da tendência especulativa da economia dita planejada, no Brasil, é o crescimento desordenado das cidades brasileiras, erroneamente chamado "urbanização". A palavra dá a entender que as populações rurais vêm para a cidade buscar os benefícios da civilização, ainda remotos nas áreas em que vivem. O salário tem, portanto, uma importância enorme no Brasil por que é a ponte sobre a miséria, e o benefício a que uma massa cada vez maior se considera credenciada.

O fenômeno da sub-habitação para o qual convergem as atenções dos governantes e administradores e apenas o sintoma, a exteriorização de desajustamentos mais profundos que envolvem tensões e conflitos sociais reinantes em todo o espaço nacional. O crescimento da população suburbana é um outro grave sintoma, tendo em vista que o subúrbio, no Brasil, não é apenas uma divisão administrativa, mas a expressão ecológica de uma distância social.

Por trás de tudo isso há um formigamento humano incontrolável que não encontra no atual sistema social os meios institucionais, sociais, educacionais e políticos para uma integração no corpo da sociedade.

A verdadeira modificação do sistema social brasileiro só poderá advir de uma radical transformação das estruturas vigentes pela libertação das forças criativas e das reservas potenciais de trabalho latente na sociedade e no povo brasileiro.

Na verdade, com o advento de 1964, o Governo da União adotou o planejamento como técnica e retórica visando ao fortalecimento do aparelho estatal ou mais explicitamente, do Poder Executivo. Pouco a pouco, o planejamento ganhou a conotação de uma força produtiva complementar, ao lado da força de trabalho, capital, tecnologia e divisão do trabalho. Penetrou também, as diferentes esferas da sociedade. Compreendeu, inclusive, as relações entre a indústria; a agricultura; as articulações entre a nação e as diferentes regiões.

À medida que o capitalismo monopolista se desenvolvia, também provocava, escudado no planejamento, uma complexa rearticulação entre a nação e as diversas regiões.

Formavam-se e expandiam-se latifúndios e empresas na Amazônia, dinamizavam-se as forças produtivas e as relações de produção nessa e outras regiões;

intensificava-se a subordinação formal e real do trabalho ao capital; deslocavam-se contingentes do exército de trabalhadores de reserva do Nordeste, do Sul e outras regiões do País para a Amazônia. Este foi o contexto político e econômico no qual o poder estatal foi levado a criar e reformular órgãos federais destinados a pôr em prática a sua política econômica espacial.

Assim, sob a forma de planos, programas e projetos, a política econômica visando a organização do espaço nacional, acabou abarcando, em escala crescente, o conjunto da sociedade brasileira. Todavia, a retórica do "desenvolvimento planejado" ou "planejamento governamental" esgotou as possibilidades do debate político, uma vez que não foram ouvidas, como seria desejável, as reais reivindicações dos menos favorecidos e expropriados pelo capital monopolista. Na realidade, foi tão ampla e profunda a articulação econômica e política dos interesses do bloco de poder, que o aparelho estatal passou a funcionar principalmente como um aparelho do grande capital.

O planejamento da organização do espaço no Brasil, assim como o próprio aparelho de Estado, reproduz-se no seio de profundas contradições sociais, no miolo de uma crise política onde a própria classe economicamente dominante não consegue hegemonia política. Assim, as graves distorções que se observam no processo de planejamento resultam das contradições do desenvolvimento econômico e social que o próprio Estado, e nele o planejamento, estimula.

BIBLIOGRAFIA

- SUDAM. Departamento de Desenvolvimento Local. Grupo Regional de Política Urbana. Alguns aspectos focais básicos da política urbana da Amazônia. Belém: 1984.
- SUDAM. Departamento de Desenvolvimento Local. Grupo Regional de Política Urbana. Análise do desempenho da SUDAM no campo do desenvolvimento urbano. Belém: 1984.
- CINTRA, A. O.; HADDAD, P. R. Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SUDAM. Departamento de Desenvolvimento Local. Grupo Regional de Política Urbana. O papel da SUDAM no campo do desenvolvimento urbano. Belém: 1984.
- I PLANO de desenvolvimento da Amazônia. Nova República: 1986/1989. Belém: 1986.
- BRASIL. Ministério do Interior. SUDAM. Programa de apoio às cidades de fronteira PACIF. Belém [s.n.], 1982.