



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

DESIGUALDADES REGIONAIS E DINÂMICAS TERRITORIAIS NA AMAZÔNIA PARAENSE

Valcir Bispo Santos (Universidade Federal do Pará) - valcirsantos@uol.com.br

Professor da Faculdade de Economia / Instituto de Ciências Sociais Aplicadas / Universidade Federal do Pará

Desigualdades Regionais e Dinâmicas Territoriais na Amazônia Paraense

RESUMO: este artigo pretende discutir as desigualdades regionais existentes na Amazônia Paraense a partir do processo histórico de ocupação da região e da análise dos processos de apropriação e uso do espaço por parte dos diferentes atores e agentes econômicos e sociais. A hipótese adotada neste ensaio é que a resolução dos graves desequilíbrios regionais só pode alcançar algum êxito a partir da adoção de dinâmicas territoriais de desenvolvimento, ou seja, deve-se partir de processos ou formas de territorialidade regional que expressem o sentido de pertença, de identidade regional, de tomada de consciência regional e de ação regional, de modo a promover transformações territoriais mediante a adoção coletiva de um projeto de desenvolvimento.

1. Introdução

Este artigo divide-se em 5 partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte, apresenta-se uma síntese sobre o processo de ocupação econômica, territorial e populacional da Amazônia Paraense desde o período colonial. Na terceira parte, é apresentado um quadro sintético sobre indicadores demográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento humano que demonstrem as profundas desigualdades entre as 12 Regiões de Integração, que integram a proposta de regionalização formulada em 2007 pelo Governo do Estado do Pará. A quarta parte discute como o conceito de região de planejamento induz a processos passivos de inserção competitiva que agravam os desequilíbrios regionais, e que a forma de se contrapor a isso é por meio de estratégias territoriais de desenvolvimento que congregue instituições e agentes locais e regionais em torno de um projeto de desenvolvimento endógeno. Por fim, na conclusão se apresentam algumas medidas que podem fazer com que as regiões e territórios que compõe a Amazônia Paraense possam incorporar dinâmicas territoriais de desenvolvimento.

Desigualdades Regionais e Dinâmicas Territoriais na Amazônia Paraense

1. Breve síntese do processo de ocupação econômica, populacional e territorial da Amazônia Paraense

Dois padrões de organização espacial se observam na ocupação do espaço amazônico: o *padrão rio-várzea-floresta* e o *padrão estrada-terra-firme-subsolo*. No primeiro padrão, o rio tem papel decisivo como eixo de circulação ou meio para ocupação do território, seja por meio da exploração de produtos extrativos da floresta ou mesmo de uma agricultura realizada nas várzeas dos rios. No segundo padrão, as estradas passam a assumir cada vez mais o lugar do rio, tornando-se também meio de integração territorial, mecanismo de ocupação do espaço regional e veículo de acesso aos recursos minerais, presentes no subsolo, e aos recursos madeireiros, agrícolas e pecuários, presentes na terra-firme (CORREA, 1987).

O primeiro padrão (rio-várzea-floresta) caracterizou a ocupação do espaço amazônico paraense desde o início da colonização portuguesa na região, em princípios do século XVII, até a década de 1960. O início da ocupação da Amazônia Paraense se deu a partir de 1616, com a fundação da cidade de Belém, em uma localização estratégica do ponto de vista político-militar para a conquista do território amazônico. O processo de ocupação econômica da região baseou-se inicialmente no trabalho indígena e no sistema de aviaçãoⁱ, cujo controle econômico e social era realizado pelas ordens religiosas, principalmente os jesuítas, que desenvolviam na região uma economia voltada à exploração das chamadas “drogas do sertão”. Tais características contrastavam visivelmente com o sistema sul-atlântico implantado pelos portugueses no restante da colônia, baseado no comércio e no uso em larga escala do escravo africano em *plantations* açucareiras, relegando a região amazônica a certo isolamento em relação à colônia açucareira e escravista negra (ALENCASTRO, 2000). Ademais, do processo de miscigenação dos indígenas com os colonizadores portugueses resultou a formação do “caboclo” ou “ribeirinho”ⁱⁱ, um novo tipo de “homem amazônico” resultante do processo adaptativo às atividades extrativistas, sobretudo no que tange ao aproveitamento de recursos de rios, várzeas e florestas, mesclado à herança cultural, riqueza e diversidades ambientais de civilizações anteriores à colonização portuguesa, em um processo sócio-econômico análogo à formação do “mulato” no restante da América portuguesa.

Esse sistema fomentou o surgimento de núcleos populacionais ao longo do vale do Amazonas – embrião da rede urbana amazônica – e a presença de fortins e de aldeias

missionárias nos vales dos rios. Dentre essas aldeias missionárias pode-se destacar: Surubiú (Alenquer), Jamundás (Faro), Gurupatiba (Monte Alegre), Maturu (Porto de Moz), Silves, Itacoatiara, Coari, Mariuá (Barcelos), Santarém, Óbidos.

Após um período de forte estagnação econômica entre o final do século XVIII e a primeira metade do século XIX, a recuperação econômica da região amazônica ocorre por meio da economia extrativista da borracha no período entre 1850 e 1920. Foi um período de intensa circulação de riqueza, devido à forte e crescente demanda externa pela borracha no mercado internacional. Impulsionou-se, segundo Machado (1999), uma espécie de proto-urbanização da região, a partir de estruturas de redes de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais e pelo comércio do aviamento que viabilizava a exploração da borracha (ou do “ouro branco”). A estrutura comercial se refletia na estrutura da rede urbana, em que a posição hierárquica de cada aglomeração era função de sua posição na cadeia de aviamento. A forma da rede proto-urbana estava relacionada à área de ocorrência da borracha, pois a restrição de cunho ecológico - as espécies mais produtivas eram as árvores da *hevea brasiliensis*, localizadas em florestas de várzea (planície de inundação) – e o domínio da circulação fluvial explicava a forma *dendrítica* da rede proto-urbana. O termo *dendrítico* designa a forma ramificada da rede fluvial, semelhante a uma árvore (MACHADO, 1999).

A forma de distribuição da população urbana seguia o modelo de “cidade primaz”, pois havia uma forte diferença entre a maior cidade e o conjunto de cidades menores, com a primeira concentrando fortemente a maior parte da população e da renda. Belém tornou-se a maior beneficiária dessa estrutura comercial e urbana, sendo que entre 1856 e 1907 a sua população cresceu de 20.000 para 192.000 habitantes, o que representava cerca de 25% da população do Estado do Pará e mais de dez vezes o tamanho populacional de Cametá, a segunda cidade na hierarquia urbana.

A economia da borracha disponibilizou recursos para investimento em infra-estrutura urbana, o que permitiu, mesmo de forma pontual, o aparecimento da forma-cidade, embora a estrutura sócio-político-institucional que dela emergiu excluísse a maior parte da população dos seus benefícios, tanto diretos (como melhor remuneração e diversificação da oferta de empregos), quanto indiretos (como equipamentos de uso coletivo), caracterizando um processo de *urbanização incompleta*, segundo Milton Santos (2005). Dessa forma, enquanto a área central de Belém, em pleno apogeu das exportações da borracha (1891-1912), era servida por uma rede de bondes elétricos, água canalizada, iluminação elétrica em ruas arborizadas e margeadas por residências luxuosas, nos bairros periféricos de Belém a maior parte da

população vivia em condições miseráveis, em casas precárias erguidas em áreas pantanosas, sujeitas a diversas endemias (MACHADO, 1999).

O *debacle* da economia extrativista da borracha, devido forte queda no preço internacional da borracha em decorrência da entrada no mercado internacional da produção cultivada de borracha nas colônias britânicas asiáticas a partir de 1912 (fruto de uma “biopirataria” da *hevea brasiliensis* pelos ingleses), provocou uma longa estagnação na Amazônia como um todo entre 1920 e 1960 (SANTOS, 1980).

Já do ponto de vista da acumulação do capital, é possível pensar no desenvolvimento do capitalismo na Amazônia como um complexo de superposição de fronteiras, que podem ser visualizadas em três grandes ondas (PAULA, 2008).

A *primeira onda da fronteira amazônica* teve início no séc. XIX com a expansão do extrativismo da borracha e espraio do sistema de aviação, que criou o trabalho virtualmente compulsório pela imposição de monopólio e monopsonio geradores de superlucros, apropriados tanto pelo capital mercantil quanto pelo grande capital monopolista.

A *segunda onda da fronteira amazônica* foi comandada pelo Estado em dois momentos característicos: o primeiro período ocorre entre 1942 a 1966, tendo início com a chamada “batalha da borracha”, que corresponde à fase de retomada da expansão da produção de borracha natural, viabilizada pelo Acordo de Washington, para prover a indústria norte-americana no contexto da segunda guerra mundial, que resultou na criação do Banco de Crédito da Borracha (1942) e sua transformação posterior em Banco de Crédito da Amazônia, em 1950, assim como na criação em 1953 da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; outro impulso importante foi a construção da rodovia Belém-Brasília em 1960, no bojo do Plano de Metas do Governo JK, que efetivamente dá início à integração da Amazônia ao mercado interno mais dinâmico do país. Este período é interrompido com a crise econômica do início dos anos 1960.

O segundo período ocorreu entre 1966 e 1980, correspondente à fase de efetiva integração da Amazônia ao mercado nacional, especialmente ao regime de acumulação do capital industrial concentrado no eixo sul-sudeste do país. A “*Operação Amazônia*” – como ficou conhecido o elenco de leis, decretos e medidas que instrumentalizaram a política da Ditadura Militar para a fronteira amazônica –, gestada em 1966, teve como carro-chefe a política de incentivos fiscais, adotando a estratégia de modernização do setor agropecuário com centralidade na grande empresa. Esse projeto produziu resultados econômicos bem abaixo do esperado, no entanto, ao latifundizar na Amazônia grandes empresas sediadas no centro-sul do país, provocou intensos conflitos no campo, pois chocou-se com a frente camponesa instalada

desde 1960, particularmente nas microrregiões do Araguaia Paraense e Guajará, que concentraram os investimentos até 1980 (COSTA, 2000). Para gerir esta política regional para a Amazônia, a Ditadura Militar criou uma série de instituições, como SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), BASA (Banco da Amazônia S.A.), criadas em 1966, SUFRAMA (Superintendência e Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus), em 1967, INCRA (Instituto de Colonização da Amazônia), em 1970, entre outras. Esse padrão de política regional paulatinamente passou a ser substituído por outro em meados dos anos 1970, centrado nos Grandes Projetos de Investimento ou simplesmente Grandes Projetos. Os Grandes Projetos seriam geradores de novas regiões, como a região de Carajás. O planejamento e gestão desses espaços passou inevitavelmente à esfera das competências e atribuições da empresa ou da agência setorial. Assim, é a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) que faz o planejamento regional e urbano de suas regiões (VAINER e ARAUJO, 1992). Entre os grandes projetos ou enclaves de exportação, destacaram-se os empreendimentos Ferro-Carajás, Albrás-Alunorte, Usina Hidrelétrica de Tucuruí, Mineração Rio do Norte, etc. Em 1980, se instaura uma nova crise econômica, com o debilitamento do padrão de financiamento por parte do Estado. É a chamada crise fiscal do Estado Brasileiro.

A terceira onda da fronteira amazônica ocorre a partir de 1980, com a retirada do Estado de cena, se observando, então, uma efetiva privatização da fronteira amazônica, expressando a hegemonia do capital rapinante, marcado pelo aumento indiscriminado do desmatamento, aumento da concentração da renda e da riqueza. Exemplo disso é que as principais atividades causadoras do desmatamento da Amazônia (criação de gado e expansão de soja) possuem um forte vínculo com a expansão da economia global. Os rebanhos bovinos na Amazônia cresceram cerca de 11% ao ano desde 1997, chegando a 33 milhões de cabeças em 2004, beneficiados por vários fatores, inclusive pela promoção da indústria de gado de corte ao status de zona livre de febre aftosa, o que incluiu metade do sudeste do Estado do Pará (NEPSTAD et al. 2008). A soja se expandiu na Amazônia a partir do final dos anos 1990, estimulado por pesquisas de espécies mais tolerantes ao clima quente e úmido da Amazônia e por investimentos em infra-estrutura, tanto privados (como o porto da Cargill, em Santarém, e em celeiros e processamento de grãos), como estatais (especialmente na pavimentação de rodovias, como a BR-163, que liga Cuiabá a Santarém).

Do ponto de vista do processo de urbanização, Becker (1998) entende que se estabeleceu uma espécie de “fronteira urbana” na Amazônia, entendida por como base logística para o projeto de rápida ocupação regional, acompanhando ou mesmo antecipando várias frentes. Esse processo de urbanização deve ser visto como instrumento de ocupação da região

e desempenha três papéis fundamentais: 1) como poderoso fator de atração de migrantes; 2) como base da organização do mercado de trabalho; 3) como *locus* da ação político-ideológica do Estado. No caso do Estado do Pará, pode-se destacar os seguintes aspectos no processo de re-ordenamento espacial pós-1960: (a) as rodovias se transformaram nos principais eixos de circulação; (b) a ação intensiva de empresas capitalistas na exploração de recursos naturais (mineração, exploração madeireira, carvoejamento e siderurgia), com destaque para grandes mineradoras, especialmente a Vale, em áreas dos Grandes Projetos; (c) os projetos de colonização agrícola oficial do INCRA, principalmente na rodovia Transamazônica; (d) a política de incentivos fiscais e creditícios conduzidas pelas agências de desenvolvimento regional, especialmente BASA e SUDAM; (e) criação de infraestrutura e a presença de repartições públicas; (f) a maior articulação com o Centro-Sul e com o Nordeste, o que contribui para produção de uma rede urbana mais complexa dentro do Estado.

De maneira resumida pode-se dizer que, ao final dos anos 1990, o Pará se apresenta em termos populacionais e urbanos da seguinte forma: 1) de uma população de 1.123.273 habitantes, em 1950, passou-se a 6.188.685 habitantes no ano 2000. Segundo indica Machado (1999), existe uma tendência de que mesmo depois da estabilização do crescimento da população total da região (em função da redução dos fluxos migratórios), depois de 1991, a população urbana não somente cresce a uma taxa maior, como continua numa curva ascendente; 2) maior incremento da urbanização do Estado, com surgimento de núcleos urbanos e povoados ao longo das rodovias e/ou ligados aos projetos de colonização (Ex. Paragominas, Uruará, Medicilândia, Tucumã, Dom Elizeu, Rurópolis, Rondon do Pará), e aparecimento de diversas cidades ligadas às áreas de mineração (Ex. Parauapebas, Curionópolis, Eldorado dos Carajás), assim como construção de núcleos urbanos planejados, as chamadas “*company towns*” (Ex. Vilas dos Cabanos, Carajás, Porto Trombetas, Vila Permanente de Tucuruí, Monte Dourado); 3) revigoramento de centros articulados às novas dinâmicas locais (Ex. Marabá, Santarém); 4) estagnação de cidades e regiões com pouco impacto das frentes de expansão econômicas, como é o caso de algumas cidades marajoaras e do Baixo Tocantins (TRINDADE JR., 2005); 5) tendência à “ruralização” no caso dos novos municípios surgidos após os anos 1990, onde a maior parte da população vive nas áreas rurais do município, o que significa que a urbanização nesses municípios apresenta um desenvolvimento intensivo nas cidades e extensivo no território; 6) maior importância assumida pela forma de organização reticular, tanto nos circuitos legais (firmas, entidades religiosas, ong's, movimentos dos “sem-terra”, imigrantes), quanto nos circuitos ilegais (contrabandistas e traficantes de drogas). O efeito dessa forma de organização em rede é a restrição aos

processos centrípetos pois, no lugar da centralidade de determinados núcleos e da disposição hierárquica do conjunto dos núcleos, passa a predominar uma estrutura heterárquica em que as interações entre as aglomerações ocorrem sem existir uma relação de subordinação de uma em relação à outra (MACHADO, 1999); 7) maior complexidade e dispersão da rede urbana, pois distanciando-se da área de influência da Região Metropolitana, Marabá e Itaituba exercem importantes papéis como nódulos da configuração sul da rede urbana regional, principalmente ao longo dos eixos rodoviários, e Santarém se coloca num papel mais amplo, ao se posicionar como nódulo na ligação entre as áreas de influência de Belém e Manaus, principalmente ao longo da malha fluvial.

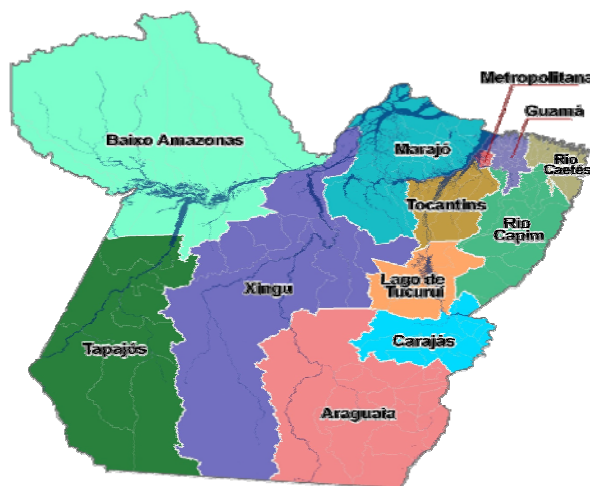
3. Síntese sobre as Desigualdades Regionais nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará

Os indicadores sobre desigualdades regionais no Estado do Pará utilizados neste estudo têm como base o levantamento feito pelo Atlas de Integração Regional, publicado em 2010 pela Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) do Estado do Pará, complementado por informações sobre o Produto Interno Bruto do Pará de 2006, do IBGE/SEPOF. Antes de apresentar os indicadores, será feita uma breve digressão sobre a nova proposta de regionalização adotada pelo Governo do Estado do Pará a partir de 2007, com o intuito explícito de tentar reduzir as disparidades regionais.

3.1. A nova proposta de regionalização para o Estado do Pará tendo como base as 12 Regiões de Integração

Com o intuito de tentar reduzir as desigualdades regionais, as desigualdades sociais e possíveis entraves ao crescimento econômico do estado do Pará - que é o segundo maior estado federativo do Brasil, com 1.247.689,515 km², situado inteiramente na Amazônia e equivalente a 14,66% do território nacional -, o Governo do Estado do Pará instituiu uma política e um sistema de integração regional no Pará através da Lei Nº 7.024, de 24.07.2007, cujo gestor passou a ser a Secretaria de Estado de Integração Regional - SEIR. Para concretizar tal proposta, o Governo do Estado do Pará publicou o Decreto Nº 1.066, de 19 de junho de 2008, que instituiu a regionalização do Estado do Pará tendo como objetivo: *“definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer*

economicamente, com a finalidade de definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais.” (PARÁ, 2010).



Dessa forma, o Governo do Pará adotou uma nova divisão político-administrativa do estado, definindo 12 regiões que foram “batizadas” de Regiões de Integração (RI), pensadas como instrumento fundamental para viabilizar o desenvolvimento regional. As 12 Regiões de Integração (RI) foram identificadas, levando em consideração características de concentração populacional, acessibilidade, complementaridade, interdependência econômica, índices de desenvolvimento e acesso à infraestrutura econômica e social. As 12 RI, que foram nominadas a partir de acidentes geográficos importantes, são: Metropolitana, Guamá, Rio Caeté, Tocantins, Rio Capim, Lago de Tucuruí, Carajás, Araguaia, Marajó, Xingu, Baixo Amazonas e Tapajós, conforme mapa anterior.

3.2. Síntese sobre Indicadores que expressam as Desigualdades Regionais nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará

A população total do Estado do Pará foi estimada em 2008 em 7.431.020 habitantes, segundo o IBGE, observando-se um incremento de 45,80% em relação a 1991. Em termos de concentração populacional, a Região de Integração (RI) Metropolitana se destaca como a mais populosa, concentrando 28,34% da população paraense em 2008. A seguir, enquanto regiões mais populosas, se destacam a RI Tocantins, com 9,43% do total, e a RI Baixo Amazonas, com 8,87%. Estas últimas regiões, que se situam entre as mais antigas em termos de ocupação e colonização, se encontram, no entanto, em visível declínio demográfico, tendo, inclusive, as

menores taxas de crescimento demográfico no período 1991/2008 - Tocantins, com 18,25%, e Baixo Amazonas, com 20,89%. Em contraste, as regiões do Lago de Tucuruí (com taxa de 113,85%) e Carajás (76,01%) apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional no período 1991-2008, ambas se notabilizando por intensos movimentos migratórios atraídos pela forte e diversificada dinâmica econômica dessas regiões (que inclui diversos agentes econômicos, como grandes empresas mineradoras e do setor energético, fazendeiros, latifundiários e agricultores familiares, entre outros). Outra região de intenso fluxo migratório e forte crescimento populacional foi Tapajós, com taxa de 80,11% no período 1991-2008, que se notabiliza como fronteira agrícola da soja.

Tabela 1: Síntese de Indicadores Demográficos do Estado do Pará e das suas 12 Regiões de Integração: (1) População absoluta e relativa em 2008; (2) Variação populacional entre 1991 e 2008; (3) População Urbana e Rural em 2007.

Região de Integração	2008 (1)		1991-2008 % (2)	2007 (3)	
	Total	%		Urbana	Rural
Araguaia	436.117	5,87	48,56%	57,12	42,88
Baixo Amazonas	659.321	8,87	20,89%	56,86	43,14
Carajás	531.431	7,15	76,01%	66,87	33,13
Guamá	589.415	7,93	34,82%	61,83	38,17
Lago de Tucuruí	345.674	4,65	113,85%	58,39	41,61
Marajó	467.822	6,3	47,57%	39,22	60,78
Metropolitana	2.105.621	28,34	50,26%	97,54	2,46
Rio Caeté	453.826	6,11	39,09%	53,26	46,74
Rio Capim	566.297	7,62	57,21%	51,35	48,65
Tapajós	264.307	3,56	80,11%	44,74	55,26
Tocantins	701.066	9,43	18,25%	45,94	54,06
Xingu	310.123	4,17	45,82%	44,10	55,90
Pará	7.431.020	100,00	45,80%	70,05	29,95

Fontes: IBGE, Censo Demográfico 1991 e Estimativas 2007 e 2008.

Em 2007 mais de dois terços da população paraense (70,05%) moravam em áreas urbanas, enquanto em 1991, tal percentual se situava em apenas 53,29%. A RI Metropolitana sofreu intenso processo de urbanização, com a população urbana saltando de 66% em 1991 para 97,54% em 2007. Mas onde o processo de urbanização provoca maiores transformações sociais e demográficas são nas regiões cujas populações, em sua maior parte, ainda viviam no meio rural em 1991, como é o caso das RI Lago de Tucuruí, Rio Caeté e Rio Capim. Parte significativa da população do Pará, no entanto, continua vivendo no meio rural. Este é o caso, sobretudo, da maior parte das populações residentes nas RI Marajó, Tapajós, Tocantins e

Xingu. A RI Marajó é a que apresenta a maior participação relativa da população rural, com 60,78% em 2007. A RI Marajó se notabiliza também por possuir alguns dos piores indicadores sociais do estado do Pará. De um lado, isso reflete as dificuldades de acesso às políticas sociais que sofrem as populações rurais, especialmente no que tange à educação, saúde e saneamento. De outro, reflete a decadente e relativamente fraca dinâmica econômica da RI Marajó e as condições de pobreza em que vive a maior parte da sua população.

Tabela 2: Síntese de Indicadores de Renda e Desigualdade do Estado do Pará e das 12 Regiões de Integração

Região de Integração	PIB 2006 (1)			IDHM 2000 (2)				Índice de GINI 2005 (3)
	PIB Per Capita	PIB R\$ mil	Part. % no PIB Pará	IDHM Total	IDHM-Renda	IDHM-Longevidade	IDHM-Educação	
Araguaia	6.815	2.492.411	5,62	0,70	0,62	0,73	0,75	0,40
Baixo Amazonas	5.049	3.283.945	7,40	0,68	0,52	0,71	0,80	0,63
Carajás	14.331	6.896.884	16,00	0,67	0,58	0,70	0,74	0,74
Guamá	3.218	1.924.179	4,34	0,69	0,54	0,72	0,81	0,57
Lago de Tucuruí	8.636	2.976.876	6,71	0,67	0,58	0,70	0,72	0,61
Marajó	2.225	901.659	2,03	0,63	0,50	0,70	0,68	0,34
Metropolitana	7.514	15.680.140	35,33	0,74	0,62	0,71	0,89	0,70
Rio Caeté	2.639	1.170.221	2,64	0,64	0,51	0,69	0,72	0,50
Rio Capim	3.745	2.105.217	4,74	0,66	0,56	0,70	0,71	0,43
Tapajós	3.397	800.987	1,81	0,68	0,58	0,72	0,73	0,49
Tocantins	8.048	5.021.075	11,31	0,68	0,53	0,74	0,77	0,68
Xingu	3.633	1.122.172	2,53	0,68	0,60	0,72	0,71	0,42
Pará	6.241	44.375.766	100	0,723	0,629	0,725	0,815	0,76

Fontes: (1) IBGE/SEPOF; (2) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003; (3) SEPOF/DIEPI/GEDE

De fato, conforme a tabela acima demonstra que o Marajó é a região que possui a menor renda per capita (apenas R\$ 2.225,00 em 2006), sendo quase sete (7) menor que a renda per capita da região de Carajás, que foi de R\$ 14.331,00. Esse nível de desigualdade de renda é bem maior da que se observa no Brasil, onde a diferença entre o estado mais rico em relação ao mais pobre (São Paulo e Piauí, respectivamente) foi de 5,1 em 2003, segundo Wilson Cano (2007), revelando o quanto são gritantes os contrastes regionais na Amazônia Paraense. No entanto, o mais paradoxal é perceber que a “rica” região de Carajás é a mais desigual entre as regiões paraenses, com índice de Gini de 0,74 em 2005, enquanto a região menos desigual é justamente o “pobre” Marajó, com índice de 0,34. Tal relação possui outras evidências recorrentes: outras regiões com rendas per capitas elevadas e que também concentram grandes projetos (como Lago de Tucuruí e Tocantins), também possuem elevadas

concentrações de renda. Outra região que se notabiliza pela alta concentração de renda é a Metropolitana, a mais urbana de todas, conforme tabela abaixo.

Essa situação também se visualiza quando se analisa o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e percebe-se que regiões com boas performances em indicadores sociais (como Araguaia e Baixo Amazonas) possuem um desenvolvimento humano mais elevado que regiões mais “ricas”, como Carajás e Lago de Tucuruí.

Tabela 3: Síntese de Indicadores Sociais Seleccionados do Estado do Pará e das suas 12 Regiões de Integração nas áreas de Saúde, Educação e Violência

Região de Integração	Taxa de mortalidade e infantil 2005 (1)	Expectativa de vida (em anos) em 2005 (2)	Taxa de Analfabetismo Adultos 2000 (3)	IDEB Anos Iniciais em 2007 (4)	Índice de Capital Humano em 2000 (5)	Taxa de homicídios média no período 2002-2006 (6)
Araguaia	14,88	72,35	22,06	3,05	3,32	29,9
Baixo Amazonas	20,62	75,71	17,34	3,03	3,95	3,9
Carajás	25,20	68,70	26,85	2,87	3,35	42,8
Guamá	19,91	75,51	18,00	2,98	4,08	7,2
Lago de Tucuruí	32,78	67,56	27,30	2,90	3,25	68,3
Marajó	24,90	80,44	30,11	2,43	2,75	2,7
Metropolitana	22,77	70,50	27,93	2,78	6,08	28,6
Rio Caeté	19,45	77,36	8,75	3,20	3,32	2,0
Rio Capim	17,78	76,97	28,99	2,93	2,98	16,9
Tapajós	26,64	73,18	24,57	3,08	3,23	15,4
Tocantins	19,91	77,42	21,94	2,83	3,52	17,2
Xingu	26,12	71,59	26,58	3,02	2,99	16,8
Pará		71,39	16,07	2,8	5,0	

Fonte: (1) SIM/SINASC; (2) SEPOF/DIEPI/GEDE; (3) IBGE, Censo 2000; (4) MEC, Prova Brasil e Censo escolar, SAEB; (5) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003; (6) Mapa da Violência no Brasil, 2008.

A tabela 3 cobre uma série selecionada de indicadores sociais, permitindo demonstrar, por exemplo, que a região do Marajó efetivamente detém os piores indicadores sociais (é a região com maior taxa de analfabetismo entre adultos, com pior avaliação no IDEB de anos iniciais e com menor capital humano), entretanto, nota-se duas notáveis exceções: o cidadão marajoara possui a maior longevidade (expectativa de vida acima de 80 anos em 2005), além de ser um dos menos violentos (só superado neste item pela região do Rio Caeté). A região do Rio Caetés também se destaca pela baixa taxa de analfabetismo entre adultos. Por outro lado, as regiões mais “violentas” são justamente Lago de Tucuruí e Carajás (médias de taxas de homicídios entre 2002 e 2006 de 68,3 e 42,8, respectivamente). Outro ponto negativo para o

Estado do Pará e o conjunto das regiões é o baixo índice de capital humano (taxa média de anos de escolaridade), sendo que na maioria das regiões, a média de escolaridade dos adultos não chega sequer à quarta série.

4. Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento: as concepções de Região de Planejamento e Território

Wilson Cano (2007) ressalta que as disparidades regionais – especialmente em relação à renda – podem ser explicadas historicamente pelas transformações que se processam na estrutura econômica de cada país ou região. Milton Santos também interpreta historicamente esse processo a partir dos usos do território por intermédio de técnicas diversas no tempo e nos lugares pelos diferentes agentes sociais e econômicos, identificando, a grosso modo, no caso brasileiro, três grandes sucessões de “meios geográficos”: os meios “naturais”, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional (SANTOS e SILVEIRA, 2003).

No intuito de explicar as diferentes trajetórias de ocupação das sub-regiões que formam a Amazônia Paraense (ou o estado do Pará) e seus diferentes estágios de (sub)desenvolvimento, a abordagem aqui adotada também se serve da história, mas o seu foco principal é a discussão de como pode ser superado ou amenizado as graves desigualdades regionais existentes. A pista para tal resposta relaciona-se à investigação das dinâmicas territoriais de desenvolvimento que podem ajudar a superar os entraves estruturais ao crescimento econômico e à construção de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável. Tal questão impõe uma discussão sobre a concepção de território e dinâmicas de desenvolvimento territoriais, realçando as diferenças em relação à concepção de “região de planejamento”, que está na base das políticas regionais adotadas na Amazônia Paraense, inclusive na proposta de regionalização do Governo do Estado do Pará, que resultou na formação das 12 Regiões de Integração.

A concepção de “região de planejamento” possui larga tradição da economia e planejamento regionais, mas a sua contribuição mais conhecida advém da obra de François Perroux (1967), que parte de uma noção ampla de planejamento, referido como o conjunto de atividades de estudo e previsão que servem para a tomada de decisão. Dessa forma, o espaço de planejamento de certa entidade pública é representado pelo território sobre qual exerce suas atividades, assim como o espaço de planejamento de uma empresa é o território abrangido por suas decisões de compra (de insumos) e por suas decisões de venda (de produtos ou serviços).

A concepção de “região de planejamento” foi incorporada na formulação das políticas regionais no Brasil, que inicialmente se pautaram na ótica de combate aos desequilíbrios intra-regionais (tal como concebido por Celso Furtado através de seu famoso diagnóstico do GTDN, em 1959, documento fundador do sistema de planejamento regional com base na SUDENE e, posteriormente, também da SUDAM), mas que passaram, no contexto do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) do governo do general Ernesto Geisel (1975-1979), a dar lugar a um novo padrão de planejamento, que foi o *Grande Projeto de Investimento (GPI)*, ou simplesmente *Grande Projeto*. Os GPI incorporaram a concepção de *pólos de desenvolvimento*, elaborada por Perroux e defendida por teóricos do desenvolvimento capitalista desequilibrado dos anos 1950 como meio mais eficaz de assegurar a difusão acelerada do progresso técnico e a conseqüente superação das enormes desigualdades regionais que acompanham o desenvolvimento capitalista em países como o Brasil (VAINER e ARAUJO, 1992). Os GPI em quase nada contribuíram para reverter a tendência ao desenvolvimento regionalmente desequilibrado em regiões periféricas, visto que são quase nulas as suas articulações com as economias locais e regionais, dado que são empreendimentos que pouco agregam valor aos minérios extraídos do sub-solo paraense e praticamente toda sua produção é exportada para o exterior, como é caso dos projetos mineradores de Carajás, do complexo alumínio-alumina da Albrás-Alunorte, em Barcarena, entre outros. Por isso, tais empreendimentos receberam a alcunha de “enclaves de exportação” (COSTA, 2004). Atualmente, as corporações internacionais, via GPIs, são o elemento dinamizador das regiões com elevada renda per capita, mas que também se notabilizam como as mais desiguais na Amazônia Paraense, como é o caso de Carajás.

A concepção de território, por sua vez, é largamente utilizada em estudos geográficos, podendo ser definido como uma extensão do território apropriado e usado (SANTOS e SILVEIRA, 2003). Nesse caso, remete-se a processos de “*territorialização*”, ou seja, formas ou processos de apropriação do espaço nas diferentes regiões, assim como suas conseqüências, como a privatização e corporativização do território. Tais processos provocam, por sua vez, diferentes formas de “*desterritorialização*”, como, por exemplo, a desapropriação de agricultores e pescadores ribeirinhos em função da construção de uma barragem, tal como ocorreu com a UHE Tucuruí. Em outro sentido, “*reterritorialização*” é o processo de assentamento dos desterritorializados, dando-lhes, novamente, o sentido de apropriação de algo que perderam ou nunca tiveram (DALLABRIDA e BECKER, 2008).

O uso do território pode ser percebido tanto pela implantação de infra-estrutura, que M. Santos denomina de *sistemas de engenharia*, como pelo dinamismo da sociedade e da

economia. Assim, regiões que economicamente encontram-se articuladas a mercados globais ou externos orientam boa parcela dos recursos coletivos para criação de infra-estruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltadas para o comércio exterior. Tais regiões são dominados pelo imperativo da competitividade, que impõe determinadas formas de regulação política do território ou uma regulação do território para o mercado. O resultado é a criação de regiões do mandar e regiões do fazer (SANTOS e SILVEIRA, 2003).

Milton Santos alerta que as desigualdades regionais ou territoriais tendem a se acentuar na medida em que as grandes empresas influenciam, com a sua lógica de valoração, outras empresas e o comportamento do poder público, fazendo com que o território se constitua em um “território corporativo”. Ou seja, com a globalização, tende-se a confundir a lógica do mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou se instalar em dada região, exigindo a doção de um conjunto de medidas que acabam assumindo um papel de condução da política econômica e social (ibidem). A influência das empresas ou negócios “globais” é de tal ordem que pode relegar, por exemplo, a uma segunda ordem de importância outros possíveis usos do solo agrícola em regiões da “fronteira sojeira”, como se presencia atualmente em vários municípios do Tapajós, Xingu e Baixo Amazonas.

4.1. Uma abordagem alternativa: o território como meio inovador e indutor do desenvolvimento endógeno

A abordagem calcada na economia regional tradicional e na concepção de “região de planejamento” concebe a região como uma entidade sem vida, ou seja, mera plataforma ou espaço de acolhimento de iniciativas empresariais, que se distinguiria pelas vantagens comparativas de localização, onde a organização espacial seria determinada pelas estratégias de localização das empresas, particularmente das grandes empresas. Esta visão se encontra tanto nas abordagens neoclássicas como na teoria dos pólos de crescimento, ou nas teorias centro e periferia e da divisão interespaial do trabalho.

A partir dos anos 1980, começa a emergir um novo paradigma da organização territorial, primeiramente por meio das teorias de desenvolvimento endógeno, que passam a enfatizar a dinâmica endógena dos territórios (que também pode ser denominada como “dinâmica territorial do desenvolvimento”), ou seja, passa-se a enfatizar as dinâmicas organizacionais das empresas e do território na criação de recursos, bem como as interações entre as empresas e destas com os demais atores institucionais do desenvolvimento. A endogeneização do papel do território significar dizer que cada grupo de instituições e de organismos locais responsáveis por arranjos institucionais bem sucedidos é específico ao território (MULS, 2008). Dessa forma, as

abordagens contemporâneas de desenvolvimento regional ou territorial consideram o território (ou região) não mais como mero suporte passivo de recursos, mas como geradoras de novos recursos através de complexas formas organizacionais de gênese local propiciadoras de múltiplas interações entre os atores locais, bem como com outros atores extra-locais.

Entre tais formas organizacionais, destacam-se as redes, formais e informais, que emergem do território e o estruturam. Em alguns casos, tais redes conferem-lhe a condição de *meio inovador*, ou seja, um espaço socioterritorial onde ocorrem dinâmicas de aprendizagem coletivas geradoras de respostas inovadoras às alterações nas condições de enquadramento da atividade econômica local ou regional (DALLABRIDA e BECKER, 2008). As inovações passam a ser vistas como uma criação do meio, ou seja, do seu território, pois ao integrar saberes, normas e valores locais, que constituem o seu capital relacional, contrói uma matriz de desenvolvimento que produz competências próprias. O território constitui-se, assim, em meio inovador na medida em que expressa o conjunto das habilidades coletivas oriundas dessas práticas e sua mobilização em procedimentos mais ou menos informais que fazem avançar as problemáticas econômicas propriamente regionais, bem como suas soluções, que se manifestam por meio da sua cultura que assim se constitui.

Essa abordagem dos territórios como “meio inovadores” possui muita semelhança como a dos distritos industriais marshallianos (ou da chamada “Terceira Itália”), sendo que a diferença é que nos primeiros a sinergia é baseada na “identidade social familiar”, enquanto nos segundos é baseada na “identidade tecnológica e nas relações sócio-profissionais e institucionais” (DALLABRIDA e BECKER, 2008).

Na visão de Milton Santos, as possibilidades concretas de construção de novas territorialidades com certo grau de autonomia dependem da emergência de uma solidariedade orgânica, resultante de uma interdependência entre ações e atores que emana da sua existência no lugar. Trata-se de regiões onde o lugar produz informações sobre seu meio. Rádios e jornais comunitários, sindicatos, cooperativas, ONGs e associações, organizações comunitárias, pesquisas alternativas (como a produzida pela Cooperal, em Agulha Negra, no RS, que produz sementes agroecológicas voltadas à pequena propriedade) são pilares que podem ampliar a coesão da sociedade civil a serviço de interesses coletivos.

O fato de determinadas regiões não conseguirem reduzir suas desigualdades territoriais, não obstante terem uma aparente “riqueza” (ou elevada renda per capita), revela que tais regiões podem estar inseridas na lógica do processo de globalização (ou seja, sua produção estar orientada, em larga medida, ao mercado externo), mas o fazem, entretanto, de forma passiva, subordinada aos interesses econômico-corporativos multinacionalizados, sendo que o

mercado se situa como determinante da dinâmica do desenvolvimento local-regional. Este parece ser o caso tanto da região de Carajás, como do Lago de Tucuruí, por exemplo.

De outro lado, emergem as regiões ou território que produzem reações ativas, resultante da capacidade de agentes regionais superarem contradições e resolverem os conflitos através da articulação dos interesses locais com o interesses socioambientais regionalizados. E sobre tal articulação, construir um projeto próprio e específico de inserção diferenciada e diferenciadora de desenvolvimento local-regional no desenvolvimento global, vinculando os interesses econômico-corporativo multinacionalizados (mercado global e capitalista) aos interesses socioambientais regionalizados. Para isso, é preciso que os agentes regionais desenvolvam na esfera política um aparato político-institucional mediador e viabilizador do seu processo de desenvolvimento (DALLABRIDA e BECKER, 2008). Dessa forma, para tais regiões conquistarem uma certa autonomia na produção e reprodução sociocultural e ambiental, é necessário a construção de movimentos regionais fortes e autônomos, baseado em princípios de sustentabilidade e endogenização de desenvolvimento.

5. Á guisa de conclusão

Para forjar uma política de desenvolvimento territorial que possa combater efetivamente as desigualdades regionais na Amazônia Paraense, torna-se necessário modificar substancialmente os pilares que se assentam a política regional do Governo do Pará, a começar pela concepção e definição de “Região de Integração”, que ainda se encontra presa á antiga concepção de região de planejamento. Em outra medida, a definição de “região de integração” ainda está contida em uma lógica em que a região é entendida como mero espaço passivo para as estratégias de localização das empresas e a sua organização espacial é entendida pela afetação territorial de recursos. A re-definição de região, de forma a poder se inserir em um efetivo processo de desenvolvimento endógeno capaz de combater as desigualdades regionais, deve partir do conceito de territorialidade, ou seja, interligar-se ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território. Nesse sentido, o conceito de território é o espaço revestido da dimensão política, sendo que a territorialidade regional expressaria o sentido de pertença, de identidade regional, de tomada de consciência regional e de ação regional. Isso, em última consequência, pode levar a transformações territoriais mediante a adoção coletiva de um projeto de desenvolvimento com racionalidade própria, na medida em que essa coletividade tenha forte consciência de territorialidade.

Assim, torna-se necessário entender os territórios como um construto sócio-econômico e institucional e que a construção e implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial deve se basear em instituições locais representadas pelo poder público, pelo tecido empresarial e pela sociedade civil organizada, e sobre esta base se complementarão as redes e as relações formais e informais. São esses dois pólos da vida econômica de um território – de um lado, as instituições formais, que visam a regulação social e econômica, de outro, as redes e relações informais que formam um conjunto difuso de instituições, regras e comportamentos tácitos – que precisam estar interligados para ocorrer um efetivo processo de desenvolvimento endógeno (MULLS, 2008).

Em contextos sociais menos desenvolvidos, torna-se necessário promover a passagem de um nível micro de relações interpessoais para um nível macro, ou seja, transformar laços pessoais e comunitários em formas institucionais e organizacionais mais abrangentes que repercutam na esfera econômica e no circuito das trocas sociais. Formas latentes dessas redes ou laços informais pode ser evidenciado em regiões como o Marajó, conhecida por ser a mais “pobre” e com indicadores sociais mais vulneráveis entre as “regiões de integração”, mas que se notabiliza por ter a mais alta taxa de longevidade e por ser a segunda menos violenta entre as regiões. Outro exemplo pode se visualizar nos chamados “acordos de pesca”, arranjos institucionais praticados por comunidades ribeirinhas nas regiões do Baixo Tocantins e Baixo Amazonas como forma de se contrapor à pesca predatória e à escassez de recursos pesqueiros (SANTOS, 2010). Os acordos de pesca na região do Baixo Tocantins também demonstram os limites da definição de “regiões de integração” no caso da Amazônia Paraense, dado que sua ocorrência se dá em comunidades ribeirinhas que possuem um forte componente de identidade cultural e territorial, pois se reconhecem como integrantes de um território conhecido como Baixo Tocantins. A definição da “Região de Integração do Tocantins”, no entanto, também incorpora regiões e municípios cujas dinâmicas econômicas e tradições culturais têm pouco haver com a tradição cultural e dinâmica econômica *ribeirinhas* que caracterizam o território do Baixo Tocantins.

Referências

- ALENCASTRO, Luis Felipe de. *O Trato dos Viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- CANO, Wilson. Repartição e apropriação do produto social. In: Cano, W. *Introdução à Economia: uma abordagem crítica*. 2. ed. (rev. atual). São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. In: *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 39-68, jul./set. 1987.

COSTA, Francisco de Assis. A política dos incentivos fiscais e as grandes empresas agropecuárias na “fronteira” amazônica. In: COSTA, F. A. *Formação Agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: UFPA/NAEA, 2000.

COSTA, José Marcelino Monteiro. Ocupação, integração e desenvolvimento da Amazônia: 60 anos de ação federal. In: MENDES, Armando (org.) *A Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos*. 2ª ed. Belém: Banco da Amazônia, 2004.

DALLABRIDA, Valdir R.; BECKER, Dinizar F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. 2ª. Edição. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2008.

MACHADO, Lia Osório. Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira. In: *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Ano XIII, No. 1, pp. 109-138, Jan-Jul 1999.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: o conceito de Capital Social e a importância da formação de Redes entre organismos e instituições locais. In: *Revista Economia*, v. , No. 1, p. 1-21, jan/abr 2008. Brasília, 2008.

NEPSTADT, D. C.; STICLER, C. M.; ALMEIDA, O. A Globalização das indústrias de soja e de gado na Amazônia: oportunidades para conservação. In: RIVERO, S; JAYME JR., F. G. (orgs.) *As Amazonas do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

PARÁ. Secretária de Estado de Integração Regional (SEIR). *Atlas de Integração Regional*. Belém, PA: SEIR, 2010.

PAULA, João Antonio de. Amazônia: fronteira e acumulação de capital. In: RIVERO, S; JAYME JR., F. G. (orgs.) *As Amazonas do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

PERROUX, François. *A Economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005. (Coleção Milton Santos; 6).

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5ª. Edição. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Roberto A. O. *História econômica da Amazônia: 1800-1920*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SANTOS, Valcir B. Inovação Social e Instituição nos Acordos de Pesca da Amazônia Oriental. In: III Encontro Latino Americano de Ciências Sociais e Barragens. *Anais ...* Belém: dezembro de 2010. 1 CD-ROM.

TRINDADE JR., S. C. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. In: *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005.

VAINER, Carlos B.; ARAUJO, Frederico. G. B. *Grandes Projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

ⁱ O aviamento é um sistema de comércio tradicional em áreas ribeirinhas da Amazônia, no qual o produtor extrativista entrega ao aviador (comerciante) sua produção para poder pagar a dívida contraída devido à compra antecipada de gêneros alimentícios e outras mercadorias que o comerciante lhe havia “fiado”. É um sistema de “crédito sem dinheiro”, no qual o produtor extrativista se vê cada vez mais endividado.

ⁱⁱ Este processo de miscigenação ou “caboclicização” foi estimulado, inclusive, pela estratégia da Coroa portuguesa na Amazônia em tornar as populações indígenas em súditos da Coroa, como forma de viabilizar a ocupação do imenso território.