

Karina Oliveira Leitão

**A dimensão territorial  
do Programa de Aceleração do Crescimento:**  
um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que  
ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

KARINA OLIVEIRA LEITÃO

**A dimensão territorial  
do Programa de Aceleração do Crescimento:  
um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que  
ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**

São Paulo  
2009



**KARINA OLIVEIRA LEITÃO**

**A dimensão territorial  
do Programa de Aceleração do Crescimento:  
um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que  
ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**

Tese apresentada à Pós-Graduação da  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de São Paulo, para  
obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Planejamento  
Urbano e Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Erminia Terezinha  
Menon Maricato.

São Paulo  
2009

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-mail: koleitao@usp.br

Leitão, Karina Oliveira  
L533d A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo a partir do PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país / Karina Oliveira Leitão. --São Paulo, 2009.  
285 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) - FAUUSP.

Orientadora: Erminia Terezinha Menon Maricato

1.Planejamento territorial 2.Políticas públicas  
I.Título

CDU 711

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Karina Oliveira Leitão

A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país.

Tese apresentada à Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional.

**Aprovado em:**

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_





Dedico esse trabalho aos meus maiores amores: meu pai, minha mãe, Natascha, Nadja, Renan e Sherlon. Obrigada por serem meu esteio, meu suporte, minha luz e o melhor de minha vida. Obrigada por terem as minhas conquistas como suas vitórias. Sem o apoio de vocês, nada do que sou seria possível, nada do que conquistei faria sentido.

Ao meu querido Avô Avelino (*in memoriam*), que viveu bastante, mas não o suficiente para quem se acostumou a ter o seu amor. Para ele, que está no meu sangue, no meu coração, eternizado em minha memória, e assim, para sempre, em meu futuro...



## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Profa. Dra. Erminia Maricato, por ter sido muito mais do que uma orientadora, por ter sido a pessoa que me estendeu a mão e acreditou em mim nos momentos em que eu mais precisei. Por ter me dedicado uma atenção e um carinho pelos quais eu sempre serei muito grata. Nem sei se nesse espaço cabe falar do sentimento por uma orientadora que ultrapassou os laços da relação acadêmica e por quem nutro um afeto que vai muito além da admiração que sempre tive por ela como profissional e professora. Mas se não é esse o lugar mais adequado para expressar meu carinho, é o lugar onde o meu coração pediu para fazê-lo ...

À Profa. Dra. Rebeca Scherer, que conduziu os trabalhos de orientação de minha pesquisa ao longo de três anos. Por ter generosamente aceitado meu pedido de orientação, dedicado-me horas de atenção e, sobretudo, pelo exemplo de ética que guardarei por toda a minha vida

À Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Martins, a querida Malu, por ter me aberto as portas da USP, com seu jeito único de conduzir trabalhos de orientação e construir relações de afeto com seus orientandos, abrigo-os em sua vida e seu coração.

Aos Professores Dr. Jeroen Klink e Dr. Nuno Fonseca, pela leitura atenciosa e respeitosa do meu Memorial de Qualificação e pelas orientações que colaboraram enormemente para o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisa.

Aos Professores Dra. Ana Cláudia Cardoso e Dr. Jose Júlio Lima, por terem dedicado horas do seu tempo precioso para trocar idéias, dividir impressões e passar valiosíssimas informações.

Ao Prof. Dr. Jorge Oseki (*in memorian*), pela presença que permanecerá no melhor lugar das minhas lembranças, nas saudades mais ternas guardadas em meu peito...

Às secretárias da Pós-Graduação da FAUUSP, em especial à Cristina, por ter conduzido com muita delicadeza os inúmeros trâmites burocráticos que demandei ao longo do curso.

À bibliotecária Cacilda e à Rosilene do NAEA UFPA, pela atenção especial com a qual sempre atenderam aos meus pedidos de informação.

Aos estimadíssimos amigos que fiz em Belém, por meio do levantamento de dados para a pesquisa: Alberto Matta, Marcília Negrão e Liane Brito. Palavras não são suficientes para expressar minha gratidão a vocês. Ao Kelson Senra, pela gentileza de compartilhar reflexões.

À Helena, Luciana e Roberta, pelo apoio na fase do trabalho em que minhas forças já se esgotavam. Contar com a ajuda de vocês foi um alento, um sopro de alegria, que chegou na hora exata e me deu forças para seguir.

Aos amigos, Angela Pitlotto, Cid Blanco Jr, Doriane Azevedo, Eneida Heck, Giselle Megumi, Gustavo Pires, Tatiana Nobre, que se fizeram presentes a todo momento, enviando mensagens de apoio e boas vibrações. Obrigada por terem permanecido na torcida pela minha conquista.

Aos integrantes do LABHAB, pela alegria de aprender e conviver com vocês. Pelo orgulho de fazer parte desse grupo de pesquisadores, que além de competentes, seguem suas vidas em nome de causas éticas, na luta pela transformação das cidades em lugares mais justos.

Aos integrantes do grupo de estudos coordenado pela Profa. Dra. Ângela Rocha e Prof. Dr. Jorge Oseki (*in memorian*), e do grupo de pesquisadores da Fau Maranhão. Estimo muito a nossa troca e o aprendizado que vai se dando por meio da complexidade e da amizade.

À Tia Cláudia e ao Hugo, por se preocuparem comigo e me terem nos seus mais ternos pensamentos. A presença de vocês na minha é motivo de grande alegria.

À Tia Ceminha, pelas palavras e mensagens recheadas de poesia e afeto. A ela e à Tia Wanita (*in memorian*), pelo exemplo de ética, misturado com carinho e seriedade, com os quais sempre conduziram suas vidas profissionais e pessoais, tornando-se desde sempre exemplos de vida que quis seguir.

A Maria e Francisco, por razões que palavras jamais conseguiriam explicar.



Essa pesquisa contou com o apoio e bolsa da CAPES -  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível  
Superior.



## RESUMO

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país.** 2009. 285 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Esse trabalho se propõe à análise de como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007 pelo governo federal. Apesar de essencialmente voltado para o aquecimento da economia nacional, este programa sintetiza a estratégia de ação territorial da atual gestão federal, ao prever investimentos setoriais em infra-estrutura energética, logística e urbana no país e suas regiões.

Este estudo parte da hipótese de que os projetos do PAC tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Estado sobre o espaço nacional (ainda que em novas bases do capitalismo global), corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no país, reforçando a predominância de interesses privados, do capital transnacional aliado ao nacional, na estruturação espacial brasileira.

Os projetos previstos pelo PAC no estado do Pará foram selecionadas como estudo de caso para ilustrar como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada nesse programa, que particularmente no caso do território amazônico, tende a reproduzir as contradições históricas da ação estatal sobre o espaço regional, perpetuando um desenvolvimento socialmente excludente e predatório do meio-ambiente. Em última instância, o PAC reforça uma forte adaptação da região ao novo padrão de acumulação vigente, sujeitando a Amazônia a uma especialização na produção de *commodities*, reservando-lhe um papel subordinado no desenvolvimento territorial do país.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento Territorial. Planejamento Regional e Urbano. Política Pública. Programa de Aceleração do Crescimento. Amazônia. Pará.





## ABSTRACT

LEITÃO, K. O. **The Territorial Dimension of the Growth Acceleration Program – PAC: a study of the PAC in the State of Pará and the role of the Amazon in the development in Brazil.** 2009. 285 p. Doctoral thesis – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

This study aims at examining how the territorial dimension of development is addressed in the Growth Acceleration Program (*Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*) launched in 2007 by the Brazilian Federal Government. Although the *PAC* essentially aims at boosting the Brazilian economy, the *PAC* materializes the action strategy adopted by the current administration across Brazil, by allocating investments in infrastructure to the power and energy, logistics and urban sectors nationally and regionally.

Our hypothesis is that *PAC* projects tend to reinforce the historical contradictions in the action of the Federal Government across the country (despite the new grounds for global capitalism), corroborating the tradition of unequal, selective and concentrated territorial development, stressing the role played by private interests, transnational and national capital, in structuring Brazilian territory.

The *PAC* projects in the state of Pará were selected as case studies to illustrate how the territorial dimension of Brazilian development is treated under this program, which especially in the case of the Amazon region, tends to reproduce the historical contradictions of state actions over the regional development, thus perpetuating a kind of development which is socially-unequal, and environmentally-predatory. As a last resort, *PAC* projects reinforce a strong adaptation of the region according to the new pattern of accumulation, subjecting the Amazon region to a specialization on the production of commodities, thus attaching to it a merely subordinated role in the territorial development of the country.

**Keywords:** Territorial Development. Regional and Urban Planning. Public Policy. Growth Acceleration Program - *PAC*. The Amazon. State of Pará.



## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

	página
Figura 4.1: Amazônia legal - divisão político-administrativa	117
Figura 4.2: Estudo final dos Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento (2000-2003)	139
Figura 4.3: <i>Portfolio</i> de projetos no setor de transportes - ENIDs	142
Figura 4.4: <i>Portfolio</i> de projetos no setor de energia - ENIDs	143
Figura 4.5: Amazônia brasileira - desmatamento acumulado	149
Figura 4.6: Regiões de Integração do Pará	167
Figura 4.7: Déficit Habitacional no Pará 2000	171
Figura 4.8: Domicílios com acesso à rede de abastecimento de água-Pará	172
Figura 4.9: Domicílios com acesso à rede de coleta de esgoto - Pará	172
Figura 4.10: Unidades de Conservação Amazônia	175
Figura 5.1: Investimentos em infra-estrutura no Plano Plurianual 2004-2007	183
Figura 5.2: Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional	188
Figura 5.3: Foto BR 163	191
Figura 5.4: Área de influência da BR 163 - Plano BR 163 Sustentável	193
Gráfico 5.1: Investimentos em Habitação - Governo federal (2003-2008)	208
Gráfico 5.2: Investimentos em Habitação - Governo federal (2003-2008) - Atendimento por faixa de renda	208
Figura 5.5 Regionalização do Estudo para Subsidiar a Dimensão Territorial do Planejamento	214
Figura 6.1: Rodovias PAC - Região Norte	231
Figura 6.2: Rodovias PAC - Região Nordeste	231
Figura 6.3: Rodovias PAC - Região Sudeste	232
Figura 6.4: Rodovias PAC - Região Sul	232
Figura 6.5: Rodovias PAC - Região Centro-Oeste	233
Figura 6.6: Ferrovias PAC - Sistema de bitola larga	233
Figura 6.7: Ferrovias PAC - Sistema de bitola estreita	234
Figura 6.8: Hidrovias PAC	234
Figura 6.9: Portos PAC	235
Figura 6.10: Aeroportos PAC	235

Figura 6.11: Usinas Hidrelétricas - UHE PAC	236
Figura 6.12: Usinas Termoelétricas - UTE PAC	236
Figura 6.13: Transmissão de Energia Elétrica PAC	237
Figura 6.14: Transporte de Gás Natural PAC	237
Figura 6.15: Municípios elegíveis para atendimento do Programa Prioritário de Investimento do PAC - PPI PAC	240
Figura 6.16: Investimentos em infra-estrutura energética previstos no PAC Pará	247
Figura 6.17: Investimentos em infra-estrutura logística previstos no PAC Pará	253

## LISTA DE TABELAS

	página
Tabela 4.1: Taxa geométrica anual de crescimento da população dos estados da Amazônia Legal - 1940-2000 (%)	126
Tabela 4.2: Área desmatada acumulada na Amazônia Legal, 1980-2008 (mil km <sup>2</sup> )	149
Tabela 4.3: Evolução das taxas de desmatamento por estado na Amazônia Legal, 1999-2007 (km <sup>2</sup> )	149
Tabela 4.4: População residente na Região Metropolitana de Belém	155
Tabela 4.5: Distribuição dos Municípios da Amazônia Legal por classes de tamanho populacional entre 1970 e 2000	159
Tabela 4.6 : População rural e urbana no Brasil e taxa de urbanização na Amazônia Legal (1940 - 2000)	160
Tabela 4.7: Saneamento básico Amazônia Legal - 2000	162
Tabela 4.8: População Economicamente Ativa - PEA ocupada, com carteira assinada – Amazônia Legal (2006)	163
Tabela 4.9: PIB por região de integração do estado (2004/2005)	166
Tabela 4.10: Regiões de Integração do Pará, população e principais características	167
Tabela 4.11: Índice de Desenvolvimento Humano – Estados que compõem Amazônia Legal	169
Tabela 4.12: Estimativas revisadas do Déficit Habitacional Básico - Grandes Regiões, Unidades da Federação no Norte e Brasil - 2000	169
Tabela 4.13: Saldo migratório dos estados da Amazônia Brasileira - 1990 a 2006	173
Tabela 6.1: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)	225
Tabela 6.2: Distribuição Inicial dos Investimentos previstos no PAC por região do país (2007-2010)	226
Tabela 6.3: Valores Atualizados de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)	227
Tabela 6.4: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana (2007-2010)	238
Tabela 6.5: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana por região (2007-2010)	239
Tabela 6.6: Fontes de recursos para habitação no PAC (2007-2010) – previsão inicial	241
Tabela 6.7: Fontes de recursos para saneamento básico no PAC (2007-2010) – previsão inicial	243
Tabela 6.8: Investimentos contratados e selecionados no PAC Habitação (até dezembro de 2008)	243
Tabela 6.9: Investimentos contratados e selecionados no PAC Saneamento (até dezembro de 2008)	244
Tabela 6.10: Previsão de Investimentos PAC Pará (2007-2010 e pós 2010)	247
Tabela 6.11: Investimentos do PAC Pará em Infra-estrutura social e urbana (governos federal, estadual e municipais proponentes)	258
Tabela 6.12: Investimentos do PAC Pará em Infra-estrutura social e urbana (Governo do Estado proponente)	260



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIPT - Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica  
ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia  
ADENE - Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
ALBRÁS - Alumínio Brasileiro S.A  
ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão  
BASA - Banco da Amazônia  
BCA - Banco de Crédito da Amazônia  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BR - Rodovia federal  
CDS - Centro de Desenvolvimento Sustentável  
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CF - Constituição Federal  
CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
CGPAC - Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento  
CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco  
CIA - Central de Inteligência Americana  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
COEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará  
COHAB - Companhia Estadual de Habitação do Pará  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONDEL - Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
CONDESSA - Consórcio pelo Desenvolvimento Sócio-Ambiental da BR 163  
CONVIVER - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido  
COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará  
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CVSF - Comissão do Vale do São Francisco  
DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem  
DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte  
ELETROBRÁS - Centrais Elétricas do Brasil S/A  
ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENIDs - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste  
FDA - Fundo Desenvolvimento da Amazônia  
FDNE - Fundo Desenvolvimento do Nordeste  
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social  
FETAGRI PA - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia  
FJP – Fundação João Pinheiro  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional  
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte  
FORMAD - Fórum Mato-Grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
FUNDEP - Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa  
FUPAM - Fundação para a Pesquisa Ambiental  
FVPP - Fundação Viver, Produzir e Preservar  
GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins  
GEPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento  
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico  
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
ICOMI - Indústria de Comércio de Minérios S.A  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPEADATA - Base de Dados do IPEA  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IR - Imposto de Renda  
ISA - Instituto Socioambiental  
ITERPA - Instituto de Terras do Pará  
LABHAB - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo  
LT - Linha de Transmissão  
MP - Medida Provisória  
MRN - Mineração Rio do Norte  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OGU - Orçamento Geral da União  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAS - Plano Amazônia Sustentável  
PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIN - Programa de Integração Nacional



PL - Projeto de Lei  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia  
PP - Partido Progressista  
PPA - Plano Plurianual  
PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal  
PPGEO / UFPE - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco  
PPI - Projeto Piloto de Investimento  
PPI PAC - Programa Prioritário de Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento  
PRODUZIR - Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres  
PROMESO - Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais  
PROMOVER - Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões  
PROTERRA - Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura do Norte e Nordeste  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RADAM - Programa Radar da Amazônia  
RMB - Região Metropolitana de Belém  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SEDURB - Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Pará  
SEGOV - Secretaria de Governo do Estado do Pará  
SEPOF - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará  
SIVAM - Sistema de Vigilância na Amazônia  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SNI - Sistema Nacional de Informações  
SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento Regional da Amazônia  
SUDECO - Superintendência de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TECA - Terminal de Cargas Aéreas  
TPS - Terminal de Passageiros  
TVA - *Tennessee Valley Authority*  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UHE - Usina Hidrelétrica  
UnB - Universidade de Brasília  
UNICAMP - Universidade de Campinas  
USP - Universidade de São Paulo  
UTE - Usina Termoelétrica  
ZEE - Zoneamento Econômico-Ecológico  
ZFM - Zona Franca de Manaus



## SUMÁRIO

	página
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>29</b>
<b><u>PARTE I – ALGUMAS DETERMINAÇÕES DAS CONTRADIÇÕES DA AÇÃO ESTATAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL</u></b>	<b>37</b>
I.1 Notas introdutórias sobre a ação estatal no campo do desenvolvimento territorial no país	38
<b>CAPÍTULO 1 - Bases teóricas do debate regional e seus rebatimentos na experiência de planejamento territorial no país</b>	<b>43</b>
1.1 Estudos regionais x ações territoriais	44
1.2 A alternativa marxista ao debate regional hegemônico	69
<b>CAPÍTULO 2 - Impactos da formação incompleta, dependente e subordinada da nação sobre o desenvolvimento territorial no país</b>	<b>75</b>
2.1 A formação incompleta e dependente do desenvolvimento da nação e seus rebatimentos na fragilidade do federalismo brasileiro	75
2.2 A inserção subordinada do Brasil no movimento de internacionalização do capital e seus efeitos sobre a dinâmica territorial no país	84
2.2.1 Algumas considerações sobre o fenômeno da globalização e seus impactos nas esferas político-institucional e territorial	88
2.2.2 As tendências que o cenário econômico internacional e a transnacionalização do capital imprimem na dinâmica territorial brasileira	93
<b>CAPÍTULO 3 - Bases sociais que influenciam práticas arcaicas e ideológicas no âmbito da ação estatal sobre o desenvolvimento territorial no país</b>	<b>99</b>
3.1 Patrimonialismo e práticas clientelistas x fragmentação política, econômica e territorial da nação	100
3.2 Discursos deslocados da prática, planos sem projeto e projetos sem plano na caracterização do planejamento territorial no país	108
<b><u>PARTE II – A AÇÃO PLANEJADA DO ESTADO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SELETIVO E CONCENTRADO NA REGIÃO</u></b>	<b>111</b>

**CAPÍTULO 4 – Desenvolvimento territorial e processo de urbanização na Amazônia 113**

4.1 Entre enclaves, pólos e eixos: as contradições do desenvolvimento territorial na Amazônia	114
4.1.1 A criação da SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia	117
4.1.2 O regime militar e a Operação Amazônia	119
4.1.3 O PIN – Programa de Integração Nacional	123
4.1.4 PNDs e PDAs – Planos Nacionais de Desenvolvimento e Planos de Desenvolvimento da Amazônia	125
4.1.5 POLAMAZÔNIA e Grandes Projetos de Investimento	127
4.1.6 As políticas territoriais federais e o fim da centralização autoritária	135
4.1.7 ENIDs - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	137
4.1.8 SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia	144
4.1.9 Os impactos que emergem das estratégias territoriais na região	145
4.2 O processo de urbanização e as tendências que se delineiam na recente configuração do território na Amazônia, com foco para o Estado do Pará	151
4.2.1 Caracterização do estado do Pará	164
4.2.2 Reestruturação do território paraense – processos locais, dinâmicas globais	172

**PARTE III – AÇÕES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DO GOVERNO FEDERAL A PARTIR DE 2003 177**

**Capítulo 5 – As contrastantes diretrizes do governo para o desenvolvimento territorial do país 179**

5.1 Os ENIDS (Eixos nacionais de Desenvolvimento) e o PPA (Plano Plurianual) 2004-2007	181
5.2 As diretrizes do Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus planos multi-escalares	185
5.2.1 Plano BR 163 Sustentável	190
5.2.2 PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial	194
5.2.3 Financiamento do Desenvolvimento Regional	195
5.2.4 Nova SUDAM	198
5.2.5 Plano Amazônia Sustentável	201
5.3 As diretrizes do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU e suas ações setoriais	204
5.3.1 PLANHAB x Pacote habitacional	211
5.4 O PPA 2008-2011e o Estudo do Ministério do Planejamento para a Territorialização do orçamento federal	213

<b>CAPÍTULO 6 – O Programa de Aceleração do Crescimento: ruptura ou continuidade das contradições históricas da ação estatal sobre o território brasileiro?</b>	<b>217</b>
6.1 O lançamento do PAC x o modelo conservador de política econômica do governo	218
6.2 As medidas previstas no PAC e a concepção de território subjacente ao programa	220
6.3 Uma carteira de projetos setoriais não territorializados	223
6.3.1 A dimensão regional do PAC: as concepções e práticas de planejamento a que o programa se remete	229
6.3.2 A dimensão urbana do PAC: continuidade das diretrizes da política urbana do Ministério das Cidades	238
6.4 O PAC no estado do Pará e o lugar da Amazônia do desenvolvimento territorial brasileiro	246
6.4.1 Os investimentos logísticos e energéticos: a reprodução da ação estatal predatória sobre o território regional	247
6.4.1.1 Usina Hidrelétrica de Belo Monte	248
6.4.1.2 Usina Termoelétrica em Barcarena	250
6.4.1.3 Rodovias BR 163 e BR 230	253
6.4.1.4 Eclusas de Tucuruí e Hidrovia do Tocantins	255
6.4.1.5 Ferrovia Norte-Sul e Porto de Vila do Conde	257
6.4.2 Os investimentos em infra-estrutura social e urbana do PAC Pará: a insuficiência de recursos diante dos déficits urbanos acumulados	258
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>263</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>269</b>



## INTRODUÇÃO

A pesquisa que deu base ao desenvolvimento deste trabalho partiu da constatação de um descompasso entre as ações de planejamento territorial e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal na gestão iniciada em 2003 e reeleita em 2007, sob o comando de uma coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores e o Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Desde o primeiro mandato de governo (2003-2006) as expectativas em torno de uma possível renovação programática na condução das políticas federais deram lugar a posturas conflitantes internas à gestão, no que tange o campo do desenvolvimento<sup>1</sup> territorial (THÉRY, 2005).

As tentativas de recuperação do papel planejador do Estado por parte de alguns setores de governo foram sendo paulatinamente destituídas de seus ímpetus transformadores iniciais. É o caso, por exemplo, do Ministério da Integração Nacional com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e do Ministério das Cidades no processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A política da pasta da integração nacional, assentada numa tentativa de abordar o território a partir de sub-regiões prioritárias de desenvolvimento, nunca chegou a ser implementada (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2003). E o Ministério das Cidades, que vinha desenvolvendo um trabalho de construção de novos marcos regulatórios e programáticos para suas políticas setoriais (no âmbito de amplos processos participativos realizados em conferências nacionais entre cidades), foi entregue a um partido conservador ainda no primeiro

---

<sup>1</sup> No campo da economia, o conceito de desenvolvimento é ligado a um certo juízo de valor, a uma noção de expansão do progresso que tem efeitos irradiadores. Nesse trabalho, faço uso correntemente da expressão desenvolvimento, e sobretudo desenvolvimento territorial, no seu sentido estritamente analítico, em que desenvolver implica em promover transformações no campo institucional, que decorrem da utilização de recursos adicionais, gerando mudanças em um determinado sistema (conforme explica Furtado, 2008). Ou seja, quando me refiro ao campo do desenvolvimento territorial, parto da simples constatação de que este envolve medidas institucionais e prevê a utilização de recursos que têm impactos sobre o território, sem incorporar a idéia que as transformações territoriais geradas representaram algum tipo de avanço. Ao longo do texto, nos momentos em que eu usar o conceito de desenvolvimento no sentido de alargamento de possibilidades, de construção de ações e políticas para superação do atraso, deixarei claro que o conceito está sendo usado nessa acepção.

mandato de governo, em meio a negociações partidárias e troca de apoio político por cargos na máquina pública (MARICATO, 2009). Com essa mudança, a agenda da reforma urbana que orientou a criação do ministério foi perdendo força e várias propostas constitutivas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que vinham sendo elaboradas, não foram levadas adiante.

Desde então, o exercício<sup>2</sup> de planejamento territorial desenvolvido por determinados setores do governo federal (com a elaboração de políticas, planos e estudos regionais e urbanos), tem recorrentemente se desfeito diante da prioridade dada à implementação de programas setoriais. Esse processo culminou, no início da segunda gestão federal petista (2007-2010), com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007a), prevendo medidas institucionais para “melhoria do ambiente de investimentos” no país e uma carteira de projetos infra-estruturais, reacendendo no Brasil o debate a respeito da capacidade de investimentos em infra-estrutura gerarem dinamismos regionais, ou novos desequilíbrios socioespaciais.

Apesar de ser essencialmente voltado para a dinamização da economia nacional, esse programa sintetiza, em última instância, a estratégia de ação territorial da atual gestão federal, ao prever investimentos setoriais em infra-estrutura energética, logística e urbana no país e suas regiões. É nesse sentido que a presente tese se propôs a discutir como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada no PAC, ainda que ela não seja priorizada no programa e que seu plano de investimentos não tenha sido elaborado de maneira territorializada. Para além da dimensão econômica do programa, contemplada por suas medidas institucionais, o estudo se propôs a entender como as questões regional e urbana estão colocadas no PAC e que

---

<sup>2</sup> Note-se que ao longo do trabalho, utilizarei as expressões exercício de planejamento, ações de planejamento, e iniciativas de planejamento, no intuito de diferenciá-las do planejamento propriamente dito, entendido como instrumento da ação política (SCHERER, 2004), que pressupõe um processo contínuo e distingue a realização de três etapas: a decisão de planejar, a definição política dos objetivos e a formulação do plano em si (LAFER, 2001). A utilização dos termos exercício, iniciativa e ação de planejamento tem, neste trabalho, a função de referir-se a peças técnicas e planos elaborados por órgãos do governo sem prever a etapa de implementação, como suporia o planejamento propriamente dito.



tendências elas delineiam para a organização do espaço nacional ao partirem de uma concepção de território como mero local de investimentos<sup>3</sup>.

Note-se também que os investimentos setoriais são tratados no PAC como mecanismos para aquecimento da economia do país, trazendo à tona o debate sobre a capacidade de investimentos em infra-estrutura produzirem efeitos de crescimento econômico, mas sobretudo ensejando a questão presente na pesquisa sobre quem, de fato, se apropria dos benefícios desses investimentos do Estado em infra-estrutura.

Além disso, considerando-se que ações setoriais têm sido mais decisivas na estruturação do território nacional do que políticas explicitamente elaboradas para intervir no território (VAINER, 2007b), o *portfolio* de investimentos do PAC sinaliza com a tendência de impactar a organização de espaços regionais e as formas de apropriação de recursos territorializados no país.

É possível constatar uma clara correspondência do programa com a abordagem territorial assumida na retomada das iniciativas de planejamento regional no Brasil por parte do governo federal na década de 1990. Os Planos Plurianuais dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1996-1999, 2000-2002) previam a realização de investimentos no setor de infraestrutura, sobretudo de transportes, via implantação de Eixos Nacionais e Integração e Desenvolvimento, que se resumiam a corredores de circulação e escoamento de mercadorias voltadas para exportação (GONÇALVES, 2003).

O PAC não só incorporou diversos projetos previstos no programa dos eixos de integração da segunda metade da década de 90, como assumiu a mesma lógica de intervenção sobre o território a partir da estruturação de grandes vias de penetração, visando uma inserção competitiva dos espaços regionais brasileiros nos circuitos internacionais da economia.

Diante dessas constatações iniciais, a pesquisa ora apresentada se propôs a discutir a hipótese de que os projetos do PAC tendem a reiterar as

---

<sup>3</sup> Contribuíram para formulação das questões apresentadas, as reflexões do Prof. Dr. Carlos Vainer durante apresentação em Mesa Redonda do XII Encontro da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, na qual ele discorreu sobre possíveis níveis de análise dos projetos contidos no PAC (Cf. VAINER, Carlos Vainer. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional**. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007c - informação verbal).

contradições históricas da ação do Estado sobre o espaço nacional, ainda que em novas bases do capitalismo global, corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no país, reforçando a predominância de interesses privados (do capital transacional aliado ao nacional), na estruturação espacial brasileira.

Na hipótese formulada, refiro-me às tendências que os investimentos do PAC delineiam, e não, por exemplo, aos impactos das obras do PAC, haja vista que o programa ainda está em andamento, com previsão de duração entre os anos de 2007 e 2010 e plano de investimento para além de 2010. A pesquisa desenvolvida baseou-se no estudo do PAC ao longo de praticamente dois anos de sua execução, compreendidos entre o mês de seu lançamento, janeiro de 2007, e dezembro de 2008, data à qual se refere o mais recente balanço do governo federal a respeito das obras e medidas contidas do PAC (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2007a).

Para complementar a demonstração da hipótese ao longo do trabalho, foi selecionado como estudo de caso, o *portifolio* de projetos do PAC no estado do Pará, a fim de ilustrar como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada pelo programa, no contexto do território amazônico, em região de importância estratégica para o desenvolvimento nacional<sup>4</sup>, e que inclusive assumiu centralidade no programa de governo e na ação planejada da gestão federal estudada (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008).

“O que se conhece como região amazônica é um híbrido de conceitos geográficos, históricos” (MACHADO, 1995, p.88). Neste trabalho, o termo Amazônia é utilizado para designar a região de planejamento definida desde a década de 1950<sup>5</sup> (referente à bacia hidrográfica do Rio Amazonas no território brasileiro), para efeitos de intervenção do Estado sobre o território regional, com limites que variaram ligeiramente desde então, e que atualmente compreendem os estados do norte do país e incluem parte do Maranhão (a

---

<sup>4</sup> O patrimônio natural da região amazônica é estratégico para o desenvolvimento nacional e tem sido alvo de interesse internacional, dentre outros aspectos, pela sua imensa biodiversidade, seus recursos hídricos e minerais, seu potencial energético e importância para manutenção do equilíbrio climático do planeta.

<sup>5</sup> A Amazônia Legal foi definida pela primeira vez no âmbito da jurisdição do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Lei nº 1806/1953), conforme discussão realizada no capítulo 4.

oeste do meridiano 44º)<sup>6</sup>. A população amazônica corresponde a pouco mais de 12% da população brasileira e a 10% da população urbana no país; a Amazônia compreende praticamente 60% do território nacional, mas a magnitude da superfície por ela ocupada não corresponde ao seu peso na economia nacional: o Produto Interno Bruto amazônico é de apenas 8% do nacional, aproximadamente (IBGE, 2007).

A opção pelo estudo no PAC no Pará partiu da constatação de que os investimentos previstos para o estado, visando, dentre outros projetos, a construção da Usina Hidrelétrica no Xingu, a pavimentação das rodovias BR-163 e BR-230, as Eclusas de Tucuruí e a Hidrovia no Rio Tocantins, davam sinais de reprodução da lógica de intervenção estatal no território regional, consolidada a partir da década de 50, calcada na implantação de grandes projetos infra-estruturais que priorizam largamente o crescimento econômico (CASTRO, 2001). Indicavam também uma inobservância a potenciais impactos socioambientais negativos, em discordância com o discurso defensor de uma pretensa sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, presente em outros planos elaborados ao longo da própria gestão do presidente Lula para a região (como é o caso, por exemplo, das diretrizes contidas Plano Amazônia Sustentável, que acabou por consistir numa peça técnica recheada de intenções, sem previsão concreta de implementação – Presidência da República, 2008).

É com esse olhar que se desenvolveu a análise das obras previstas no PAC no estado do Pará, com o intuito de entender em que medida elas prolongam as estratégias históricas de ação estatal sobre o espaço amazônico, reconhecidamente predatórias e excludentes<sup>7</sup>, e até que ponto reiteram seu papel de fronteira de apropriação de recursos no desenvolvimento do país.

Conforme se depreende pela temática abordada nessa pesquisa, a ação estatal e seu papel na estruturação e organização do território assumem centralidade nas discussões às quais esse trabalho se propôs.

---

<sup>6</sup> Cf. Lei Complementar nº 124/2007, que recriou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia -SUDAM, extinta em 2001.

<sup>7</sup> Sobre vasta crítica sobre a ação do Estado na região amazônica, cf. Ab'Saber, 1992; Castro, 2006 ; Coelho, 2005; Costa, 2005; Monteiro, 2005; Théry, 2005 - dentre outros citados ao longo do capítulos 4.

A análise das políticas estatais realizadas no âmbito da presente pesquisa reconhece a natureza contraditória da ação do Estado, entendido aqui para além da visão marxista simplista que o encara como mero instrumento de dominação de classe<sup>8</sup>, mas conforme a leitura de Offe (1984), para quem o Estado age em defesa não de uma classe específica, mas dos interesses de uma sociedade capitalista de classes, visando criar e sustentar as condições de acumulação para manutenção do sistema como um todo. Nesses termos, os interesses contraditórios mediados pelo Estado em um determinado território conduzem a uma “atuação variada e variável sobre a dinâmica de classes” (SCHERER, 1994, p.84), da qual decorrem um planejamento da ação estatal e políticas públicas também contraditórias.

O planejamento emerge, portanto, como “uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos” (OLIVEIRA, 1981, p.23).

Vale ressaltar que a pesquisa também está referenciada na abordagem furtadiana das contradições do desenvolvimento nacional fundado na condição de dependência externa do país (FURTADO, 1992a, 2008) e nas peculiaridades do Estado brasileiro, segundo intérpretes de nossa formação social (HOLANDA, 1992; VIANNA, 1974; FAORO, 1977; LEAL, 1975) que elucidaram, em análises clássicas, como a matriz patrimonialista e práticas clientelísticas moldaram a ação estatal no país, favorecendo a proeminência de interesses privatistas, em detrimento de projetos políticos de interesse público.

O desenvolvimento da pesquisa acerca das políticas, planos, e programas de governo abordados no trabalho (o que inclui o foco no estudo do PAC no Brasil e no Pará), baseou-se na análise crítica de fontes primárias (relatórios, peças técnicas, documentos, estudos e diagnósticos oficiais, leis,

---

<sup>8</sup> Conforme Scherer (1987), essa visão marxista da teoria do Estado, decorre da leitura de Lênin, embasado na visão de que o Estado surge da necessidade do controle do conflito de classes (Cf. LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961, *apud* Scherer, 1987). A outra linha marxista da teoria do Estado, de visão menos restrita acerca da relação de dominação entre as classes sociais e o papel do Estado nesse processo, na qual se insere a produção de Claus Offe (1984), deriva da forma como Marx analisa as classes sociais em: MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1956, *apud* Scherer, 1987.

discursos e mensagens do governo em geral), além de entrevistas<sup>9</sup> com técnicos envolvidos nas atuais gestões, federal (iniciada em 2003, reeleita em 2007) e paraense (iniciada em 2007). A pesquisa utilizou-se também de informações e considerações divulgadas em fontes secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos e periódicos).

O trabalho está organizado em três partes. A primeira delas analisa um conjunto de determinações estruturais e conjunturais da ação planejada do Estado brasileiro no campo do desenvolvimento territorial que têm historicamente produzido desigualdades socioespaciais, disparidades regionais e tendência à fragmentação do território nacional.

Nessa parte, as contradições da ação territorial do Estado no país são relacionadas: aos referenciais teóricos do planejamento em sua dimensão regional (no capítulo 1); às particularidades da formação da nação e sua forma de inserção subordinada no movimento de internacionalização do capital (no capítulo 2); às bases sociais arcaicas que favorecem a territorialização de interesses privados, e aos conteúdos ideológicos presentes nos discursos que se deslocam da prática, em planos territoriais frequentemente elaborados sem perspectiva real de implementação (no capítulo 3).

A segunda parte da tese, que compreende o capítulo 4, faz uma recuperação histórica da ação estatal planejada na Amazônia a partir da década de 1950, analisando os seus impactos sobre o processo de urbanização e o desenvolvimento espacialmente seletivo e ambientalmente predatório na região. Ela também realiza uma caracterização socioeconômica do Pará e uma análise das dinâmicas territoriais nesse estado, que é focado no estudo dos projetos do PAC.

A terceira parte do trabalho concentra-se no objeto de estudo ao qual a tese se propôs a examinar. O capítulo 5 faz uma recuperação das ações de planejamento territorial desenvolvidas pelo governo federal a partir de 2003, com o objetivo de elucidar os embates travados por distintos setores do governo em torno de concepções contrastantes de desenvolvimento territorial para o país, e ainda, os recorrentes processos de desconstituição de

---

<sup>9</sup> Conforme lista de entrevistados citados junto às referências bibliográficas finais e indicados ao longo do trabalho como fontes de informação verbal da pesquisa.

iniciativas de planejamento em privilégio do lançamento de carteiras de projetos setoriais não territorializados.

Os planos selecionados para análise no capítulo 5 referem-se ao exercício de planejamento desenvolvido a partir de 2003 junto aos Ministérios da Integração Nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus planos multi-escalares), das Cidades (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Estudo de Tipologias de Cidades para subsidiar o planejamento urbano de maneira integrada ao regional) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 e Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial no Planejamento).

O capítulo 6 se concentra no estudo do PAC propriamente dito, analisando as dimensões regional e urbana subjacentes ao programa. O capítulo enfoca o PAC segundo investimentos divididos em cada eixo de infraestrutura previsto no programa, e em seguida, segundo projetos previstos para o estado do Pará.

As considerações finais retomam as premissas de estudo e o percurso analítico realizado no trabalho para demonstração da hipótese formulada.

## PARTE I.

### ALGUMAS DETERMINAÇÕES DAS CONTRADIÇÕES DA AÇÃO ESTATAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

A primeira parte desta tese discute algumas das principais determinações das contradições da ação estatal sobre o desenvolvimento territorial brasileiro, relacionando suas tendências com referenciais teóricos do planejamento em sua dimensão regional, com as particularidades da formação da nação e sua forma de inserção no movimento de internacionalização do capital, e ainda com práticas sociais arcaicas e ideológicas que perpassam o exercício de planejamento territorial no país.

O objetivo desta parte é analisar um panorama de questões (de ordem estrutural e conjuntural, selecionadas de acordo com o foco do presente estudo), que travam o pleno desenvolvimento territorial no país ao moldar intervenções que freqüentemente produziram tendências a distorções sociais, disparidades regionais, fragmentação do território e um desenvolvimento historicamente desigual do espaço nacional.

Nos capítulos que compõem esta seção da tese, a ação estatal no campo territorial no Brasil é examinada à luz de seus impulsos descontínuos, que ensejam modificações de rumos capazes inclusive de neutralizar avanços conquistados (PEDRÃO, 2003).

O primeiro capítulo discute de que maneira a experiência de planejamento territorial no Brasil (com ênfase a partir da década de 50) sofre influência dos paradigmas teórico-conceituais hegemônicos do debate regional. Note-se que na presente tese a dimensão urbana do desenvolvimento territorial é entendida no âmbito da discussão regional.

O segundo capítulo examina as conseqüências do caráter dependente do nosso desenvolvimento e da forma subordinada de inserção do país no movimento de internacionalização do capital para o desenvolvimento territorial brasileiro. Essa análise se dá com ênfase para o estágio recente de reestruturação do sistema capitalista, em que os impactos da globalização

incidem sobre a dinâmica territorial no país de maneira a sujeitar porções do território aos interesses do capital internacionalizado comandado pelos conglomerados transacionais e acirrar ainda mais desigualdades sociais e espaciais históricas no país.

O terceiro capítulo analisa como a ação planejada do Estado brasileiro no campo territorial no país é moldada pelas marcas do atraso, evidenciado em práticas sociais que favorecem a territorialização de interesses privados em detrimento dos coletivos, e dos discursos que se deslocam da prática em planos territoriais usualmente elaborados sem perspectiva factível de implementação.

## **1.1 Notas introdutórias sobre a ação estatal no campo do desenvolvimento territorial no país**

Nessa primeira parte da tese se verá que o histórico de ações de planejamento territorial no Brasil, apesar do discurso favorável à redução de desigualdades inter-regionais, tem se calcado na constituição espacialmente heterogênea e fragmentada do espaço nacional (ARAÚJO, 1993).

Também se verá que o surgimento da questão regional nas economias capitalistas remonta ao período entre guerras. No Brasil, a experiência de planejamento regional<sup>10</sup> iniciou-se na década de 50<sup>11</sup>, assim como em outros países capitalistas periféricos, sob a influência do debate internacional e nacional em torno das principais correntes das chamadas teorias de desenvolvimento econômico e dos estudos regionais da geografia e da sociologia urbana (BRANDÃO, 2004).

O desenvolvimento territorial no Brasil sofreu influência dos ciclos de expansão da economia no país que refletiram a conjuntura de forças políticas, a conjunção de interesses privados, a forma de condução do projeto de

---

<sup>10</sup> Planejamento regional entendido como a ação planejada do Estado sobre o espaço regional.

<sup>11</sup> As preocupações com o desenvolvimento regional no Brasil remontam ao período do Estado Novo, ainda que a experiência de planejamento propriamente dita tenha se iniciado no país na década de 50 (IANNI, 1977; PEDRÃO, 2003). As ações iniciais voltadas para o desenvolvimento das regiões brasileiras, sobretudo em função da problemática do desenvolvimento nordestino e as conseqüências das severas secas, iniciaram-se nas décadas de 30 e 40, com a criação de medidas institucionais, e se desdobraram na década de 50, notadamente com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste SUDENE (1959) (conforme discussão no capítulo 1).



desenvolvimento nacional (COUTINHO, 2003); e ainda, a maneira como o país se insere no sistema capitalista internacional (ARAÚJO, 1993).

Em linhas gerais, de meados da década de 1950 à metade dos anos 60, a ação do Estado brasileiro no campo do desenvolvimento regional se deu através de objetivos de redução de disparidades regionais e de integração do mercado nacional, via projeto industrializante calcado no modelo de “substituição de importações”<sup>12</sup> de orientação cepalina. É nessa época que se verifica no Brasil o início da experiência de planejamento estatal regional propriamente dito (PEDRÃO, 2003), e que se inicia a montagem dos órgãos governamentais para atuação na questão regional (CANO, 1998a).

De meados de 60 à metade dos anos 80, durante a vigência do regime ditatorial, a ação estatal centrou-se na implementação de um projeto de desenvolvimento autônomo da nação, ainda visando a integração do espaço nacional e a industrialização via substituição de importações, nesse momento combinadas a políticas liberalizantes que conduziram o país a um forte endividamento nacional, fatal para a continuidade do próprio projeto nacional desenvolvimentista (TAVARES, 2000). A experiência regional empreendida durante a ditadura militar se revelou contraditória na medida em que acabou por proporcionar a pretendida integração dos mercados, porém às custas da conformação de um espaço nacional profundamente desigual (VAINER, 2007a) e de um desenvolvimento internamente excludente, que promoveu crescimento da renda, concentrando-a enormemente (ARAÚJO, 1993).

---

<sup>12</sup> Oliveira adverte para a imprecisão do termo “substituição de importações”, pois entende que esse processo nunca se tratou exatamente de “substituir importações”, posto que elas jamais se deram na escala que os novos setores da economia moderna se instalaram no país (OLIVEIRA 1995). Tavares também se ateve a uma profunda análise do processo de substituição de importações, e para ela tampouco o termo que o define é preciso, pois “tanto a produção nacional quanto a importação de equipamentos foram sempre pró-cíclicas, mas a natureza dos equipamentos nacionais e estrangeiros sempre foi complementar e não substitutiva” (TAVARES, 2000, p.470). Para a autora, esse termo induz ao entendimento reducionista de que o processo de substituição de importações consiste em uma opção simples de substituir componentes da pauta de importações por produtos nacionais. Quando na verdade, esse termo refere-se tanto à produção interna substitutiva, quanto a um processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, através do qual se pretende transformar a economia e sua condição de dependência do mercado externo, mediante o estímulo ao desenvolvimento industrial interno (esse processo prevê inclusive a importação de bens de capital e matérias-primas necessárias à instalação de novas unidades industriais que permitam dar continuidade ao processo de substituição de importações) (TAVARES, 1972).

Nesse período, segundo Tavares (1993), a expansão capitalista no Brasil se deu com base na tradição da “modernização conservadora”<sup>13</sup>, através da qual, a despeito da grande expansão e da intensa modernização da economia do país, reproduziram-se contradições no interior da sociedade nacional e a industrialização e a urbanização avançaram mantendo estruturas sociais conservadoras, um setor agrário arcaico e a história de dependência econômica externa.

Tavares (2000, p.468) caracteriza esse período ainda com base na idéia de “uma construção incompleta de um arremedo de capitalismo monopolista de Estado”, que não conduziu o país a um crescimento auto-sustentado de base nacional, e ressalta a dimensão passiva da intermediação do Estado, em que o sistema financeiro público não participa como sujeito do processo de monopolização do capital que lhe é exterior, e no qual os conglomerados financeiros não cumprem a função de capital organizado em associação ao capital industrial, mas sim, assumem o papel de mero capital rentista e patrimonial.

A partir da década de 80, emergiram novos determinantes da problemática regional, face à globalização que reforçava desigualdades e desequilíbrios regionais anteriores.

De meados da década de 80, à metade dos anos 90, a ação do Estado brasileiro no campo do desenvolvimento regional foi constrangida pela crise mundial da dívida e seus rebatimentos internos sobre a crise financeira do setor público. Nesse cenário, o planejamento cedeu espaço para a necessidade de gerenciar a crise e a constante ameaça de hiperinflação, o modelo industrializante brasileiro claudicou, a ausência de investimento degradou a infra-estrutura econômica, os investimentos públicos foram paralisados e a concentração de renda aumentou; além disso, como a

---

<sup>13</sup> O termo utilizado por Tavares (1993) para descrever o projeto de desenvolvimento levado a cabo no Brasil no período ditatorial (1964-1984) toma como base o conceito de “modernização conservadora” elaborado originalmente por Moore Jr. (1966), que em seus estudos analisou processos de modernização industrial de tipo seletivo e concentrador, em sociedades com traços políticos autoritários e alta concentração de riquezas, relacionando esses aspectos com estruturas agrárias arcaicas e com as características do padrão de organização política (Cf. MOORE JR, Barrington. **Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world.** Hardmondsworth, Penguin, 1966).

economia nacional estava integrada, esses processos afetaram todas as regiões do país (ARAÚJO, 1993).

No campo do desenvolvimento regional, os impactos que decorreram da desorganização da economia brasileira e da debilitação do poder ordenador do Estado fizeram com que a ação estatal se resumisse nesse período a uma “não-política”, e ainda, relegasse ao mercado a atuação no campo do desenvolvimento regional (COUTINHO, 2003, p.42). Como resultado da retração dos investimentos, e inclusive do desmonte do aparato institucional criado desde a década de 50 para o desenvolvimento regional, interrompeu-se o processo de desconcentração regional (em termos industriais) que havia se iniciado a partir da metade do século XX, exacerbou-se a fragilidade do federalismo no país e surgiram dificuldades inclusive para áreas previamente dinâmicas, provocando uma tendência de fragmentação<sup>14</sup> da economia e do espaço no Brasil (PACHECO, 1998).

A partir da segunda metade dos anos noventa, ocorreram tentativas de retomar o debate acerca da questão do desenvolvimento regional na agenda política nacional, mas a ação do Estado brasileiro limitou-se à proposição de carteiras de projetos construídos setorialmente, travestidos de um discurso de planejamento compreensivo<sup>15</sup>, que no fundo reiteravam a fragmentação do espaço nacional, via implementação de ações isolacionistas no território brasileiro (VAINER, 2007a).

E o caso das duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), em que foram criados o projeto de implantação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento que priorizavam o caráter logístico das intervenções propostas, em detrimento de uma visão mais ampla do desenvolvimento territorial das regiões no país (FARAH, 2003). No primeiro governo Lula (2003-2006), houve a elaboração de propostas de políticas regionais e territoriais que não se concretizaram, tendo sido relegadas a um segundo plano diante da prioridade dada pelo governo federal, no segundo mandato (iniciado em 2007), ao lançamento da carteira de projetos contida no Programa de Aceleração do Crescimento. Essas recentes

---

<sup>14</sup> A tendência à fragmentação, conforme termos de Pacheco (1998), será analisada mais detalhadamente no capítulo 2.

<sup>15</sup> No sentido de um planejamento abrangente e integrado.

ações de planejamento refletem como a histórica lógica fragmentada da ação estatal no campo do desenvolvimento regional se atualiza a partir da década de 90 mediante a implementação de projetos predominantemente logísticos ou de corte setorial<sup>16</sup>.

É pela ótica das contradições em torno do desenvolvimento territorial no país que se pretende relacioná-lo, nessa primeira parte da tese, com as bases teórico-conceituais, sociais, ideológicas, do desenvolvimento brasileiro e sua inserção nacional, que têm moldado a ação estatal no campo do planejamento do território do Brasil.

---

<sup>16</sup> Esses projetos serão objeto de estudo mais detalhado nos capítulos 5 e 6.

## CAPÍTULO 1.

### Bases teóricas do debate regional e seus rebatimentos na experiência de planejamento territorial no país

Apesar das relações entre práticas e metodologias de planejamento territorial não serem diretas, ações de desenvolvimento regional e urbano dialogam e se articulam com teorias através de modelos que lhes dão suporte (VAINER, 2007a)<sup>17</sup>. São justamente essas articulações que se pretende analisar no presente capítulo, com foco para as influências do debate regional, internacional e nacional, nas intervenções territoriais no Brasil a partir de meados do século XX.

Vale ressaltar, entretanto, que ao se buscar evidenciar laços entre modelos de desenvolvimento e ações territoriais, não se deixa de levar em consideração que: o histórico das ações de planejamento territorial no país demonstra que não se pode imputar a todos os planos elaborados nem a todas as intervenções empreendidas no território uma correspondência direta com modelos teóricos; e que freqüentemente no Brasil referenciais teórico-conceituais de planejamento se fazem presentes em planos territoriais somente no plano da retórica, do discurso<sup>18</sup>.

Esse capítulo parte da discussão sobre o surgimento da questão regional no mundo ocidental, e particularmente no Brasil, e conseqüentemente das primeiras experiências de ação estatal planejada no âmbito regional. Posteriormente explora as abordagens hegemônicas da chamada Ciência Regional (nas suas escolas alemã, anglo-saxônica e francesa). Em seguida são analisados os estudos da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (1949) e de Celso Furtado (1959, 1967), e sua influência sobre a interpretação do desenvolvimento na América Latina, particularmente do desenvolvimento regional, com amplos impactos

---

<sup>17</sup> “Embora não sejam diretas e imediatas, as relações entre produção de modelos de desenvolvimento urbano-regional, metodologias de planejamento e práticas sociais, há um laço que articula estas distintas instâncias da experiência social. Em termos mais simples, é possível dizer que práticas e teoria de organização territorial, ou, se se preferir, de estruturação e transformações territoriais, dialogam e interagem” (VAINER, 2007a, p.16).

<sup>18</sup>Conforme se verá mais detalhadamente no capítulo 2.

sobre a proposição de políticas de corte territorial no continente. Essas abordagens teóricas são analisadas à luz de uma primeira geração de teorias regionais de corte keynesiano (DINIZ & CROCCO, 2006).

São apresentadas ainda nesse capítulo, as gerações mais recentes de estudos regionais, que a partir de 1970 assumem um viés notadamente competitivo (DINIZ & CROCCO, 2006) e mais recentemente vêm moldando aquilo que tem se convencido chamar de “novo regionalismo”, com um arcabouço conceitual que aborda o desenvolvimento regional a partir da reestruturação capitalista e das transformações territoriais decorrentes (KLINK, 2000).

O final do capítulo apresenta formulações regionais e urbanas de orientação marxista que buscaram uma compreensão da organização espacial no âmbito do desenvolvimento capitalista, para além da visão conservadora e economicista das abordagens dominantes da ciência regional.

Conforme se verá, o capítulo explora sobretudo as formulações regionais hegemônicas, em função da sua influência predominante em práticas territoriais no mundo ocidental. As teorias marxistas sobre o ambiente construído são aqui apresentadas como contraponto às primeiras, e discutidas à luz de sua importante contribuição crítica para a compreensão do desenvolvimento espacial em sociedades capitalistas - ainda que o debate marxista não tenha se materializado em ações estatais de corte territorial, no caso do Brasil.

## **1.1 Estudos regionais x ações territoriais**

Os estudos regionais surgiram no mundo ocidental no século XX, em meio ao debate sobre o desenvolvimento econômico que se iniciou após a instabilidade e as crises deflagradas no período entre guerras. A necessidade de reconstrução econômica e urbana nos países atingidos pela guerra (sobretudo Alemanha, Inglaterra e Japão) demandou um esforço de reflexão em vários campos de ação, inclusive no campo do desenvolvimento regional e urbano (CANO, 1989).

A questão regional emergiu<sup>19</sup> à luz da constatação da desigualdade entre e dentro dos países, ou seja, das diferenças na distribuição espacial dos fatores de produção e das atividades econômicas. Nesse sentido, governos e instituições econômicas e políticas do mundo ocidental (capitalista) passaram a situar a temática do desenvolvimento econômico, e conseqüentemente do desenvolvimento regional, no centro de suas agendas (DINIZ, 2001).

Nos EUA, por exemplo, apesar de predominar o discurso anti-intervencionista, vários fatores como a constatação de desigualdades regionais, o crescimento de guetos, os intensos movimentos migratórios e a experiência do Vale do Tennessee (institucionalizada na agência regional TVA - *Tennessee Valley Authority em 1933*)<sup>20</sup> induziram à propagação do planejamento regional. Já na Europa, muitas foram as instituições e os instrumentos de política regional criados, dentre os quais: políticas de desconcentração industrial na Inglaterra; planos de distribuição territorial e pólos de desenvolvimento na França; programas de desenvolvimento de fronteiras na Alemanha; e ainda, na Itália, a criação, do órgão estatal denominado *Cassa del Mezzogiorno*, em, 1950 para implementação de políticas de desenvolvimento da região sul do país, historicamente menos desenvolvida do que a região norte (DINIZ, 2001).

No Brasil, a experiência correlata a do TVA foi aquela implementada para o desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco através da fundação, na década de 1940, da CVSF - Comissão do Vale do São Francisco (1948), logo após a criação da companhia para produção e distribuição de energia elétrica, CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945) (MONTE-MÓR, 2005).

---

<sup>19</sup> Dentre múltiplos enfoques, sobre a emergência da questão regional no mundo, Oliveira (1993) a encara sob a ótica do processo de acumulação capitalista e conseqüentemente da circulação e das transferências de capitais dentre as regiões de um mesmo país. Para o autor, a questão regional é no mundo todo, antes de tudo, uma questão de unidade nacional mal resolvida, que trava a circulação ampliada de capitais no território. Já no Brasil a temática regional tem como determinantes um problema agrário irresoluto, associado às questões do mercado e da força de trabalho também mal resolvidas. Segundo o autor, o tema regional emerge no país e se perpetua essencialmente através do debate sobre a questão nordestina (OLIVEIRA, 1981; 1993).

<sup>20</sup> "A experiência cumprida pela *Tennessee Valley Authority* na bacia do Rio Tennessee nos Estados Unidos pode ser considerada como pioneira nesta matéria. Enquadrada no *New Deal* impulsionado pelo Presidente Roosevelt para enfrentar as seqüelas da crise de 1929, teve desde então uma significativa e prolongada influência em muitos países latino-americanos" (DE MATTOS, 1998, p.16, tradução minha).

Em linhas gerais, as experiências iniciais de planejamento regional sofreram influência dos estudos sobre o desenvolvimento de regiões e sobre localização das atividades econômicas, os quais estavam fortemente comprometidos com a realidade dos países capitalistas desenvolvidos e com o ideário hegemônico da economia neo-clássica e sua visão acrítica dos problemas sociais (CANO, 1989).

Nos estudos sobre a localização das atividades econômicas (desenvolvidos não só no campo da economia, mas também da geografia), as dimensões do espaço e do tempo foram introduzidas em modelos econômicos explicativos, porém, sob uma ótica que se restringia a firmas, consumidores hipotéticos e genéricos, negligenciando inclusive o papel do Estado (CAMPOS FILHO, 1999).

Nessa abordagem, a questão espacial se transformava em um mero problema de distribuição locacional, resultando, conforme Brandão (2004, p.28), na criação de um corpo teórico de caráter “aistórico”, “aescalar”, sem contextualização institucional, que supõe um espaço inerte, dado “naturalmente”, em que se abstraem forças sociais e políticas<sup>21</sup>.

À luz da análise dos determinantes da localização das atividades econômicas, surgiu o campo de estudos que se designou como “Ciência Regional”. Nesse sentido, desenvolveram-se as análises clássicas da “escola alemã” (VON THÜNEN, 1966; WEBER, 1957; CHRISTALLER, 1966 e LÖSCH, 1940), que foram sistematizadas por Walter Isard (1956), dando origem assim à chamada “escola anglo-saxônica”<sup>22</sup> da Ciência Regional (BRANDÃO, 2004).

Essas análises partiam da premissa de que a distribuição de recursos no espaço se dá de maneira desigual e via condições imperfeitas de mobilidade, porém atribuíam exclusivamente aos agentes produtivos a capacidade decisória de contornar os problemas colocados pela insuficiente

---

<sup>21</sup> Monte-Mór (2006) chama atenção para o fato de que os estudos clássicos da teoria da localização, e sua forma altamente abstrata de tratar a dimensão espacial, acabaram servindo de base para a concepção funcionalista de cidade (da Escola da Ecologia Urbana de Chicago que entende a cidade como “organismo” social). Segundo o autor, o viés “espacialista” da escola anglo-saxônica da economia regional encontrou paralelos nos estudos da Ecologia Urbana, na medida em que, em ambos, a observação de ações centradas na produção de formas espaciais eram tomadas como determinantes de processos sociais, o que incorria em generalizações que abstraíam os diversos interesses organizados em torno do território.

<sup>22</sup> Outros autores, como Diniz (2001), designam a escola conduzida por Walter Isard como a “escola americana” da Ciência Regional.



mobilidade dos fatores de produção e pela distância física entre bens, pessoas e mercados, mediante a escolha de localizações ideais<sup>23</sup> (DUBEY, 1977).

Em linhas gerais, a teoria da localização teve origem em obras que trataram sistematicamente o problema do espaço<sup>24</sup> estritamente em termos econômicos, através de estudos sobre as variáveis que influenciam nos custos de produção e sobre os formatos ideais dos arranjos espaciais para desenvolvimento de atividades produtivas, com vistas a maximizar a renda da terra (na produção agrícola) e diminuir os custos de transporte (VON THÜNEN, 1966), e ainda, a reduzir custos de produção (industrial) através da localização ideal da unidade produtiva (WEBER, 1957). Também fazem parte desse campo teórico: os estudos do geógrafo Walter Christaller (1966), que analisou a noção de dominação dos lugares de caráter central sobre regiões que se desenvolvem de maneira complementar a estes<sup>25</sup>; e os estudos de Lösch (1940)<sup>26</sup>, sobre áreas de mercado e limites espaciais do alcance da oferta e da demanda.

Walter Isard (1956) desenvolveu a síntese dos estudos de seus antecessores, consolidando um modelo geral que integrou as análises de localização existentes através de instrumentos das teorias clássicas de produção e preços, e do estudo dos fatores locacionais e custos de produção.

Esse corpo teórico, embora hegemônico e dominante no pensamento econômico, sofreu críticas notadamente quanto ao seu caráter essencialmente abstrato e descritivo de tratar fenômenos espaciais, através

---

<sup>23</sup> Nesse contexto, a área de conhecimento designada como "economia regional" se define justamente pelo "estudo, do ponto de vista econômico, da diferenciação e inter-relação de áreas num universo de recursos desigualmente distribuídos e imperfeitamente imóveis" (DUBEY, 1977, p.26).

<sup>24</sup> A preocupação com o espaço nesses modelos econômicos estava associada ao caráter espacialmente concentrador do crescimento econômico, que no entendimento dessa teoria, conduz a desigualdades regionais de renda e de oportunidades. E com essa preocupação, adveio o interesse pela compreensão da formação espacial dos sistemas, inclusive com vistas a possíveis intervenções (AZZONI, 1982).

<sup>25</sup> Segundo Ablas (1982), ainda que quando transpostos para a realidade concreta, alguns pressupostos desse modelo teórico não se confirmem, os estudos de Christaller embasaram o entendimento da problemática e do fenômeno regional, ou seja, a compreensão sobre os desequilíbrios regionais e sistemas de cidades hierarquizados, através da noção de dependência entre lugar central e região complementar.

<sup>26</sup> Na visão de Furiò (1996), em que pesem as premissas restritivas da teoria de Lösch e as críticas que esse modelo recebeu (com destaque para a forma abstrata como Lösch trata a estrutura de uma economia e ainda como ele homogeneiza as características espaciais e sociais), ele foi o primeiro autor a ter ido além da simples teoria da localização e estabelecido as bases da economia espacial teórica, na medida em que entendia a obtenção da aglomeração a partir de pressupostos de dispersão.

de generalizações que têm pouca correspondência com a realidade e nas quais se eliminam atores e processos sociais.

Segundo crítica de Brandão<sup>27</sup> (2004), por exemplo, na teoria clássica da localização, a noção de região chega equivocadamente a assumir um *status* comparável ao da firma na teoria econômica neoclássica: como se a região fosse uma unidade capaz de tomar decisões autônomas (assim como o é, também erroneamente, a firma na economia neoclássica). Segundo esse autor, “as regiões são, nessas construções teóricas, meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entorno”, são “um platô ou espaço reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço plataforma” (BRANDÃO, 2004, p.29-30).

Paralelamente à teoria clássica da localização, desenvolveu-se na Europa a “escola francesa” da Ciência Regional (PERROUX, 1964; BOUDEVILLE, 1973), com base na análise do desenvolvimento econômico desequilibrado no espaço.

Perroux (1977) partiu da premissa de que “o crescimento não surge em todo lugar ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis; ele se transmite através de vários canais e com efeitos finais variáveis para o conjunto da economia” (PERROUX, 1977, p.146). Nesse sentido, ele entendia que o crescimento é localizado no espaço ou no aparelho produtivo, e forçosamente desequilibrado. A idéia central dessa teoria consistia no potencial que a instalação de uma indústria motriz<sup>28</sup> teria de se tornar um pólo de crescimento e causar efeitos multiplicadores sobre outras atividades econômicas, estimulando assim, o desenvolvimento em regiões atrasadas.

---

<sup>27</sup> Apesar dessa “estreiteza metodológica”, o autor destaca algumas questões importantes que foram levantadas pelos teóricos clássicos da localização acerca da dimensão espacial dos processos de desenvolvimento econômico. Dentre essas questões, no que tange àquelas especificamente regionais e urbanas, vale ressaltar a relevância do entendimento, nesse corpo teórico, de que a configuração regional e urbana é resultante de fatores e efeitos influenciados pelas “economias de escala”, “economias de urbanização” e “economias de localização”.

<sup>28</sup> Segundo Perroux (1967) indústrias-motrizas têm capacidade de induzir um amplo conjunto de atividades econômicas à expansão ou à retração, pois apresentam taxas de crescimento do produto mais elevadas do que a média do produto nacional.

É dentro dessa perspectiva que Perroux (1964) elaborou suas considerações acerca do conceito de região<sup>29</sup>, por ele entendida como a área de influência de um pólo de desenvolvimento, onde se localiza um conjunto de atividades, com suas relações, seus fluxos e suas sub-polarizações. Em um conjunto de regiões que se desenvolvem de maneira heterogênea, Perroux (1964) concluiu que a região motriz tem um comportamento semelhante ao da indústria motriz, e que, portanto, a região motriz exerce efeitos de atração e repulsão sobre as demais regiões de uma nação.

A noção de polarização se fundamentou no entendimento de que o crescimento é difundido a partir desses pólos em direção a outras regiões de uma nação, através de vetores de integração. Perroux (1964) defendia que esse corpo teórico se aplicava à realidade de países subdesenvolvidos, na medida em que estes necessitavam aliar forças privadas e públicas para superar sua condição. Nesse caso, o autor acreditava ser preponderante o papel do poder público no que tange à oferta de infra-estrutura econômica e social, além de benefícios voltados para o desenvolvimento de pólos<sup>30</sup>.

Quanto à crítica ao corpo teórico desenvolvido por Perroux, vale ressaltar o importante trabalho de Coraggio (1972), que dentre muitos outros aspectos, destacava que a teorização de Perroux tinha como pressuposto um Estado neutro e um imperialismo subjacente, na medida em que defendia o

---

<sup>29</sup> Perroux não avançou em uma conceituação de região propriamente dita, foi seu principal discípulo, Boudeville (1973), que desdobrou suas idéias iniciais e se dedicou à definição de três tipos de região: a região homogênea (que engloba um espaço contínuo, preponderantemente de base agrícola, em que as partes constituintes apresentam características as mais semelhantes possíveis); a região polarizada (que encerra um meio urbano heterogêneo, cujas partes constituintes são complementares, e no qual as cidades satélites se encontram sob a influência de um pólo); e por fim, a região plano (que constitui-se como resultado de uma deliberação, representando um instrumento de caráter operacional que expressa um espaço submetido a uma região).

<sup>30</sup> A essa teoria da polarização, junte-se aquela desenvolvida por North (1977), que se fundamenta na base exportadora de uma região. A teoria de pólos de crescimento combina a análise de efeitos acumulativos de escala e aglomeração com efeitos de demanda induzida. Da mesma forma, essa combinação está presente na teoria da base exportadora de North (DINIZ & CROCCO, 2006). A teoria da base exportadora entende o conjunto de produtos de exportação de uma região como um aspecto determinante da renda regional. Segundo essa teoria, os espaços urbanos ou regionais têm sua base econômica e seu processo de crescimento induzido e orientado pela sua capacidade de exportação, que por sua vez “desempenha um papel vital na determinação do nível de renda absoluta e *per capita* de uma região” e é conseqüentemente fator determinante da taxa de crescimento regional (NORTH, 1977, p.302). Tiebout (1977) faz uma crítica à análise proposta por North (1977), tomando como base argumentos de origem keynesiana, e discorda do papel preponderante das exportações, que relega a um segundo plano o papel do investimento econômico no desenvolvimento regional. Ele também afirma que a importância das exportações como explicação para o desenvolvimento regional decresce com o tamanho da região. Para esse autor, não há razões para supor que as exportações sejam a variável autônoma mais importante de determinação da renda regional, como defende North.

desenvolvimento de estratégias para privilegiar setores dominantes (determinadas indústrias e nações). Coraggio concluiu inclusive que essa teorização se prestava a uma transposição para países periféricos de modelos que foram criados para e partir de outra realidade social - sobretudo da América Latina, onde a teoria de desenvolvimento de pólos foi amplamente difundida, ainda que no plano do discurso, conforme Ablas (2003). Essa disseminação do modelo perrouxiano ocultava, em última instância, uma estratégia de inserção de espaços periféricos no sistema dominante.

Nesses termos, reproduziu-se no campo do planejamento regional, a idéia da transposição de teorias criadas no centro capitalista e apropriadas na periferia como “idéias fora do lugar”<sup>31</sup>, aplicadas de maneira parcial, seletiva e ideológica (MARICATO, 2000).

Ainda na década de 1950, surgiram outras interpretações teóricas acerca do desenvolvimento regional e das políticas necessárias para combater desequilíbrios existentes, dentre as quais, as formulações de Myrdal (1957) e Hirschman (1958) que entendiam que o desenvolvimento econômico não traz em si mesmo a solução para o problema da concentração da renda regional. Esses autores concluíram que desenvolvimento de uma região é condicionado pela posição por ela ocupada em um sistema hierarquizado e assimétrico de regiões, cujo dinamismo reside em grande medida fora da região em questão.

Myrdal (1957), apesar de reconhecer a existência de efeitos de espraiamento do desenvolvimento econômico, demonstrou que este promove um processo que ele designou como de “causação circular cumulativa”, através do qual regiões ricas tendem a se tornar mais ricas, e por sua vez, regiões pobres tendem a se tornar mais pobres. Esse autor entendia que as forças de mercado tendem a aumentar as desigualdades regionais, negando assim, que os sistemas sociais tendam a se estabilizar socialmente sem a existência de efeitos compensatórios que arrefeçam as desigualdades criadas.

---

<sup>31</sup> Conforme expressão cunhada por Schwarz (para refletir sobre as peculiaridades da sociedade brasileira) e usada por Maricato (2000) para discutir o deslocamento entre matrizes teóricas que orientam o planejamento urbano no Brasil e a realidade concreta das cidades no país. Cf. SCHWARZ (1987).

Na mesma linha, Hirschman (1958) afirmava que o surgimento e o agravamento dos desequilíbrios regionais são inevitáveis. No seu entendimento, é através dos efeitos de “polarização” que as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões ditas atrasadas, o que, a despeito de haver efeitos de “gotejamento” das regiões desenvolvidas sobre as atrasadas, realimenta, em última instância, a desigualdade entre elas.

Para esse autor, embora a política de investimento público possa acentuar a distinção entre regiões atrasadas e desenvolvidas de um país (na medida em que pode determinar a concentração do investimento em determinadas regiões em detrimento de outras), pode-se esperar que ela pelo menos constitua uma alternativa para impedir que tais desequilíbrios se prolonguem (HIRSCHMAN, 1977). Nessa perspectiva, Hirschman (1958) defendia a ação do Estado para superar a lógica do mercado expressa no princípio da “causação circular cumulativa” de Myrdal (1957) que conduz a um desenvolvimento econômico regional concentrado. Segundo Hirschman, contrariamente ao que defendiam os teóricos da economia neo-clássica, as disparidades regionais não desaparecem graças ao funcionamento do mercado, daí a importância do papel do Estado e da intervenção governamental através de investimentos públicos, medidas institucionais e utilização de instrumentos que favorecessem a transmissão dos efeitos de fluência em detrimento dos efeitos de polarização entre regiões<sup>32</sup>. É nesse sentido que ele identificava a importância do investimento em capital social básico<sup>33</sup>.

As análises de Myrdal (1957) e Hirschman (1977) foram freqüentemente identificadas como de fundo empirista, tanto por economistas marxistas que criticavam-nas pela ausência de uma concepção teórica sobre o espaço subjacente, tanto quanto por economistas da “ciência

---

<sup>32</sup> Segundo Hirschman, o crescimento é mais facilmente transmitido entre regiões do que entre nações. E a razão básica, segundo o autor, para a confiança que se pode ter no aparecimento de um esforço político para restabelecer o equilíbrio entre regiões de um país está justamente “na solidariedade que une as diversas partes de uma nação e a capacidade de cada parte de se fazer ouvir e de pressionar, no sentido de exercer influências sobre o governo central” (HIRSCHMAN, 1977, p.50).

<sup>33</sup> Capital social básico é como a economia regional designa a infra-estrutura econômica e social (transportes, energia, saneamento, habitação, etc.).

regional”, que reclamavam da dificuldade de modelá-las adequadamente à realidade (PACHECO, 1998). De fato, dessas análises derivaram enfoques de difícil desdobramento político, devido ao elevado grau de generalização empregado, e da natureza demasiadamente abrangente dos determinantes por elas apontados; paradoxalmente, é devido a esses mesmos aspectos dos estudos de Myrdal e Hirschman que os argumentos desses autores tiveram larga penetração no pensamento econômico (PACHECO, 1998).

Os estudos de Perroux (1964), Myrdal (1957) e Hirschman (1977) influenciaram as formulações da CEPAL<sup>34</sup> e de Furtado (1967), que sintetizando a obra dos três primeiros autores, entendia que as políticas de desenvolvimento regional deveriam ser direcionadas ao setor industrial (mais especificamente através do estímulo a um processo de industrialização autônoma e de diversificação da estrutura produtiva nacional). Furtado acreditava que para a superação das disparidades regionais era necessário diminuir as diferenças entre estruturas produtivas das regiões, sobretudo industrializando regiões atrasadas (processo para o qual, a ação estatal tinha papel crucial). A respeito da influência de Perroux, Myrdal e Hirschman no pensamento furtadiano e cepalino, Brandão afirma que:

A riqueza desses três autores, captada devidamente nas formulações de inspiração cepalina, que trataram as questões das heterogeneidades estruturais das economias periféricas, reside na perspectiva avançada do tratamento analítico dessas macrodecisões por um agente privilegiado – o Estado ou outra ‘unidade dominante’ (a grande empresa, por exemplo) – em um contexto ou ambiente macroeconômico resultante da interação de uma pluralidade de decisões cruciais. Seria o Estado um agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões (BRANDÃO, 2004, p.34).

Furtado integrou a CEPAL em 1949 e foi um dos maiores expoentes do pensamento dessa comissão, tendo contribuído para a constituição das bases do estruturalismo cepalino<sup>35</sup>, influenciado agendas de ação e determinado

---

<sup>34</sup> A CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas, foi criada em 1948.

<sup>35</sup> A obra de Furtado emergiu nos anos 1950, a partir dos estudos da CEPAL, “inaugurando o que veio a ser chamado ‘método histórico-estrutural’”, utilizado para explicar a formação das economias e sociedades subdesenvolvidas no sistema capitalista para além da dominação colonial. “O nome

políticas concretas de vários governos latino-americanos. Os diagnósticos de Furtado e as formulações de políticas de desenvolvimento regional para o Brasil surgiram a partir da década de 1950<sup>36</sup>.

As análises cepalinas e de Furtado, ao suscitar novas interpretações sobre as especificidades do desenvolvimento no continente, firmaram-se de maneira alternativa teorias do *mainstream* econômico internacional, ampliando o nível de conscientização política acerca da questão regional latino-americana. No caso dos estudos regionais e urbanos latino-americanos, Cano (1998a) afirma que entre a influência das escolas da Ciência Regional e da CEPAL, felizmente a última prevaleceu, pois nesse sentido, vários modelos e estudos analíticos sobre as particularidades do desenvolvimento latino-americano foram elaborados, buscando-se um afastamento daquelas teorias abstratas que entorpeciam a correta compreensão da nossa problemática regional. Os estudos cepalinos, ao contrário, analisaram a situação do continente, seus países, suas regiões e cidades, a partir de suas heranças históricas e estruturas produtivas diferenciadas.

Furtado (1959) foi precursor no estudo dos desequilíbrios regionais no Brasil (questão presente em várias de suas obras), com análises históricas de nossas principais formações econômicas regionais. Segundo esse autor, a dimensão histórica dos desequilíbrios entre regiões brasileiras remonta ao período colonial e tem base nas relações entre o setor primário exportador e a economia de subsistência no país; e ainda relação com a forma como os benefícios do progresso técnico penetram na economia nacional e são repartidos de maneira setorial, regional e inclusive pessoal.

Na concepção de Furtado (1967) e da CEPAL (1949), a condição de subdesenvolvimento do Brasil e da América Latina era entendida como fruto

---

dado ao tipo de análise, menos que um método, é simultaneamente uma denúncia da falência do método neoclássico, a-histórico, então soberano na análise econômica, e um reconhecimento da necessidade de historicizá-la. O vigor de sua contribuição reside precisamente na tentativa de descobrir a especificidade da formação dessas economias e sociedades subdesenvolvidas” (OLIVEIRA, 2003a, p.11).

<sup>36</sup> Furtado assumiu a Diretoria da Divisão de Desenvolvimento Econômico da CEPAL (1949), presidiu Presidente do Grupo de Estudos CEPAL/BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1953-1955), que produziu os subsídios para o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961); quando foi Diretor do BNDE (1958-59); idealizou e foi o primeiro a presidir a SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (1960-64); e ainda assumiu o cargo de Ministro do Planejamento do Governo de João Goulart (1962-63) – tendo posteriormente seus direitos políticos cassados em 1964 (CANO, 2004).

da dicotomia entre uma agricultura retrógrada (de subsistência) e a modernização parcial do setor industrial (exportador), o que exacerbava a miséria e a perversa distribuição de renda nos países do continente. Quanto a esse aspecto do pensamento cepalino, Oliveira (2003b) desenvolveu uma importante crítica, discordando dessa dualidade<sup>37</sup> analítica estrutural da CEPAL, pois entendia que o setor agrícola atrasado não era um mero obstáculo ao crescimento do moderno setor industrial, mas sim, que o atraso na agricultura de subsistência era funcional para a acumulação interna de capital no Brasil. Estudando as peculiaridades da expansão do capitalismo do país, Oliveira concluiu que o conjunto das relações modernas da produção capitalista no país se apropriava e se apoiava no atraso expressado do setor agrícola, ou seja, “a agricultura atrasada financiava a agricultura moderna e a industrialização no país”<sup>38</sup> (OLIVEIRA, 2003b, p.129).

O pensamento da CEPAL<sup>39</sup> demonstrou também que o atraso latino-americano decorria da deterioração das relações de trocas internacionais. Nesse processo, o centro capitalista se beneficia dos frutos do progresso técnico e exporta bens industrializados, em detrimento do desenvolvimento da periferia do mundo capitalista que exporta bens primários, cujos preços não aumentam com a demanda devido a uma série de fatores (como terra e trabalho) e constantemente caem quando a demanda é reduzida. Ou seja, países que dependem da exportação de *commodities* acabam por enfrentar crises externas por conta da queda do valor das exportações. Conforma as análises cepalinas, por meio da desigualdade nos termos das trocas no comércio internacional, instaura-se um mecanismo de apropriação do excedente econômico latino-americano por parte das economias dos países

---

<sup>37</sup> “A tese cepalino-furtadiana da dualidade distingue-se da constatação geral e histórica do ‘desenvolvimento desigual e combinado’ da tradição marxista (Lenin e Trotski) precisamente porque para Furtado e a CEPAL o desenvolvimento é desigual - tanto pelas diferenças de grau e ritmo de desenvolvimento quanto pelas diferenças qualitativas entre setores que se desconhecem entre si -, mas não é combinado”. Nessa análise, os dois setores em questão não têm relações articuladas. O setor “atrasado” (agrícola) é apenas um obstáculo ao crescimento do setor “moderno” (industrial), dentre outras razões, notadamente porque não cria mercado interno e não atende aos requisitos da demanda de alimentos (OLIVEIRA, 2003a, p.13). Cf. LENIN, V. El desarrollo del capitalismo en Rusia. In: **Obras completas. Tomo III**. Buenos Aires: Editorial Cartago, 1957 e TROTSKY, L. **História da revolução russa**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

<sup>38</sup> Para Oliveira (2003b, p.129) o “conjunto de imbricações entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades constituía o fulcro da expansão capitalista, que havia deixado de ser percebido pela teorização cepalino-furtadiana, em que pese sue elevado teor heurístico”.

<sup>39</sup> Cf. PREBISCH (1950) e CEPAL (1949).



centrais, que é ao mesmo tempo mecanismo de reiteração, para os países periféricos, da sua condição de produtores de bens primários. É nesse sentido que a CEPAL (1949) defendia que a proposta para saída da condição de subdesenvolvimento na América Latina era a industrialização autônoma e a diversificação das estruturas produtivas nacionais na região, realizada com base no planejamento estatal e na expansão do papel do Estado na economia.

Segundo Oliveira (2003a), o pensamento cepalino-furtadiano teve o mérito de recusar o equivocado esquema das “vantagens comparativas”<sup>40</sup> ricardianas, mas falhou ao propor uma análise das trocas desiguais que não incorporava as pistas da estruturação da divisão do trabalho internacional sob o capital industrial. Conforme o autor, as trocas desiguais entre países do centro e da periferia do sistema capitalista não se dão simplesmente porque existe um desequilíbrio na relação de trocas, mas sim, porque a hegemonia do capital financeiro dos países centrais sobre a produção da “periferia”, como no caso da América Latina, estrutura o próprio sistema internacional de preços. Nesse sentido, o autor afirma que:

A rigor, por não ter incorporado a teorização de Marx sobre a internacionalização do capital, Furtado e a Cepal vão perceber algum tempo depois que a industrialização preconizada foi realizada na grande maioria dos países latino-americanos por meio de associações com o capital estrangeiro, o que rigorosamente põe por terra a teorização sobre “troca desigual” via relação de trocas no comércio internacional (OLIVEIRA, 2003a, p.17).

Cano (1998a) também destacou que aí reside uma limitação da teorização cepalina, quando transposta para o tratamento da questão regional. Segundo esse autor, a concepção cepalina das relações “centro-periferia” é originalmente destinada ao estudo das relações entre Estados-Nações, portanto é parcialmente inadequada<sup>41</sup> quando transposta para o estudo de regiões de uma mesma nação. Foi justamente nesse sentido que o autor

---

<sup>40</sup> Teoria desenvolvida por David Ricardo voltada ao estudo do comércio entre países. Nela defende-se que o comércio entre dois países pode ser benéfico, na medida em que os países se especializem na produção daquilo que estão mais aptos a fazer, e em seguida troquem suas mercadorias, no intuito de que todos possam aumentar seus benefícios. Cf. RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

<sup>41</sup> “(...) a concepção ‘centro-periferia’ só é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-Nações, e não entre regiões de uma mesma nação, em que a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo as relacionadas às políticas de incentivos regionais” (CANO, 1998a, p.18-19).

destacou o equívoco da proposta política furtadiana<sup>42</sup> em tentar transpor para os marcos da região, uma política de industrialização referida ao marco nacional, tentando compensar precariamente através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais.

Apesar dessa inadequação apontada, o autor ressaltou a riqueza da teorização de Furtado e da CEPAL estava no fato de dar ênfase ao avanço da industrialização<sup>43</sup> como condição para superação do atraso, e ao mesmo tempo ter clareza da necessidade de uma série de reformas políticas e econômicas no país, dentre as quais, a reforma agrária e da estrutura fundiária, a modernização do setor urbano, e ainda, a questão da distribuição de renda para a busca de um desenvolvimento transformador (CANO, 1988a).

As análises da CEPAL, assim como os estudos de crescimento desequilibrado examinados (conforme Perroux, Hirschman e Myrdal), fazem parte de uma geração de teorias regionais de via keynesiana<sup>44</sup>, “que partilhavam do entendimento de que o desenvolvimento regional não era garantido automaticamente pelas forças de mercado, sendo necessária a intervenção estatal para que desequilíbrios regionais fossem superados” (DINIZ & CROCCO, 2006, p.11).

Sob inspiração dessa via (predominante no período de 1950 até meados da década de 1970<sup>45</sup>), “ganhou terreno a convicção de que seria factível o exercício de uma espécie de engenharia social” através da implementação de ações estatais planejadas. Através dela, avançou-se na investigação sobre problemas de transferência de renda e apropriação de

---

<sup>42</sup> Furtado dirigiu o GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, cujo diagnóstico sobre a questão regional nordestina previa propostas não somente industrializantes, mas que também se referiam a uma profunda reorganização agrária no nordeste. Esse diagnóstico mais tarde possibilitou a criação da SUDENE em 1959 (CANO, 1998a).

<sup>43</sup> Nos termos cepalinos a industrialização é entendida como um amplo “processo de transformação geral na sociedade” (que não se restringe às atividades propriamente industriais) “tanto nos seus aspectos produtivos e técnicos, como também nos políticos, sociais e culturais” (CANO, 2004, p.5).

<sup>44</sup> Segundo Brandão (2004), essa via de corte keynesiano também recebeu influência das teorias do crescimento equilibrado. Estas, por sua vez, discutiam na década de 60 a necessidade de conduzir as economias a um desenvolvimento equilibrado entre as regiões, na tentativa de entender como superar a condição de subdesenvolvimento regional (BRANDÃO, 2004). Para a crítica dos principais teóricos do desenvolvimento equilibrado (tais quais, Nurkse e Rosenstein-Rodan), ver FURTADO (1967).

<sup>45</sup> Esse período encerra os Anos Dourados do Capitalismo, em que economias mundiais vivenciaram taxas de crescimento elevadas. Paralelamente a esse crescimento, construiu-se o sistema de Bem-Estar Social, num ambiente marcado pela teoria econômica keynesiana, centrada no objetivo principal de promoção do pleno emprego através da ação planejada do Estado (DINIZ & CROCCO, 2006).

recursos de uma região dominante sobre outras, à luz do entendimento de que “o Estado deveria recorrer a políticas discriminadas territorialmente no que diz respeito a incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciais, controles, ação de empresas públicas, etc.” (DE MATTOS, 1998, p.19).

Essa geração de teorias regionais influenciou largamente intervenções estatais voltadas para a diminuição de disparidades entre regiões em países da América Latina e no Brasil.

No caso brasileiro, esses paradigmas teóricos tiveram rebatimentos sobre políticas regionais<sup>46</sup> que a partir da segunda metade da década de 50 desencadearam significativas transformações no território nacional.

No entanto, vale ressaltar que algumas ações preliminares de corte regional do Estado brasileiro remontam às décadas de 30 e 40, quando os esforços empreendidos nesse campo estiveram contidos: no governo Vargas (1930-1945), na definição de mecanismos constitucionais<sup>47</sup> para atuação em regiões deprimidas; nas medidas setoriais do Plano SALTE (1948)<sup>48</sup>; e ainda, na coordenação do planejamento da economia e da ocupação do espaço nacional com o apoio técnico dos recém criados organismos internacionais e

---

<sup>46</sup> O estudo das políticas regionais implementadas no país, com foco para a Amazônia brasileira, será objeto de análise mais aprofundada no capítulo 4.

<sup>47</sup> Já na década de 40, a Constituição Federal de 1946 previu dispositivos voltados ao aproveitamento do potencial econômico de regiões brasileiras. Esses dispositivos eram entendidos como necessários ao desenvolvimento nacional, sobretudo da região nordestina, considerada deprimida, e da região amazônica, tida como vazia (MONTE-MÓR, 2005). A Constituição de 1946 retomava a obrigatoriedade de vinculação de receitas para combate às secas no Nordeste já presente na Constituição Federal - CF de 1934. Em seus artigos 5º e 177º, a CF de 1934 previa a destinação de 4% da receita da União, Estados e Municípios afetados pelas secas para planos de assistência às vítimas de regiões afetadas. Na Constituição de 1946, os artigos 198º e 199º destinavam respectivamente 3 % da renda tributária anual da União para um plano de defesa dos efeitos da seca no nordeste, e incluíram a previsão de 3% dessa mesma renda anual, para um plano de valorização econômica da Amazônia, por um período de 20 anos. Essa Constituição previa também que os Estados e Municípios compreendidos nessas regiões deveriam destinar também 3% de suas rendas anuais para os mesmos fins. Entretanto, foi só na década de 50 que esses instrumentos foram renovados e efetivamente utilizados.

<sup>48</sup> O Plano SALTE foi um plano econômico lançado pelo governo de Eurico Gaspar Dutra em 1948, cujo objetivo era o de estimular o desenvolvimento dos setores de saúde, alimentação, transporte e energia (cujas iniciais correspondem aos setores que deram origem ao nome do plano). Esse plano refletiu uma tentativa de coordenação plurisetorial dos gastos públicos, que pretendia se aproximar de um planejamento de abrangência nacional. No entanto, além da interrupção do plano em 1951, e de seus poucos resultados, o governo Dutra ensejou uma fase de menor intervenção do Estado na economia nacional, em comparação com os 15 anos anteriores do governo de Getúlio Vargas, e ainda, com os governos subseqüentes ([http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/1790\\_17.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1790_17.asp), acesso em 10/10/2008).

das missões americanas<sup>49</sup> no país (MONTE-MÓR, 2006). Os diagnósticos produzidos pela Missão Cooke (1942-1943), seguida da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) não chegaram a constituir experiências de planejamento propriamente ditas (LAFER, 2001). E os estudos preliminares contidos na Comissão Mista Brasil-EUA só vieram a se inserir em um plano de desenvolvimento econômico em 1956, com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek; quando de fato se deu uma prática de planejamento sistemática do Estado brasileiro, com visão integrada da economia nacional e da interdependência de seus setores, a partir de um plano que sintetizou diretrizes para o desenvolvimento nacional e se desdobrou em diversas ações de clivagem regional (*ibidem*).

Nesse período verifica-se a influência dos paradigmas keynesianos no planejamento estatal no Brasil, notadamente iniciada com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Produzido com base em subsídios de vários estudos, dentre os quais, o da Comissão CEPAL/BNDE<sup>50</sup> (1953-1955), esse plano centrou-se na ênfase à implantação de indústrias de base e infra-estrutura de transportes e energia, como suporte para dinamização e integração do mercado nacional. No mesmo período, resgataram-se mecanismos da Constituição de 1946 para o tratamento de regiões deprimidas no país. Além disso, a própria construção da nova capital em Brasília, meta-síntese do plano, resultou num projeto com significativo impacto sobre a dinâmica territorial e regional no país (MONTE-MÓR, 2005).

Foi também nos anos 50 que a conscientização política para a questão regional aflorou de fato no Brasil. Segundo Cano (1998a), isso se deu em decorrência das pressões políticas regionalistas que aumentaram a partir da segunda metade da década, e que decorriam de vários fatores, como: dos

---

<sup>49</sup> As missões de cooperação econômica entre Brasil e Estados Unidos iniciaram-se com a Missão Cooke, enviada pelo presidente Roosevelt em 1942, que teve continuidade nos trabalhos da Missão Abbink e posteriormente da Comissão Mista Brasil-EUA. Em linhas gerais, essas missões procuraram definir pontos de estrangulamento da economia brasileira e oferecer soluções para esses problemas. Resultaram em diagnósticos que não se desdobraram em nenhum projeto específico, nem em empréstimos ou financiamentos para o país. Foram realizadas à luz de governos conservadores e estimularam uma visão política que primava pela manutenção da estabilidade econômica, operando no sentido de adequação da política econômica nacional aos interesses do governo americano (disponível em [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_hm/1790\\_17.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_hm/1790_17.asp), acesso em 10/10/2008).

<sup>50</sup> Conforme citado, Furtado foi presidente dessa Comissão Mista de estudos da CEPAL com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (criado em 1952, durante o segundo governo Vargas - 1951-1954).

efeitos de severas secas<sup>51</sup>, do questionamento acerca da concentração industrial em São Paulo, dos elevados recursos federais alocados na construção de Brasília, do intenso debate nacional em torno da problemática do subdesenvolvimento nacional e regional, e ainda, do surgimento de vários movimentos sociais reivindicativos. Some-se a isso o início da divulgação das Contas Nacionais que, em 1951 e 1952, elucidavam o desnível entre o volume e o ritmo de crescimento das rendas regionais no país, o que desencadeou grandes pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento (CANO, 1988a). Essas pressões foram canalizadas para o projeto político desenvolvimentista de Juscelino<sup>52</sup>.

Além disso, é nesse contexto que foi criado um arcabouço institucional de apoio regional inicialmente voltado ao nordeste (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE<sup>53</sup> e Banco do Nordeste), cujo modelo se estendeu posteriormente às outras regiões do país, como no caso da região norte (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM<sup>54</sup> e Banco da Amazônia – BASA, criados em 1966).

Nas décadas seguintes, de 60 e 70, na vigência do regime militar, a questão regional foi tratada à luz do projeto de integração nacional<sup>55</sup> que deu ênfase à continuidade da implantação de rodovias iniciada na década anterior (num programa ambicioso, que na Amazônia deu-se de maneira incompleta e predatória do meio-ambiente<sup>56</sup>). Nesse período foi dada seqüência ao projeto nacional industrializante, porém já se tendo abandonado o ideal, característico

---

<sup>51</sup> Cano (1998a) adverte que no plano interno já havia sinais de preocupação governamental com a questão das secas do Nordeste desde o fim do século XIX, quando começaram a ser criadas medidas para seu combate. Mas foi na década de 50, depois dos efeitos das severas secas de 1958 e 1959, que de fato se deu a conscientização política nacional para o tema regional.

<sup>52</sup> A essa altura, Furtado aceitou o convite do presidente Juscelino Kubitschek para dirigir o BNDE e conduzir os estudos sobre a problemática nordestina. Assim constituiu-se como assessoria ao BNDE o GTDN, cujo relatório, de autoria de Furtado, deu bases para da Operação Nordeste e conseqüentemente da SUDENE, em 1959. Cf. GTDN (1967).

<sup>53</sup> Em seu clássico estudo sobre as condições de criação da SUDENE, Oliveira (1981) desenvolve uma análise centrada no exame da divisão regional do trabalho, sob o controle hegemônico da produção capitalista no Brasil, para entender a natureza dos conflitos que geraram a emergência da intervenção estatal planejada para a questão regional no país.

<sup>54</sup> No capítulo 4 será discutida mais detalhadamente a trajetória da SUDAM, bem como seus impactos sobre o desenvolvimento territorial na região.

<sup>55</sup> Oliveira (1981, p.74) entende o projeto de integração regional como a criação de um mercado nacional unificado.

<sup>56</sup> A análise do impacto do projeto de integração regional sobre a Amazônia será realizada mais detalhadamente no capítulo 4.

do período anterior, de criação de uma industrialização autônoma para ao país (ARAÚJO, 1993).

Note-se que Oliveira (1993), considera que após 1964, com a emergência do regime militar, a questão regional deixou de ser uma questão nacional e foi rebaixada a planos regionais que serviam de moeda de troca clientelista e ajudavam a manter a fachada nesse sistema político carente de legitimidade e a fazer de conta que o regime era racional (em última instância, para conseguir empréstimos internacionais e financiar a expansão capitalista onde interessava ao governo, que se valia do discurso da desconcentração de renda nas áreas menos desenvolvidas do país para justificar seus reais interesses).

Essa fase marca também, no Brasil dos anos 70, a elaboração de planos<sup>57</sup> com influência da teorização do desenvolvimento desequilibrado e dos estudos perrouxianos de polarização (ainda que os conceitos tenham sido apropriados de forma vulgarizada), como no caso do PIN - Programa de Integração Nacional (1970) e dos programas que ensejaram a criação de pólos agropecuários e minerais. A partir dessa década houve ainda no âmbito nacional o incentivo à criação de "corredores de exportação" (que seriam áreas privilegiadas para escoamento da produção destinada ao exterior), e de pólos de desenvolvimento, como os programas Polonordeste, Polamazônia, Polocentro<sup>58</sup> (ABLAS, 2003).

Segundo Ablas, a ênfase dada pelo governo federal aos pólos de desenvolvimento nesse período tinha muito pouco do sentido de pólo da teoria da polarização da escola francesa. Segundo o autor, esse modelo de ação, apesar de buscar explorar as potencialidades econômicas das regiões onde se instalavam e de ter algum potencial, quando utilizado em economias exportadoras de produtos primários, teria gerado, dentre outras conseqüências, "deseconomias de escala, acarretando um conjunto de

---

<sup>57</sup> Esses planos também serão objeto de estudo mais detalhado no capítulo 4, com ênfase para seus rebatimentos na região amazônica.

<sup>58</sup> Esses planos serão discutidos mais detalhadamente no capítulo 4.

problemas graves particularmente nas áreas sociais e de meio ambiente”<sup>59</sup> (ABLAS, 2003, p.171).

No plano mundial, a segunda metade dos anos 70 marca o início de uma nova via de teorização regional, influenciada pelo enfoque hegemônico da busca pela competitividade, centrada na inserção de regiões nos circuitos internacionais do capital, como elemento central do desenvolvimento (DINIZ & CROCCO, 2006). Nesse período, quando a economia mundial vivenciou crises simultâneas, a revolução nos paradigmas e padrões tecnológicos e a desestruturação do Estado Keynesiano de Bem-Estar Social, instaurou-se uma clara inflexão nas concepções teóricas de desenvolvimento regional (*ibidem*).

A partir da década de 1970, começaram as críticas teóricas e empíricas às experiências mundiais de planejamento regional. Ora essas críticas eram sustentadas em postura conservadora, negando a conveniência da intervenção do Estado na economia, ora com postura progressista, criticando o pequeno alcance social das políticas implementadas. A isto se aliaram as mudanças ocorridas nos países capitalistas, especialmente os processos de desindustrialização do nordeste dos Estados Unidos e do noroeste da Inglaterra, ao lado do surgimento de novas áreas industriais baseadas em alta tecnologia, as quais não eram explicadas pela “ciência regional”, a exemplo do Vale do Silício, nos Estados Unidos. Como resultado desestimularam-se os estudos teóricos e esvaziaram-se muitas instituições de planejamento regional, com o conseqüente enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional e urbano (DINIZ, 2004, p.1).

Esse quadro teve repercussões não somente na teorização regional, mas também nas políticas dela derivadas. Segundo Diniz & Crocco (2006), teoricamente, as duas principais alterações se deram, em linhas gerais, na incorporação de aspectos institucionais (formais, informais, culturais, de conhecimento e relativos ao capital social<sup>60</sup> - como é conhecido o ambiente social e institucional) no entendimento da dinâmica regional e na valorização da capacitação local para o combate de desigualdades entre regiões. Em termos políticos, sobressaía a ênfase na competitividade entre regiões, o que

---

<sup>59</sup> Conforme se verá futuramente, a teoria dos pólos de crescimento teve longa influência sobre a proposição de políticas regionais no Brasil, servindo de base conceitual inclusive para a elaboração do programa federal de eixos de integração nacional da década de 1990 no Brasil (ABLAS, 2003).

<sup>60</sup> Note-se que aqui o conceito de capital social (diferente do conceito de capital social básico anteriormente definido), corresponde à definição proposta por Putnam (1996), referindo-se aos atributos históricos, culturais e institucionais da sociedade civil.

implicou numa geração de políticas regionais baseada, dentre outros aspectos, nos conceitos de inovação, economias de conhecimento e desenvolvimento endógeno (ou seja, a capacidade de atores locais de induzir o processo de crescimento), cujos objetivos são, em última instância, de preparação das regiões para a sua inserção internacional (*ibidem*).

A partir da década de 90, segundo Diniz & Crocco (2006), a teorização regional começou a se redefinir em uma terceira geração<sup>61</sup> de estudos que vêm se estruturando conceitualmente em torno do resgate de formulações clássicas da ciência regional e das teorias sobre localização, na análise de áreas de mercado, de centralidades urbanas e dos determinantes da concentração e do crescimento diferenciado de regiões. Essa teorização engloba dentre outros estudos, análises sobre: retornos crescentes de escala para explicar efeitos de polarização e surgimento de regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas; o papel do investimento e de aspectos macroeconômicos no crescimento diferenciado entre regiões; além das mudanças nas forças organizadoras do espaço à luz da globalização e da reestruturação do território que ela enseja (DINIZ & CROCCO, 2006).

Klink (2000) analisou o surgimento dessa recente teorização à luz do “novo regionalismo”, que aborda a questão do desenvolvimento de regiões a partir do novo contexto da economia internacional e da reestruturação territorial decorrente. O autor analisa o “novo regionalismo” a partir de duas perspectivas, uma globalista e outra regionalista, cujas tendências delineadas têm rebatimentos sobre a própria orientação de políticas públicas que cada vertente enseja, com base na sua visão quanto às possibilidades de promover um desenvolvimento econômico enraizado no território.

Segundo o autor, a vertente globalista é centrada na perspectiva de inserção das regiões na nova economia mundial de fluxos e enseja propostas de políticas regionais de cunho neo-liberal. Já a vertente regionalista defende uma perspectiva alternativa de utilização e aproveitamento de fatores

---

<sup>61</sup> Segundo Lemos *et al* (2005, p.172 e ss), a teorização regional tem se redefinido na década de 90, em última instância, através da redescoberta da geografia na economia. Essa revalorização da geografia na economia se dá, segundo os autores, sob perspectivas em que o território é freqüentemente tomado com elevado nível de abstração - como no caso da Nova Geografia Econômica, que resgata, a partir dos trabalhos de Krugman (1991), a tradição da economia regional e urbana clássica, mas abstrai a realidade dos ‘lugares reais’.



regionais para garantir condições de competitividade em padrões internacionais, a partir das especificidades locais e ênfase das relações entre os próprios atores regionais.

Conforme Klink (2000), na vertente globalista, a teorização do planejamento estratégico proposta por Borja & Castells (1997) é paradigmática. Já na vertente regionalista, um importante exemplo é o estudo de Storper (1997) sobre o conceito de *learning regions*, ou seja, de regiões envolvidas em processos endógenos de aprendizagem coletiva, numa relação entre a introdução de novas tecnologias e a territorialização do desenvolvimento.

De acordo com o autor, nas duas vertentes que compõem o arcabouço teórico do “novo regionalismo” há consensos errôneos quanto a uma visão exagerada acerca do impacto da globalização sobre o Estado-Nação (que continua a exercer função importante na implementação de políticas públicas, a despeito do apregoador discurso sobre a fragilização do Estado) e a uma defesa exacerbada de parcerias público-privadas, coalizões locais e redes de cooperação (KILNK, 2000). Esses consensos tendem a desconsiderar conflitos sociais, num processo de despolitização da questão regional, que acaba por limitar a aplicabilidade desse arcabouço conceitual.

Klink (2000, p.115) observa também que no Brasil “a atual configuração socioeconômica, institucional e política do país tende a favorecer o surgimento de um regionalismo de corte globalista/neo-liberal”, e que essa tendência reforçou no início dos anos 90 a orientação do governo federal em torno de um projeto político de preparação do espaço nacional para a entrada do capital estrangeiro. A emergência desse novo regionalismo no Brasil, em termos mais orientados ao mercado, é preocupante pois negligencia o caráter incompleto de formação da nação brasileira, das tensões em torno do nosso precário pacto federativo e da inserção da política nacional de subordinada à economia mundial<sup>62</sup> (*ibidem*).

Vainer (2007a) faz uma crítica radical às transformações conceituais ocorridas no planejamento regional e urbano nas décadas recentes, e discute-as sob a perspectiva da influência da teorização das “vantagens

---

<sup>62</sup> Conforme será discutido no capítulo 2.

competitivas”<sup>63</sup> no território. Para o autor, os modelos regionais e urbanos que emergiram no cenário da globalização estão ancorados em “teorias de circulação internacional, altamente valorizadas no mercado das agências multilaterais e dos consultores internacionais” (VAINER, 2007a, p.18). Segundo Vainer, são representativas dessa lógica, as análises que associam as virtudes das dinâmicas tecnológicas às economias regionais e locais, dentre as quais, os estudos desenvolvidos à luz dos conceitos de “capital social, interfaces e interações dos *clusters* ou arranjos produtivos territorializados, solidariedades, redes de pequenos produtores independentes” (*op.cit; loc.cit.*).

Essa literatura freqüentemente reforça visões localistas combinadas com políticas neo-liberais de desregulação, de ênfase no mercado e de reestruturação do Estado por meio de processos generalizados de privatização. E na medida em que superestima a importância do crescimento endógeno, nega aspectos estruturais do desenvolvimento, como a política, os conflitos e as classes sociais, os aspectos macro-econômicos, e inclusive o papel do Estado (DINIZ & CROCCO, 2006).

Assim como afirma Vainer (2007a), para Markusen (2005), as análises do novo regionalismo reforçam a legitimação da transferência de atribuições (da esfera nacional para escalas de governo inferiores a esta), defendida por interesses globais dominantes e organizações internacionais conservadoras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. No que tange a transferência de responsabilidades sobre desigualdades espaciais para níveis de governos inferiores ao nacional, esta se dá especialmente em países em desenvolvimento, que detém recursos e capacidade técnica limitados para dirimi-las (MARKUSEN, 2005). A autora critica ainda essas teorizações regionais recentes, na medida em que grande parte das análises trabalha com

---

<sup>63</sup> O economista Michael Porter, professor da Harvard Business School foi o principal divulgador do conceito de vantagens competitivas aplicadas à dimensão regional vis-à-vis a nação como um todo. Imbuído numa perspectiva globalista da recente teorização regional, ele encara as regiões como unidades relevantes para a competição mundial, e o agrupamento de indústrias como aspecto com potencial de promover maior competitividade. A vantagem competitiva, segundo Porter, seria determinada por aspectos de uma empresa ou região diferenciados de seus concorrentes (como conhecimento diferenciado e ritmo de inovação, substanciados em pessoal qualificado e rotinas organizacionais, por exemplo). Cf. PORTER, Michael. **The competitive advantage of nations**. New York: Free Press, 1990. Note-se ainda a diferença entre os conceitos de vantagens competitivas e vantagens comparativas ricardianas, citado anteriormente.

categorias abstratas (como aglomerações produtivas, aprendizados ou cidades-regiões), que supõem um espaço econômico (sem território, atores sociais ou instituições), no qual capital e tecnologia apresentam-se de forma desincorporada dos seus agentes.

Para Brandão (2004), grande parte das teorias<sup>64</sup> regionais e urbanas recentes prescindem (apesar da pretensa defesa das determinações históricas, geográficas e da importância das instituições contida nos seus discursos), de uma visão de ambiente socialmente construído, e acabam por embasar-se em uma noção reificada do espaço, na crença em um localismo e uma endogenia exagerados, em que tudo passa por uma questão de empreendedorismos e vontades. Nessas teorizações, a ação do Estado é focada sobretudo na melhoria do ambiente institucional para o pleno desenvolvimento do mercado e na promoção de parcerias público-privadas. Para o autor, no entanto, a falha mais grave desse arcabouço conceitual é a de negligenciar totalmente as questões de hegemonia, de poder político, e no caso dos países periféricos, subdesenvolvidos, as suas heterogeneidades estruturais.

Dentre as abordagens desse corpo teórico, teve grande repercussão no planejamento regional e urbano na América Latina e no Brasil, aquela que se refere ao modelo de planejamento estratégico, largamente disseminado no campo das práticas territoriais no continente. Dentre os seus maiores defensores, Borja & Castells (1996; 1997) foram precursores em transportar a noção de estratégia originária das escolas militares e de negócios para o campo do desenvolvimento territorial. Esta transposição da noção de estratégia se fundava na analogia entre empresas capitalistas concorrendo num mercado livre, e regiões e cidades competindo num mundo globalizado, ou seja, segundo esses autores, “a cidade e a região empreendedoras são,

---

<sup>64</sup> Não faz parte do escopo desse trabalho a descrição detalhada das dezenas de vertentes teóricas do novo regionalismo. Para tanto, ver Brandão (2004, p.10 e ss). O autor discorre sobre a literatura regionalista recente abordando as suas principais vertentes, quais sejam: acumulação flexível; modelo dos distritos industriais italianos, escola californiana; construção de vantagens competitivas em âmbito localizado; sociedade em rede; nova geografia econômica; crescimento endógeno; convergência de renda; capital social; regiões como ativos relacionais; nova economia institucional; Estado-região e fim do Estado-nação; pós-fordismo regulacionista; meio inovador; *clusters* ou arranjos produtivos locais; desenvolvimento local integrado sustentável; planos estratégicos locais; cidades-região; cidades mundiais; máquinas urbanas de crescimento; desenvolvimento local endógeno; governança local; economia solidária e popular; teoria dos jogos e ação coletiva localizada; *best practices*.

isto é, devem ser, antes de mais nada, concebidas e planejadas como uma empresa”, o que significa que “planejamento e planejador devem ter em vista como favorecer a racionalidade própria do mercado: na ordem do dia o planejamento orientado pelo e para o mercado – *market oriented planning* e *market friendly planning*” (VAINER, 2007a, p.18).

De acordo com Borja & Castells (1997), no novo padrão de organização da economia e da sociedade em torno de fluxos e informações, as cidades precisam se organizar em redes, constituir nós no sistema hierárquico mundial, implementar desenvolvimentos estratégicos no setor terciário avançado, e assim disputar a atração do capital internacional. O que se traduz num modelo que apesar da pretensa defesa de particularidades locais e regionais, homogeneiza a receita de desenvolvimento para cidades diferentes, e em última instância, reforça uma abordagem que prioriza ações de desenvolvimento a partir da escala local, em detrimento da nacional – entendida como inadequada para acompanhar as novas tendências que se colocam (VAINER, 2000).

Segundo Araújo (1999), em meio à globalização (entendida pela autora como um estágio avançado do movimento secular de internacionalização dos mercados<sup>65</sup>), os interesses dominantes do capital recriam hierarquias e, não por acaso, privilegiam as escalas territoriais mundial e local. Nessa perspectiva, a escala nacional, que tem sido combatida por discursos globalistas e localistas passou a não interessar mais aos que comandam a globalização, pois foi nela que se concentraram os esforços da sociedade para a criação de mecanismos e instituições de regulação do mercado.

Conforme a autora, na década de 90, foi essa tensão entre escalas de ação territorial que fez renascer no plano internacional o interesse pelo campo de estudos regionais e pela retomada de políticas de desenvolvimento de regiões – inclusive via iniciativas para combater o desemprego e desigualdades de renda, mas, sobretudo, através do redirecionamento desses estudos e políticas para os aspectos sistêmicos da competitividade (com prioridade para a provisão de infra-estrutura, descentralização de recursos e

---

<sup>65</sup> Conforme ver-se-á no capítulo 2.

competências para níveis sub-nacionais e melhorias econômicas de *clusters* industriais) (PACHECO, 1998).

Dentre as experiências desenvolvidas no final do século XX, tiveram grande repercussão aquelas implementadas em países como Alemanha, Itália, França, Japão e EUA, e ainda em âmbito supra-nacional, na União Européia, onde realizaram-se programas de tratamento de áreas menos dinâmicas - ou submetidas a processos intensos de reestruturação econômica, com uso de instrumentos financeiros específicos, tal qual o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (CROCCO & DINIZ, 2006).

No que tange as intervenções regionais levadas a cabo pelo Estado brasileiro nas décadas recentes, aproximadamente entre os anos de 1985 e 1995, num cenário de investimento público profundamente deprimido, a ação no campo do desenvolvimento de regiões ficou relegada ao mercado (COUTINHO, 2003). Segundo Araújo (1999), nesse período rompeu-se o padrão de políticas regionais das décadas anteriores que visavam a desconcentração produtiva no território nacional (ainda que a leve desconcentração alcançada a partir da década de 70 tenha reforçado heterogeneidades entre e no interior das diversas regiões brasileiras).

Conforme a autora, no Brasil da década de 90, instaurou-se uma indefinição nas políticas regionais por parte governo federal, associada a uma atomização de esferas de tratamento do desenvolvimento regional, o que provocou a superposição de esforços, a desconexão de iniciativas, revelou falta de prioridade e relegou a organização do espaço nacional às decisões do setor privado.

Nesse período, houve também um reforço ao desenvolvimento dos espaços econômicos mais dinâmicos, em uma opção clara pela integração competitiva do Brasil no mercado em acelerada internacionalização. Nesse contexto, o foco no tratamento do desenvolvimento de regiões no país deixou de ser a diminuição das disparidades regionais, como nas décadas de 50 a 80, e passou a centrar-se na questão da eficiência e da competitividade no tratamento da problemática regional (ARAÚJO, 1999).

É ilustrativo da influência desse viés competitivo sobre a ação regional brasileira, o fato desta ter se dado, a partir da segunda metade da década de

90 ao início dos anos 2000, à luz de programas federais que priorizavam investimentos em espaços regionais tomados como “focos de dinamismo”, com vistas à sua inserção nos circuitos internacionais do capital.

Os Programas federais “Brasil em Ação” (1996-1999) e posteriormente o Programa “Avança Brasil” (2000-2003) basearam-se em estudo que tinha como base a criação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENIDS<sup>66</sup>, que priorizavam integrar competitivamente espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, dotando-os de acessibilidade, e deixando em segundo plano áreas menos dinâmicas - justamente as mais impactadas pela competição exacerbada (ARAÚJO, 1999).

Além do enfoque predominantemente competitivo e logístico, o projeto dos ENIDs revisitava o paradigma da polarização *perrouxiana* na medida em que projetava um crescimento que supostamente se difundiria a partir de eixos ou vetores de desenvolvimento em direção a outras regiões do território nacional (ABLAS, 2003).

Nessa perspectiva, a ação estatal no país, no campo do desenvolvimento territorial, ficava reduzida à previsão de oferta de infraestrutura de transportes em corredores de exportação, reforçando a tradição brasileira de ação regional via investimento em pólos e o histórico de concentração pontual do desenvolvimento no território nacional. Dessa maneira reforçava-se a fragmentação<sup>67</sup> em detrimento da integração do território, repetia-se a trajetória de concentração espacial e acirravam-se as históricas desigualdades inter e intra-regionais no país, num contexto mais complexo do que no passado recente, de inserção passiva do Brasil na economia mundial globalizada (ARAÚJO, 1999).

A análise das ações de planejamento para o território no Brasil a partir de 2003 será realizada nos capítulos 5 e 6 deste trabalho e buscará examinar em que medida elas reproduzem essa histórica tendência ao desenvolvimento fragmentado e concentrado no país.

---

<sup>66</sup> Os ENIDS serão discutidos nos capítulos 4 e 5.

<sup>67</sup> Conforme se verá no capítulo 2.

## 1.2 A alternativa marxista ao debate regional hegemônico

Concomitantemente ao desenvolvimento das teorias dominantes do debate regional, e sua vasta influência na proposição de políticas e intervenções regionais nos planos internacional e nacional, a partir da década de 70 outras trajetórias conceituais desenvolveram-se de maneira alternativa à teorização hegemônica regional e urbana. Essas teorizações, apesar de não terem impactado a proposição de políticas regionais (como no caso do Brasil), iluminaram o debate e a compreensão acerca da questão regional. Nesse sentido, merecem destaque, as contribuições teóricas de orientação marxista, que em linhas gerais buscaram entender as complexas relações entre a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista e a sua organização espacial decorrente, e “pelo prisma da acumulação de capital, examinaram a organização espacial como manifestação e ‘reflexo’ das relações de produção e da luta de classes” (BRANDÃO, 2004, p.34).

Diferentemente das abordagens economicistas conservadoras, nas formulações regionais e urbanas de linha marxista, o espaço deixou de ser visto como mero receptáculo, sem contextualização histórica e institucional, e passou a ser entendido como produto social. Esses estudos transpuseram os conceitos marxistas para a análise do espaço, e ao fazê-lo, explicaram os padrões de desenvolvimento regional e urbano em sociedades capitalistas, à luz do desenvolvimento desigual e das injustiças sociais que geram, e que são distribuídas tanto socialmente quanto demograficamente (GOTTDIENER, 1997). Através dessas abordagens, passaram a ser analisados também conflitos e lutas que se travam em torno do ambiente socialmente construído.

As formulações de inspiração marxista ganharam vulto a partir da década de 1970 e os estudos baseados na produção e reprodução social do espaço, deram ênfase na relação entre Estado e capital e sua intervenção sobre o espaço: “diversas foram as contribuições aportadas pela geografia radical, crítica e marxista, assim como da sociologia urbana e da economia política” (BRANDÃO, 2004, p.35).

O presente item não se propõe a uma descrição extensiva das análises marxistas<sup>68</sup> de interface com o fenômeno regional e urbano; entretanto, aborda esse campo interpretativo a partir dos estudos de autores pioneiros como Lefebvre (1970), Castells (1972) e Harvey (1975), cujas obras seminais deram início às formulações críticas da teorização regional e urbana marxista.

A obra de Lefebvre (1970) abordou criticamente a questão espacial, dentre inúmeros ângulos de análise, à luz do entendimento de que a base da hegemonia capitalista reside nas relações de propriedade vigentes, as quais alicerçam as relações sociais<sup>69</sup>. Segundo Lefebvre (1974), o capitalismo sobrevive também em parte pelo uso do espaço como reforçador das relações sociais necessárias a essa sobrevivência. Para Lefebvre (1974), o espaço possui, no modo de produção, o mesmo *status* ontológico que o capital ou o trabalho, sendo assim, a questão do controle sobre as relações e o *design* espaciais têm para a sociedade a mesma importância revolucionária que a luta pelo controle de outros meios de produção (GOTTDIENER, 1997, p.129).

Na obra lefebvriana, o entendimento do espaço está centrado na dialética: valor de uso, valor de troca (que produz tanto o espaço social de uso, quanto o espaço abstrato de expropriação). Seus estudos entendem o espaço nos domínios da produção, do consumo, da troca (e também no da produção de riquezas ou da mais-valia), mas vão além dessas noções, introduzindo análises sobre práticas socioespaciais para além do viés economicista, presente em grande parte dos estudos espaciais marxistas (LEFEBVRE, 1974).

Já Castells (1972), oriundo da escola estruturalista francesa althusseriana<sup>70</sup>, teve-se inicialmente à análise do espaço urbano como *locus* privilegiado dos meios de consumo coletivo. A despeito da discussão que

---

<sup>68</sup> Além das reflexões de Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey, dentre os estudos marxistas regionais e urbanos, destacam-se também as análises, muitas vezes conflitantes entre si, de autores como: Dorren Massey, José Luis Coraggio, Ann Markusen, Alain Lipietz, Milton Santos, Neil Smith, Edward Soja, entre outros.

<sup>69</sup> Para esse autor, as relações de posse e as de exteriorização material, ou seja, a produção do espaço, estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção (GOTTDIENER, 1997).

<sup>70</sup> A obra de Castells (1972) sobre a questão urbana representa, segundo Gottdiener (1997, p.119), uma aplicação direta da análise geral feita por Althusser sobre a organização social ao contexto particular dos sistemas urbanos ou da articulação específica das instâncias de uma estrutura social dentro de uma unidade espacial da reprodução da força de trabalho. Cf. ALTHUSSER, Louis. **A favor de Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.



suscitou e de toda a influência que essa obra exerceu nos estudos regionais e urbanos, inclusive na América Latina, a análise de Castells foi criticada<sup>71</sup>, dentre outros aspectos, por limitar a função do espaço no capitalismo à reprodução coletiva da força de trabalho. Recentemente, a obra desse autor tem se distanciado de sua matriz analítica originariamente marxista e se concentrado na análise dos processos espaciais à luz do movimento da globalização, sob o entendimento de que o “espaço de fluxos” se impõe sobre o “espaço de lugares”, numa dinâmica em que a acumulação capitalista modifica-se segundo interesses globais (CASTELLS, 1999). É dessa tendência que deriva a defesa desse autor pela adoção no planejamento urbano e regional, de estratégias adaptativas ao novo padrão organizacional do sistema capitalista (conforme receituário do planejamento estratégico por ele propagado - citado anteriormente).

A fecunda obra em que David Harvey (1975) lançou um novo olhar sobre teorização dos estudos regionais e urbanos ao aplicar o método marxista à análise espacial, abriu um amplo campo de discussão teórica sobre o ambiente construído. Harvey entende o espaço urbano como lugar privilegiado não só da produção industrial, mas também do consumo, como *locus* da produção de mercadorias e também da circulação e realização destas. O espaço urbano é, para esse autor, concentrador da demanda e, portanto, é o sítio da realização da mais-valia e da reprodução sistêmica do capitalismo.

Ele partiu do estudo das relações entre processos sociais e formas espaciais, enfatizando as lutas travadas entre as frações do capital, e entre capital e trabalho. Posteriormente, demonstrou em sua obra, sob a influência do pensamento lefebvriano, como “o capital busca perpetuamente criar uma paisagem geográfica para facilitar suas atividades num dado ponto do tempo simplesmente para ter que destruí-la e construir outra paisagem totalmente diferente num ponto ulterior do tempo”, com vistas a viabilizar sua necessidade interminável de acumulação<sup>72</sup> (HARVEY, 2005, p.88). É nesse

---

<sup>71</sup> Essa crítica se deu, por exemplo, nas obras de Topalov (1979) e Lojkine (1981), que incorporaram a compreensão do papel das condições gerais de produção e sua extensão ao espaço social como um todo.

<sup>72</sup> O que encerra o processo de destruição criativa, originário da idéia desenvolvida por Marx (de que o capital cria e destrói para recriar no futuro), e posteriormente descrito por Schumpeter, na sua

sentido que Harvey entende que o espaço urbano é palco de construções, destruições e reconstruções, que se adaptam de acordo com os interesses da reprodução do capital. Para ele, a forma urbana cristalizada no ambiente construído se encerra no conceito de ajuste espaço-temporal ("*spatial-temporal fix*")<sup>73</sup> - expressão material do capital na paisagem física, que se dá de forma funcional à acumulação.

O autor entende o capital, na busca pela expansão da acumulação, utiliza-se de recursos não só de intensificação da exploração do trabalho e de emprego de tecnologias ditas "superiores", mas faz uso dos mais diferentes meios, dentre os quais também o de realocações no espaço, ou ajustes espaço-temporais, no sentido de defender ativos, repassar a terceiros custos de desvalorizações necessárias para reativar taxas de retorno aos níveis desejados. É nesse sentido que Harvey (1992) entende que o processo de valorização do capital é produto e produtor de localizações, sendo o espaço um importante fator de acumulação.

Retomando a discussão marxista sobre a aniquilação do espaço pelo tempo, gerada pelas pressões da acumulação do capital, Harvey (1992) dedicou-se também ao estudo dos usos e significados espaciais e temporais a partir da transição do fordismo para a fase de acumulação flexível do capital. Essa análise se deu à luz do conceito de "compressão do tempo-espaço" no capitalismo ocidental (observada desde a década de 70), com todos os seus elementos de efemeridade e fragmentação excessivas no domínio político, privado e social da realidade contemporânea.

Segundo Brandão (2004), apesar de profícuo, o debate que se desdobrou a partir dos estudos marxistas regionais e urbanos gerou uma literatura que freqüentemente esbarrou em tentativas inócuas de estabelecimento de análises com pretensão universal e validade geral. Para o autor, é impossível estabelecer uma teoria geral acerca da dimensão espacial

---

teoria de que a destruição criativa é fato essencial do desenvolvimento capitalista. Segundo esse autor, o sistema capitalista progride para revolucionar sua estrutura econômica. Cf. SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

<sup>73</sup> O autor chama de ajuste espaço-temporal os recursos utilizados por empresas capitalistas no sentido de ampliar seus limites da acumulação. Para Harvey, a empresa capitalista faz uso não somente de combinações que operem no trabalho e na tecnologia para aumentar a produtividade, elas também efetuam realocações no espaço. O espaço é para o autor, portanto, importante fator de acumulação, e o processo de valorização do capital é entendido como produtor e produto de localizações (HARVEY, 1992).

do desenvolvimento em diferentes sociedades capitalistas, pois esta só pode ser apreendida em cada realidade concreta captando suas determinações históricas particulares, à luz da divisão inter-regional do trabalho (BRANDÃO, 2004).

É nesse sentido que o autor entende que repensar a questão espacial em países subdesenvolvidos, em especial no Brasil, pressupõe compreender que o regional e o urbano passam necessariamente pela análise da natureza da hegemonia do bloco de poder das diversas frações capitalistas, discutindo como as elites territoriais-mercantis e as cosmopolitas têm condutas que travam o pleno desenvolvimento regional.

Tomando como base os estudos de Cano (1998a, 1998), Brandão acredita que desvendar a questão regional no país, com vistas a promover políticas de desenvolvimento, pressupõe entender o poder das lógicas arcaicas dos diferentes capitais mercantis (associadas aos capitais “modernos”), como o grande responsável pelo nosso atraso estrutural regional, político, produtivo e social.

Pressupõe também entender como incidem no Brasil as profundas transformações que têm ocorrido nas dimensões espaciais e temporais diante no novo quadro capitalista internacional que redesenha a geografia econômica mundial e redefine regiões, num processo em que a expressão espacial da acumulação do capital se dá de maneira cada vez mais seletiva e discriminatória, na busca incessante por localizações que ofereçam maiores facilidades à apropriação privada de rendimentos (BRANDÃO, 2004).

É com esse olhar que os dois capítulos que seguem nessa primeira parte da tese serão desenvolvidos, relacionando a ação estatal planejada sobre o território nacional com as peculiaridades da formação da sociedade e do Estado brasileiro, o caráter dependente do nosso desenvolvimento, a forma passiva de inserção do país na internacionalização do capital e práticas sociais arcaicas e ideológicas. Sem a pretensão de realizar um estudo aprofundado no campo das ciências sociais, políticas ou econômicas, o que se pretende nas duas próximas seções é, em última instância, seguir na análise do panorama de determinações da ação estatal que travam o pleno desenvolvimento territorial no país.



## Capítulo 2.

### Impactos da formação incompleta, dependente e subordinada da nação sobre o desenvolvimento territorial no país

Para além das bases teórico-conceituais que influenciam a ação territorial planejada no Brasil, a maneira como aqui se dá o desenvolvimento capitalista e a forma de inserção do país no cenário econômico internacional são centrais para a discussão das dinâmicas territoriais nacional e regionais que ensejam.

O presente capítulo parte da discussão de que o pleno desenvolvimento territorial no país é limitado pela construção incompleta do projeto de nação e pela própria condição historicamente dependente do país – condição essa, agravada no contexto atual de globalização, num movimento que tem acirrado ainda mais as disputas predatórias no âmbito do já precário federalismo nacional e reforçado uma tendência fragmentadora do território nacional (KLINK, 2000; PACHECO, 1998).

#### 2.1 A formação incompleta e dependente do desenvolvimento da nação e seus rebatimentos na fragilidade do federalismo brasileiro

Recorrendo à interpretação clássica sobre o desenvolvimento nacional, Klink (2000) argumenta que a formação incompleta da nação e seu caráter historicamente dependente têm repercussões diretas sobre como se coloca a questão regional atualmente no país. Dentre essas repercussões, estão a reiteração da histórica fragilidade federativa no Brasil (e as contradições decorrentes no atual padrão de financiamento do desenvolvimento da nação, de suas regiões e das políticas de desenvolvimento), e ainda, a tendência à fragmentação<sup>74</sup> do espaço e da economia nacional.

---

<sup>74</sup> Nesse item 2.1 relaciona-se a forma inconclusa da nação com o acirramento dos conflitos federativos no Brasil. No item a seguir, será explorada a relação entre a condição passiva de inserção do país no sistema capitalista e a tendência à fragmentação da economia e do espaço nacional.

Klink (2000) retoma a discussão sobre a formação incompleta da nação para entender em que medida o desenvolvimento historicamente dependente e a inserção passiva do país no sistema capitalista mundial se atualizam e se exacerbam no contexto atual de globalização, não favorecendo o surgimento potencial de um novo regionalismo contra-hegemônico, de corte não liberal, no país.

A ampla discussão sobre o caráter incompleto da nação está presente no pensamento clássico sobre as raízes e a formação social brasileira<sup>75</sup> que revela as contradições presentes em nossa sociedade e destaca a condição de subordinação do Brasil no sistema capitalista mundial, além da conseqüente falta de autonomia do país para pôr em marcha um projeto nacional.

Sampaio Jr (1997, 1999, 2007) sintetiza as mais importantes interpretações da literatura brasileira (presentes nas obras de Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Celso Furtado) sobre a interrupção da formação do sistema econômico nacional, a partir da exaustão do processo de substituição de importações (desenvolvido entre as décadas de 1950 e 1980), em que se iniciou o desmantelamento do Estado nacional desenvolvimentista.

Segundo Sampaio Jr (2007), ainda que a substituição de importações no Brasil, como objetivo estratégico das classes dominantes, tenha ensejado uma industrialização de caráter dependente e excludente, o seu esgotamento provocou, além da interrupção da formação de um sistema econômico nacional autônomo, a ruptura das bases materiais que sustentavam a industrialização pesada no país, e ainda minou a solidez material e social do pacto federativo brasileiro, fomentando perigosas rivalidades inter-regionais e processos de segregação social e colocando em questão a própria coesão territorial do país.

Conforme o autor, as interpretações de Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Celso Furtado sobre a interrupção do movimento de construção da nação a partir de meados da década de 80 indicam que a missão civilizatória do capitalismo dependente atingiu o limite de suas possibilidades

---

<sup>75</sup> Nesse item lança-se mão do mesmo recurso usado por Klink (2000) de recorrer aos intérpretes clássicos da formação econômica e social da nação brasileira para discutir a formação incompleta da nação.

e a partir de então, o país passou a servir de mero instrumento dos interesses particularistas e imediatistas da burguesia nacional subordinada aos ditames internacionais.

A gravidade do momento histórico fica evidenciada tanto na conclamação de Caio Prado Júnior, de meados dos anos sessentas [sic], a favor da “revolução brasileira” quanto na insistência de Florestan Fernandes, desde o início dos anos setentas, no caráter anti-social, anti-nacional e anti-democrático da burguesia brasileira, assim como na eloqüente advertência de Furtado, no início dos anos noventas, de que forças externas poderosíssimas ameaçam a integridade do sistema econômico nacional (SAMPAIO JR, 2007, p.153).

Caio Prado Jr (1994), que inaugurou a interpretação marxista<sup>76</sup> da história nacional, em sua obra clássica, “Formação do Brasil contemporâneo”<sup>77</sup>, estudou a transição entre a colônia e a formação da nação, num processo de transformação que, segundo ele, ainda não estava terminado, não havia se sedimentado e não tomou forma (PRADO JR, 1994, p.10-11). O autor interpretou a co-existência de distintos tempos históricos na nossa formação social-econômica, revelando a contradição entre a ordem jurídica e política no país, e a estrutura econômica vigente. Ele identificou em nossa sociedade a presença de reminiscências anacrônicas da época colonial, dentre as quais destacou a subordinação da economia brasileira aos mercados do exterior e aos interesses do capital internacional. Segundo o autor, esse processo de subordinação evoluiu para uma crescente vulnerabilidade da economia nacional diante das vicissitudes da conjuntura das finanças externas.

Fazendo um balanço da industrialização brasileira, Caio Prado Jr revelou a sua marcha em surtos desordenados e descontínuos, que apesar do reconhecido potencial modernizador, agravam certas circunstâncias estruturais desfavoráveis a um sólido crescimento econômico no país. Desse modo, entendia o caráter reflexo da nossa industrialização e insistia na sua

---

<sup>76</sup> Segundo Antônio Cândido, no prefácio ao livro de Sérgio Buarque de Holanda (1995), “Raízes do Brasil”, é na obra de Caio Prado Jr que surge pela primeira vez no país uma síntese da nossa história com base na linha interpretativa do materialismo histórico. E segundo Ricupero (2008), a riqueza de Prado Jr. está justamente em ter se apropriado do método marxista para além de fórmulas prontas de pretensa validade universal, mas do marxismo como abordagem para entender as particularidades e especificidades da experiência brasileira.

<sup>77</sup> Com primeira edição no ano de 1942.

natureza contraditória com o movimento de construção da nação (SAMPAIO JR, 1997).

Segundo Sampaio Jr (1997), embora Caio Prado Jr reconhecesse que a industrialização por substituição de importações havia dado um importante impulso à integração do mercado interno, à expansão e à diversificação do parque produtivo nacional, este último não alimentou ilusões em relação aos limites deste processo como instrumento de formação de um sistema econômico nacional autônomo. Para Prado Jr, desde o período de ênfase à substituição de importações, o processo de industrialização nacional ficou subordinado à lógica de modernização dos padrões de consumo das elites nacionais, preservando inclusive estruturas da sociedade colonial. Portanto, o expressivo desenvolvimento das forças produtivas não eliminou a vulnerabilidade nacional às oscilações da economia internacional.

Florestan Fernandes (1975), em "A revolução burguesa no Brasil", também identificou na formação da nação brasileira as contradições da permanência em nossa sociedade de estruturas arcaicas oriundas do período colonial, coexistindo com estruturas criadas pelo capitalismo moderno. Ele destacou o caráter conservador da maneira como se consolidou o estado burguês na década de 60, mediante a manutenção de traços elitistas da sociedade colonial e da estrutura básica de dependência em relação ao capitalismo mundial. Dependência essa, que entre as décadas de 50 e de 80, dava-se mediante a aglutinação de forças contraditórias, num período em que a burguesia brasileira negociava a autonomia sobre o espaço econômico nacional aliando-se ao capital internacional.

Entretanto, a partir do esgotamento do modelo de industrialização na década de 80 (baseado na substituição de importações), e da redução do crescimento econômico no país, ocorreu um arrefecimento no poder de barganha da burguesia nacional, e em conseqüência, uma perda da própria autonomia econômica da nação. Nesse momento, acirraram-se as condições de dependência e subordinação da nação ao capital internacional. Para Fernandes, a "burguesia dependente" nacional passou da posição de sócia privilegiada do capitalismo monopolista, para a de "burguesia compradora",



mera intermediária comercial do capital internacional, conforme demonstra Sampaio Jr. (1999).

Já para Furtado (1959, 1992a), cuja obra versou vastamente sobre a formação da nação brasileira, o processo de substituição de importações teve papel importante na formação do espaço econômico nacional. Para ele, a formação da nação era um processo em pleno curso desde os anos 30, que foi atropelado pela reestruturação do sistema capitalista iniciada a partir da década de 70, e interrompido pelas políticas e reformas liberais levadas a cabo no Brasil a partir da década de 90. Ainda que esse autor reconhecesse o caráter contraditório e dependente da industrialização substitutiva<sup>78</sup>, ele entendia que a sua interrupção sujeitou o país a uma condição de vulnerabilidade ainda maior aos efeitos desestruturantes da nova ordem econômica mundial.

Furtado (1992a) argumentava que a desarticulação do sistema econômico nacional interrompeu a construção da nação porque causou danos ao funcionamento do mercado interno e do processo de industrialização, expondo o país a forças centrífugas que tenderam a segmentar o espaço econômico nacional em regiões estanques e em áreas que se conformam como verdadeiras “ilhas de prosperidade”, comprometendo a própria unidade nacional.

Para o autor, num país como o Brasil, que ainda estava em formação, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduziu a nação “a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional” (FURTADO, 1992a, p. 35). É nesse contexto que Furtado entende a multiplicação dos conflitos federativos que passaram a eclodir no país a partir da década de 90, comprometendo os laços de solidariedade inter-regional, indispensáveis ao funcionamento de qualquer república federativa.

Fiori (2000) repensou a questão proposta por Celso Furtado sobre a interrupção do processo de construção nacional nas últimas décadas do século XX e explorou a idéia de que o projeto “liberal-internacionalizante” é

---

<sup>78</sup> Conforme se verá no item 2.2.2.

tão ou mais antigo e forte do que o projeto de formação de um sistema nacional autônomo no Brasil. Para Fiori, a década de 90 não consolidou apenas a interrupção de um processo lento e contínuo de formação nacional, ela representou, contudo, o fechamento de um parêntese e o retorno aos trilhos<sup>79</sup> de um caminho que começou a ser construído desde o século XVIII, e que condicionou o desenvolvimento econômico subsequente em quase todas as regiões do mundo.

Fiori afirmou existirem contradições na forma de organização interna da sociedade brasileira e no caráter da nossa inserção internacional que “foram responsáveis por uma espécie de inconclusividade ‘originária e crônica’ do projeto de construção da nossa autodeterminação econômica e política” (FIORI, 2000, p.3).

Aí reside, segundo Sampaio Jr (2007), o problema do Brasil ter se inserindo no quadro da globalização sem ter completado o processo de formação da nação:

Dentro da longa transição do Brasil colônia de ontem para o Brasil nação de amanhã, a conjuntura atual caracteriza-se pelo fato de que a globalização dos negócios transformou em antagonismo aberto a secular contradição entre o desenvolvimento desigual do sistema capitalista mundial e a consolidação do Estado nacional como uma entidade relativamente autônoma. Uma formulação sintetiza a essência do momento histórico brasileiro: dependência e barbárie (SAMPAIO JR, 2007, p.152-153).

A formação inconclusa da nação, ou como nos termos de Fiori (2000), a própria condição subordinada do desenvolvimento nacional, contextualiza o cenário atual da questão regional no Brasil, e como destacado anteriormente, tem impacto direto sobre as disputas federativas no Brasil (KLINK, 2000).

O caráter historicamente conflitivo da federação brasileira, marcada pela acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas e pela complexidade de seu aparato de Estado, constitui obstáculo ao desenvolvimento da nação e suas regiões (AFFONSO, 2000). E com a crise do

---

<sup>79</sup> Esse “retorno aos trilhos” descrito por Fiori é entendido por Sampaio Jr como uma tendência a um processo de “reversão colonial”, em que se interrompeu o movimento de construção da nação, e as bases sociais, políticas e materiais do Estado nacional (SAMPAIO JR, 2007).

modelo desenvolvimentista no Brasil e a reforma liberal do Estado nos anos 90, ficaram ainda mais abaladas as bases sobre as quais a federação tem se assentado (*idem, ibidem*).

A federação, conforme se apresenta atualmente, nasceu no Brasil com o advento da República e moldou-se nos anos 80, em meio à prolongada crise do Estado Nacional desenvolvimentista, no bojo da descentralização política e fiscal e da redemocratização no Brasil. O caráter conflitivo do nosso pacto federativo se revelou desde o estabelecimento de um frágil padrão de financiamento de municípios e estados na Constituição Federal de 1988, e mais recentemente se acirrou diante de processos de gestão macroeconômica que recriam a condição de dependência da nação. A reestruturação do Estado nos anos 90, através de reformas liberalizantes (como a abertura externa da economia, a desregulação acentuadamente no mercado financeiro, a privatização de empresas estatais, além das tentativas de reduzir redes de proteção social) comprometeu alguns dos pilares sobre os quais se assentava esse pacto, ensejando a partir de então, uma crise federativa que se pode perceber, segundo Affonso (2000), em quatro aspectos centrais.

O primeiro deles se reflete, segundo o autor, na persistência de conflitos, ditos verticais, entre a União e os governos sub-nacionais, tanto no que se refere às competências sobre o gasto público, quanto no que tange as receitas públicas em disputa<sup>80</sup>.

Em segundo lugar, a crise por meio da ampliação de conflitos horizontais, ou seja, de disputas entre estados e entre municípios, traduzidas basicamente na assim chamada “guerra fiscal” entre entes federados, e até mesmo na própria emancipação descontrolada de municípios (dentre os quais, muitos sem base econômica ou fiscal própria, motivados pela possibilidade de repartição do Fundo de Participação dos Municípios com o município de origem)<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Note-se também o aumento significativo promovido pela União das receitas não partilhadas com os governos (AFFONSO, 2000).

<sup>81</sup> No Brasil, foram criados mais de 1.000 municípios na década de 90, acirrando a dependência financeira de transferências da União por parte dos entes federados. “Nos estados do Norte e Nordeste, com exceção de Pernambuco, Bahia e Ceará que dependiam em 1997, respectivamente, 58%, 60% e 78% das transferências da União em relação às receitas próprias, para todos os demais

Some-se a estes conflitos horizontais, a controversa proporcionalidade<sup>82</sup> da representação entre estados<sup>83</sup> na composição da Câmara Federal de Deputados, que é por si só, anti-federativa e por trás dela “esconde-se uma descarada proposição de que o poder político deve andar colado ao poder econômico” (OLIVEIRA, 1995, p.88).

Em terceiro lugar, pelas dificuldades para a divisão de responsabilidades e competências fiscais entre os três níveis de governo devido a duas grandes limitações: uma que deriva da enorme heterogeneidade socioeconômica regional que, aliada à expansão desordenada do número de municípios, impede um tratamento uniforme aos entes de um mesmo nível de governo; e outra que advém do “fato de que a estruturação do poder político no país se apóia em um sistema eleitoral e partidário que tem sua reprodução condicionada à intermediação de recursos federais para o nível estadual e municipal” (AFFONSO, 2000, p.143).

Em quarto lugar, a crise da Federação é observada também na crise fiscal dos estados na década de 90, evidenciada pela participação dos estados, e também dos municípios, no déficit agregado do setor público, e pelo crescente endividamento desses níveis de governo<sup>84</sup>.

Os conflitos do nosso modelo federativo resultam também da ação da esfera federal na tentativa de impor o ajuste econômico empreendido a partir dos anos 90 aos estados e municípios da federação.

---

estados a dependência em relação aos recursos federais era, no mínimo, uma vez e meia superior às receitas próprias” (AFFONSO, 2000, p.143).

<sup>82</sup> O artigo 45 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o número total de Deputados Federais deve ser definido por lei complementar, proporcionalmente à população estadual ou distrital, e que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados. A Lei Complementar nº 78 de 1993, estabelece que o número de Deputados não pode ultrapassar o total de quinhentos e treze. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fornece os dados estatísticos para a efetivação desse cálculo e o Tribunal Superior Eleitoral encaminha aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

<sup>83</sup> Muitos estados brasileiros contam com uma representação de 8 deputados federais no Congresso, enquanto São Paulo concentra aproximadamente a sétima parte da representação popular nacional.

<sup>84</sup> “Até meados dos anos 80, os estados e municípios respondiam por menos de 25% das necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional. A partir de 1992, essa proporção subiu progressivamente, ultrapassando os 50% no primeiro semestre de 1996. A partir de 1994, os estados e municípios passaram a gerar também um déficit primário, ao não conseguirem cobrir os seus gastos não financeiros”. Além disso, em mais da metade dos municípios brasileiros, em média, a arrecadação própria dos municípios de menor porte não ultrapassa 4,6% da receita total. A cota-parte desses municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias estadual representa, em média 36%, e a fatia do Fundo de Participação dos Municípios corresponde a 54% da receita total (AFFONSO, 2000, p.144).

Esses conflitos decorrem, à primeira vista, de uma necessidade de compatibilizar uma política de estabilização caracterizada pela opção consciente de inserção na globalização financeira, por um lado, e a descentralização, entendida aqui como uma transferência clara, transparente e previsível de responsabilidades e recursos para os níveis locais de governo, por outro lado (KLINK, 2000, p.93).

A crise da federação é, portanto, resultado da crise do modelo de desenvolvimento nacional e da ausência de perspectiva de horizontes alternativos (KLINK, 2000; AFFONSO, 2000). As tensões recentes no pacto federativo são motivadas pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios que o Estado nacional-desenvolvimentista centralizado não logrou resolver: as desigualdades sociais e inter-regionais no país e o problema do desenvolvimento econômico da nação.

Diversos críticos abordaram a organização do Estado brasileiro sobre bases federativas assimétricas, tanto regional como socialmente, com tendências a processos de fratura iminente.

Oliveira (1995), por exemplo, fez a crítica da federação brasileira, desde a sua formação até o estágio atual marcado pela globalização. Para Oliveira (1995, p.86), a federação brasileira nasceu com a República como uma mera soma de estados que representavam o espaço da dominação das oligarquias regionais e provinciais, em substituição à centralização existente no Império. Após a década de 30, com a integração do mercado nacional, do ponto de vista da circulação, àquela federação oligárquica, sucedeu-se a formação de uma federação de estados que se acentou sobre enormes diferenças regionais de renda, e é justamente essa diferenciação que está, segundo o autor, na origem do processo permanente de "quase desagregação da federação". No cenário da globalização, essa tendência à desintegração federativa acentua-se ainda mais diante da falta de autonomia do Estado na condução de suas políticas de desenvolvimento, que passam a ser relegadas ao mercado, "com as empresas realizando um leilão invertido: os estados oferecem tudo para que elas se localizem em seus territórios, enquanto eles, que parecem o objeto do leilão, são, verdadeiramente, os leiloeiros" (OLIVEIRA, 1995, p.89).

Fiori (1995) caracteriza os anacronismos da federação brasileira, sob a crítica do que ele designa como uma “federação de mercadores”, moldada preponderantemente pelos interesses oportunistas de atores privados, e com efeitos desintegradores cada vez mais acentuados no contexto da desregulamentação da economia.

A organização do Estado brasileiro sobre bases regionais e sociais desiguais, somada ao caráter passivo de inserção do país no movimento de internacionalização do capital, conduz a tendências de fragmentação iminente não somente no pacto federativo (AFFONSO, 2003), como também no espaço e na economia nacionais, conforme demonstra a análise feita no item a seguir.

## 2.2 A inserção subordinada do Brasil no movimento de internacionalização do capital e seus rebatimentos sobre a dinâmica territorial no país

Para entender as contradições do caráter subordinado da inserção do Brasil no cenário econômico internacional, Araújo (2003) faz uma recuperação dos momentos que ela designa como de “engate” do país no movimento de internacionalização do capital<sup>85</sup> e como eles têm impactado a nossa configuração regional de maneira a travar o pleno desenvolvimento territorial brasileiro. O presente item baseia-se no esquema analítico da autora, estruturado a partir de duas grandes fases do desenvolvimento nacional: a do Brasil primário-exportador e do Brasil urbano-industrial.

O momento inicial de inserção internacional do Brasil é, segundo a autora, propriamente o do “descobrimento” do Brasil pelo capital mercantil em busca de expansão, e que conformou um país de base econômica essencialmente rural, escravista e primário-exportadora, em que as estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais formadas nessa época sustentam as marcas da nossa persistente condição de atraso<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Araújo (2003) baseia-se em Marx para discutir o movimento de internacionalização do capital, à luz da “vocação cosmopolita da burguesia” e sua tendência de disseminar seus padrões de consumo, de produção e as relações características do capitalismo. Cf (MARX, Karl. **Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001).

<sup>86</sup> Vide clássica análise de Furtado (1961) sobre os fundamentos econômicos da ocupação territorial no Brasil,   luz do confronto dos conceitos de “colônia de exploração” e “colônia de povoamento”,

Nesse período, conformou-se a ocupação predominantemente na faixa litorânea do país (ARAÚJO, 1993), baseada em uma economia de “arquipélago” (OLIVEIRA, 1981), com precárias ligações externas, em que partes do território da colônia conectavam-se predominantemente com o exterior, diretamente com a metrópole portuguesa e centros do capitalismo mercantil. Segundo o autor, “as relações econômicas internas eram fracas, mas operavam sempre na acumulação primitiva e nunca na acumulação de capital propriamente dita” e só se pode falar em divisão regional do trabalho no Brasil do século XIX, no momento de expansão da economia, sob a forma de reprodução ampliada do capital (OLIVEIRA, 2006, p.39)

Na fase primário-exportadora, além dos fatores de ordem econômica, a manutenção do atraso na agricultura, as relações sociais rurais arcaicas e a forte concentração da propriedade fundiária impediam o pleno desenvolvimento regional no país<sup>87</sup>. É nesse sentido que Cano (1988) entende que a maior debilidade do desenvolvimento das regiões brasileiras (especialmente as periféricas<sup>88</sup>) tem suas raízes em processos históricos distintos constituídos nesse período de desenvolvimento do Brasil, antes, portanto, da integração do mercado nacional e da instauração do processo de industrialização que se deu a partir da década de 30<sup>89</sup>.

---

em que o autor esclarece as razões do subdesenvolvimento brasileiro comparando-o ao desenvolvimento norte-americano. Nessa obra, Furtado esclarece os determinantes históricos da formação de estruturas econômicas na periferia do capitalismo que se assemelham e aproximam a realidade dos países latino-americanos.

<sup>87</sup> No caso da Região Norte do país, por exemplo, o importante “enganche” com o comércio internacional, durante o ciclo de exportação da borracha (1870-1912), foi drasticamente contido pela produção gomífera realizada na Ásia pelo capital inglês. “Além disso, as relações sociais de produção (o aviamento) ali predominantes e a própria forma de produção da borracha extrativa, na selva, não permitiram a superação da crise como uma provável mudança na estrutura produtiva” da região (CANO, 1988b, p.67). Conforme se verá mais detalhadamente no capítulo 4.

<sup>88</sup> Note-se que Cano (1998a) estabelece um modelo de análise baseado nos conceitos de pólo e periferia para discutir o desenvolvimento regional no país, pois acredita não ser pertinente para regiões falar na relação centro-periferia de orientação cepalina (para Cano, os conceitos de centro e periferia só se aplicam ao estudo das relações entre nações). Na abordagem desse autor, o estado de São Paulo é tratado como o pólo do desenvolvimento regional no país, e as demais regiões são descritas como periféricas.

<sup>89</sup> Cano (1988b) delimita que a partir de 1929 ocorreu uma ruptura de padrão de acumulação no Brasil (com mudança da sua base primária exportadora para o padrão industrial), a qual se reflete em um processo de urbanização e terceirização avançadas (sobretudo nas regiões cafeeiras, notadamente em São Paulo, que tem suas estruturas produtivas, e conseqüentemente sociais, alteradas). Para o autor, 1929 representou um momento de ruptura, em que não se alterou apenas a fonte direta da acumulação produtiva, mas também o perfil das forças sociais no país. Nesse processo, o Estado brasileiro, de liberal-ortodoxo, passou a assumir postura francamente intervencionista e tomou as bandeiras da industrialização e da integração da economia nacional como necessárias.

É a partir desse processo, quando o Brasil começou a firmar uma economia urbano-industrial, que Araújo (2003) destaca outro importante “engate” do país no movimento de internacionalização do capital, numa inserção tardia no processo de industrialização já desenvolvida nos países capitalista centrais.

Nesse período, a base industrial nacional começou a ser montada com um padrão fortemente concentrado na região sudeste do país, notadamente no estado de São Paulo (ARAÚJO, 1993). E mesmo com o movimento de integração do mercado nacional (desencadeado no Brasil nas décadas de 30 a 70), observou-se um desenvolvimento territorial desigual, segundo Cano (1998a). Ou seja, a diferenciação regional no país constituiu contrapartida do movimento de integração, que paralelamente conformou a periferia nacional, ficando esta sujeita à dominação que o capital industrial de São Paulo passou a exercer no mercado brasileiro. Conforme o autor, o processo de integração do mercado nacional se deu também mediante o surgimento de complementaridades entre regiões, nas quais se desenvolveram especializações espaciais importantes - a despeito das diferenças no desenvolvimento regional na periferia e no pólo nacional (São Paulo).

Essas diferenças regionais se mantiveram mesmo durante o processo de desconcentração industrial (ocorrido no período de 1970 a 1985<sup>90</sup>), e incidiram, segundo Cano (1998a), de maneira sempre mais perversa na periferia nacional, sobretudo nas áreas mais distantes ao centro dinâmico do desenvolvimento regional (como a Amazônia e o Nordeste), onde as

---

<sup>90</sup> Nesse período, os projetos de larga envergadura implantados na periferia nacional e os efeitos das políticas de desenvolvimento regional instituídas (ambos iniciados na década de 60) proporcionaram um processo de desconcentração industrial, ainda que as taxas de crescimento no pólo (São Paulo) tenham sido muito altas (CANO, 1988a). O autor elenca os principais determinantes do processo de desconcentração produtiva no plano nacional no período, quais sejam: os efeitos de estímulo do processo de integração do mercado nacional comandado pela economia paulista, sobre as bases produtivas periféricas; a expansão da fronteira agrícola e a dinamização de certas áreas do país onde se intensificaram a agro-industrialização e a urbanização; as políticas de desenvolvimento regional pós-60 e o papel dos investimentos públicos federais em infra-estrutura; os incentivos no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento para completar a estrutura industrial brasileira, alterando as estruturas produtivas e de exportação; a intensificação do processo de urbanização nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, o que demandou a criação de serviços e indústrias leves de âmbito local.



desigualdades de renda e de oportunidade persistiram mais acentuadamente<sup>91</sup>.

A partir da década de 70, segundo o autor, à medida que o mercado brasileiro se integrava e se observava uma modesta desconcentração espacial da produção nacional, a ocupação o território expandia em direção às fronteiras agropecuárias no sentido sul, centro-oeste e norte do país. Esse período foi marcado: por intensos fluxos migratórios (reforçados, dentre outros aspectos, pela forte concentração fundiária), por uma industrialização na periferia nacional de caráter complementar àquela do centro dominante, e por uma profunda alteração da estrutura da renda interna das regiões do país (alterando largamente o peso do setor agropecuário e aumentando o do setor industrial).

Entretanto, segundo Cano, o avanço da produção em direção às regiões periféricas mais atrasadas, não foi capaz de superar as forças econômicas e políticas regionais que sobreviviam à custa da manutenção do atraso. Sendo assim, “o capital mercantil regional sofreu abalos marginais em sua dominação”, mas continuou a controlar o crédito, a comercialização, a estrutura fundiária, as “benesses” do poder público e o poder político “com o que tenta sedimentar e perenizar o velho e surrado discurso regionalista dos ‘desequilíbrios regionais’ e da necessidade de ‘mais recursos para a região’, independentemente do seu uso e do endereço dos beneficiários” (CANO, 1988, p.87 e 88).

A partir de meados da década de 80, a crise da dívida e as políticas neo-liberais imprimiram um ritmo medíocre ao crescimento econômico do país, com arrefecimento da dinâmica de acumulação nas regiões e inflexão<sup>92</sup> no processo de desconcentração econômica nacional, que iniciou uma tendência

---

<sup>91</sup> Em 1970, 81% da atividade industrial do país se concentrava na região sudeste, e São Paulo respondia por 58% da produção industrial nacional. Na década de 1990, esse peso caiu, ainda que mantendo a alta concentração, para 69% e 49%, respectivamente (ARAÚJO, 2003).

<sup>92</sup> Essa inflexão se deu em função: do dismantelamento do Estado nacional e com ele o esgotamento de vários programas oficiais federais e a extinção de vários órgãos regionais (por exemplo, SUDENE e SUDAM); da abertura irresponsável do nosso comércio exterior; da diminuição do impacto dos investimentos do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, a essa altura já maturados; da debilidade financeira e fiscal do governo federal e estaduais; da diminuição das exportações de manufaturados de indústrias tradicionais e de tecnologia madura; e finalmente da reconcentração de alguns ramos industriais em São Paulo, como os de informática, microeletrônica, telecomunicações e automação (CANO, 1988a,p.330 e 331).

à reconcentração produtiva no centro dominante do país (CANO, 1998a) e um aumento das diferenças inter-regionais brasileiras (PACHECO, 1998).

Os anos 90 marcaram no Brasil a opção política pelo aprofundamento da internacionalização da economia do país, expressa nas medidas de ajuste econômico (abertura financeira e comercial, privatizações, modelo de estabilização econômica, câmbio fixo, manutenção de superávits, etc.) influenciadas pelos ditames de agências internacionais.

É nesse panorama que, conforme Araújo (2003, p.1), o Brasil aprofundou seu “engate” passivo no movimento de internacionalização do capital, “metamorfoseado agora na globalização”<sup>93</sup>, priorizando a integração competitiva do mercado nacional, articulando apenas pequenas porções do seu território (em especial da região sudeste do país) aos circuitos mundiais da economia.

Antes de passar à discussão sobre as transformações que o novo contexto mundial imprime na dinâmica territorial e regional brasileira, cabe fazer algumas considerações a respeito da globalização, já que este fenômeno suscita múltiplas interpretações de ordem econômica, social, cultural e ideológica. E no que tange o interesse da presente pesquisa, tem impactos nas esferas político-institucional e territorial, ensejando no Brasil uma tendência à fragmentação do espaço nacional, a determinação de políticas regionais de corte competitivo, impondo assim novos desafios ao desenvolvimento territorial no país.

## **2.2.1 Algumas considerações sobre o fenômeno da globalização e seus impactos nas esferas político-institucional e territorial**

A reestruturação do sistema capitalista internacional vem se configurando desde os anos setenta do século XX (e mais aceleradamente a partir dos anos oitenta), em um estágio descrito por distintos autores como uma fase global, pós-fordista, flexível ou informacional do capitalismo, à luz da emergência do fenômeno chamado de globalização, notadamente marcado

---

<sup>93</sup> Nesse sentido, Araújo (2003) entende a globalização, assim como Chesnais (1996), como um estágio avançado do movimento de internacionalização do capital, que agrega novos processos a esse movimento, mas também aporta tendências estruturais do capitalismo.

pela universalização do Estado neo-liberal, pela difusão de novas tecnologias da informação e da comunicação, e ainda, pelo avanço de processos de reestruturação produtiva e de financeirização e internacionalização da economia e da circulação de capital.

Chesnais (1996) entende esse fenômeno como uma etapa avançada e específica do conhecido processo de internacionalização do capital. É nesse sentido que o autor adota o termo mundialização (em vez de globalização) para explicitar essa tendência que, ao final do século XX, sobrepõe a internacionalização produtiva e financeira à internacionalização do capital e dos fluxos mercantis.

Nos diferentes campos teóricos, são significativas as divergências sobre a natureza, o sentido, as dinâmicas e os impactos sociais, econômicos, políticos desse movimento. Enquanto para alguns autores, o que se assiste é a progressiva unificação do espaço global, simultaneamente causa e consequência da dissolução dos Estados nacionais (IANNI, 1999); para outros, a globalização não consiste em um processo de homogeneização, mas ao contrário, ela é a extensão de um pequeno número de nações dominantes sobre o conjunto de praças financeiras nacionais (BOURDIEU, 1998).

Dentre as múltiplas interpretações acerca desse processo, alguns teóricos e ideólogos do capitalismo defenderam que o fenômeno da globalização, suportado por forças internacionais avassaladoras e irreversíveis, significaria o fim do Estado-Nação (OHMAE, 1996), e sob a hegemonia do mercado e a ampla mobilidade do capital, seriam destruídas as barreiras econômicas, culturais, políticas e sociais entre países e regiões, criando-se assim, um mundo desterritorializado. Para Massey (1998), no entanto, a globalização não é um fenômeno inexorável, e sim contraditório, que não enseja uma tendência unidirecional.

Ao mesmo tempo, os debates em curso têm mostrado que o fenômeno da globalização coloca em questão noções, processos e instituições centrais na reprodução do modo de produção capitalista.

Por exemplo, as noções de espaço e tempo se redefinem diante desse processo e da crescente mobilidade de capital, da generalização de novos meios de comunicação e do aumento do fluxo de informações que ele

engendra. Nesse sentido, Harvey (1992) fala da compressão do espaço-tempo, que resulta de alterações estruturais e do aumento da velocidade das mudanças territoriais ocasionadas pela desincorporação das relações econômicas, sociais e políticas.

Para a presente pesquisa, cabe discutir as mudanças que a globalização opera no plano político-institucional, ou seja, no suposto “novo” papel do Estado e no novo padrão de gestão da esfera pública advindo nesse contexto de fim de século, e no plano do desenvolvimento territorial e das transformações que enseja nas dinâmicas regionais.

Com a globalização, os ataques desferidos contra o Estado e sua ineficiência convergiram, segundo Galvão (2004), desde países centrais até a periferia do sistema. Com intensidade variável, conforme o caso, o resultado desse processo foi a defesa de práticas referenciadas na construção de um suposto Estado Mínimo (que pressupõe redução de gastos públicos e subsídios, substituição ou desmonte de instâncias de regulação, corte de investimentos, supressão de programas, dentre outras medidas em prol do discurso adequado à nova ordem econômica mundial)<sup>94</sup>.

A defesa pela construção de um Estado-Mínimo é uma dentre as construções ideológicas funcionais às conveniências dos agentes hegemônicos da globalização.

Klink (2000) argumenta que é falsa a tese do esgotamento dos Estados-Nações, e demonstra que estes continuam a exercer uma função importante, sobretudo política, na direção macro-econômica dos países capitalistas centrais (como no caso da União Européia), na implementação de políticas públicas, (inclusive de corte keynesiano), e na atuação sobre o desenvolvimento regional. Cano & Fernandes (2005, p.267) afirmam que no caso brasileiro, “o Estado nacional tem sido, sim, objeto de transformações

---

<sup>94</sup> Esse conjunto de reformas estruturais era preconizado como meio para restabelecer a competitividade e o crescimento das economias nacionais. Suas raízes teórico-ideológicas remontam à ortodoxia econômica neoclássica, e adquiriram ressonância pública sob a denominação de “modelo neoliberal” (MATTOS, 2003). Em termos gerais, esse modelo corresponde ao enfoque inicialmente adotado pelos governos Thatcher e Reagan respectivamente na Grã-Bretanha e nos EUA, que contribuíram para a generalização da liberalização do comércio internacional, a desregulamentação dos mercados, as privatizações e as reduções das políticas de Bem-Estar social.

marcantes, mas, ao contrário do que faz crer a retórica hegemônica, estas não têm ocorrido no sentido de torná-lo mínimo efetivamente”<sup>95</sup>.

Dentro de uma perspectiva semelhante, Milton Santos (2000, p.77) afirma que ao contrário do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que “nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica”. Para este autor, o que se observa é que o Estado altera as suas feições em um jogo combinado de influências externas e realidades internas, em que as exigências dos capitais globalizados supõem fortes investimentos por parte do Estado, de tal forma que estes acabam por destinar menos recursos para tudo o que é social, tornando-se mais presentes, ao serviço da economia dominante<sup>96</sup>.

Os efeitos da reestruturação capitalista sobre o papel do Estado também incidiram sobre a distribuição de suas funções entre as escalas de poder. Ou seja, da mesma forma que se passou a apregoar a liberação por parte do Estado de responsabilidades sociais e sua adequação aos interesses do capital, passou-se a deferir ataques à escala nacional e a defender uma hierarquização e uma articulação escalar que se moldasse ao novo estágio do capitalismo contemporâneo (CANO & FERNANDES, 2005).

É nesse sentido que se difundiu a idéia de que as escalas geográficas mais relevantes no capitalismo globalizado seriam a local e a global (conforme discutido no capítulo 1). “Globalistas” e “localistas” tendem a questionar a ação na escala nacional, que é combatida por cima pelos que pretendem

---

<sup>95</sup> Klink (2000) reúne dados, inclusive do Fundo Monetário Internacional, para demonstrar que a participação dos gastos no PIB (Produto Interno Bruto) em vários países industrializados aumentou de maneira consistente desde os anos 60, o que indica que o Estado-Nação continua desempenhando nos países centrais um papel importante na regulação da acumulação capitalista mesmo a partir dos anos 80, quando a globalização se intensificou. Cano & Fernandes (2005) apresentam dados do Banco Central do Brasil sobre a dívida líquida do setor pública brasileiro, que entre os anos de 1995 e 2000, passou de 29,9% para 41,3% do PIB nacional.

<sup>96</sup> É justamente em relação à omissão do Estado para as questões de natureza social, que diversos autores falam do acirramento da concentração de renda e da exclusão social advindos nessa fase de desenvolvimento do sistema capitalista internacional. Santos (2000) descreve a emergência de uma pobreza estrutural globalizada (não mais local, nem nacional), ainda que esta esteja mais presente nos países já pobres. Ele defende que essa pobreza resulta de uma ausência deliberada do Estado das suas missões de regulação e proteção social. Já Furtado (1998) fala das várias formas de intensificação da exclusão social, que se traduz, por exemplo, nos EUA em maior concentração de renda e da riqueza, na Europa em desemprego aberto, e nos países subdesenvolvidos em um agravamento da dívida social que é anterior a essa fase de desenvolvimento do capitalismo.

operar livremente à escala mundial, e por baixo, pelos que querem mais autonomia, ou vislumbram se firmar face às tendências homogeneizantes da globalização (VAINER, 2001; ARAÚJO, 2006). Os mecanismos que regulam a disputa por excedentes entre frações do capital estão estreitamente associados às várias escalas de poder e suas formas de articulação - é nesse sentido, que segundo Swyngedouw (1997) essas escalas assumem papel central no entendimento da dimensão espacial da reestruturação capitalista.

Essa defesa do protagonismo da escala local consiste num ajuste subordinado aos interesses econômicos hegemônicos que se revela freqüentemente custoso aos fundos públicos, danoso à integridade de tecidos físicos e sociais, e funcional aos interesses das corporações transnacionais e rentistas financeiros (sendo estes dois últimos, os poderosos agentes da nova ordem global) (CANO & FERNANDES, 2005).

É nesse contexto que começou a se desenvolver no país aquilo que Vainer (2007a, p.10) designou como um ajuste regional e urbano, assentado na gestão do território, com base em parâmetros de competição e eficiência, traduzido na adequação do espaço às dinâmicas e fluxos dominantes, “numa espécie de conformada aceitação da fragmentação territorial que consagra a acomodação subordinada às formas contemporâneas da globalização” e acirra as desigualdades regionais já existentes no país.

No mundo dito globalizado, “o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições”, a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Isso significa que a globalização, com a proeminência dos sistemas técnicos e da informação, subverte o antigo jogo territorial e impõe-lhe novas lógicas (SANTOS, 2000, p.79).

A globalização é heterogênea na forma e nos efeitos, ela universaliza e unifica, e ao mesmo tempo fragmenta o espaço mundial, em uma relação dialética na qual aumentam-se as desigualdades e recriam-se escalas territoriais (DINIZ, 2001). O mesmo fenômeno que homogeneiza o espaço, também realça especificidades locais como estratégias defensivas dos locais perante tal homogeneização (CANO & FERNANDES, 2005).

Nesse contexto, as vantagens competitivas construídas passam a influenciar diretamente a capacidade de atração de cada região. E ao ampliar a competição entre as regiões de um mesmo país, o processo de globalização pode aumentar as diferenças entre elas (DINIZ, 2001).

Conforme Massey (1998), a reestruturação produtiva leva à reestruturação regional. No mundo globalizado, qualquer região que propicie condições de rentabilidade para as corporações capitalistas que operam a nível global, tende a receber investimentos dessas empresas, subordinando os Estados nacionais aos seus interesses. Isso significa que as políticas de desenvolvimento implementadas pelas economias nacionais passam a compatibilizar as demandas e as perspectivas de atração dos investimentos de corporações transnacionais. Sendo assim, o Estado perde parte de sua capacidade de controle e comando sobre as atividades produtivas, e como forma de garantir as estratégias de desenvolvimento interno, as economias nacionais se lançam no mercado mundial sujeitando-se às mudanças que a reacomodação do sistema capitalista enseja (DINIZ, 2001).

Ou seja, na globalização as políticas de desenvolvimento dos espaços regionais se ajustam à lógica de acirramento da competição interna pela localização de investimentos, através da qual obviamente são penalizados os espaços regionais que não apresentam as mesmas condições estruturais para uma melhor valorização do capital que outros mais desenvolvidos.

No caso brasileiro, os desafios que se colocam ao desenvolvimento regional nas últimas décadas do século XX residem no combate às tendências que se instalam à fragmentação territorial no país, ao desenvolvimento territorial orientado pelo e para o mercado através de políticas regionais de corte competitivo. É sobre como essas tendências do ambiente internacional repercutem na dinâmica territorial brasileira que versa o item seguinte.

### **2.2.2 As tendências que o cenário econômico internacional e a transnacionalização do capital imprimem na dinâmica territorial brasileira**

A forma de inserção subordinada ao capital não é condição inexorável ou automática da globalização, ela tem sido construída deliberadamente por

vários países, como no caso do Brasil, que nos anos 90 abriu mão do controle de suas políticas monetárias e fiscais, conduzindo ajustes macroeconômicas à revelia de um projeto nacional - numa opção pelo desenvolvimento nacional subordinado que necessariamente destrói as possibilidades de conter as forças do mercado, erodindo a soberania interna do Estado nacional (FIORI, 1997).

Furtado (2008)<sup>97</sup> chama atenção, no entanto, para o fato de no caso brasileiro o desenvolvimento subordinado remontar às especificidades do capitalismo de tipo periférico e ao processo de substituição de importações, que revisitado analiticamente pelo autor, desenvolveu-se sob o comando de empresas transnacionais e sob a coordenação oligopolista do sistema financeiro, numa dinâmica em que os sistemas nacionais foram perdendo o controle da coordenação do sistema capitalista.

Para Furtado (1992b), a industrialização substitutiva de importações no Brasil não se orientou para fortalecer o sistema econômico nacional, mas para reforçar a inserção do país na divisão internacional do trabalho. Nesse processo, a modernização beneficiadora do conjunto da população, reduziu-se a uma mera hipótese do pensamento cepalino. A industrialização substitutiva se deu no bojo da reestruturação capitalista na década de 70, fundada na concentração de capitais, na expansão do sistema financeiro e na proeminência das grandes empresas transnacionais<sup>98</sup>, que passaram a constituir a estrutura básica do sistema capitalista mundial, e “às quais coube em última instância, a direção do processo” de industrialização periférica substitutiva (FURTADO, 2008, p.105). O Estado brasileiro ampliou-se como agente econômico na defesa dos interesses “públicos” e como interlocutor desses conglomerados transnacionais. Isso reforçou a apropriação de parcela

---

<sup>97</sup> Em publicação que resgata notas de aula de um curso sobre Economia do Desenvolvimento, por ele ministrado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 1975.

<sup>98</sup> As empresas transnacionais são descritas por Furtado (2008) como conglomerados geográficos que atuam em diversos mercados nacionais e resultam da formação de um mercado unificado, principalmente no centro do sistema capitalista. O processo de concentração do poder econômico nas mãos dessas empresas se intensificou no pós-guerra e esteve ligado a profundas modificações na estrutura do sistema capitalista. Esses conglomerados se formaram a partir de fusões entre empresas que passaram a ser centros de decisão apoiados por uma massa de recursos financeiros, atuando simultaneamente em grande número de mercados e levando óbvias vantagens sobre as firmas concorrentes locais. Os conglomerados transnacionais operam essencialmente em sistemas de oligopólio (forma de mercado controlada por um pequeno número de empresas), mas nos países periféricos, elas acabam atuando muito mais dentro de “um quando de competência monopolística do que propriamente de oligopólio” (FURTADO, 2008, p.103).



crescente dos excedentes por parte dessas empresas: “daí que a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo ali onde ela permitiu um forte e prolongado aumento de produtividade, nada ou quase nada haja contribuído para reduzir a heterogeneidade social” (FURTADO, 1992b, p.10).

E em última instância, esses mecanismos corroboraram a tendência à concentração de rendas já existente no país, à poupança direcionada para investimentos improdutivos, à modernização do consumo e do estilo de vida das elites, antes que o país tivesse de fato se engajado no desenvolvimento de suas forças produtivas (FURTADO, 2008).

É nesse sentido que Furtado (2008) entende que a transnacionalização do capital termina por minar o desenvolvimento fundado na referência nacional, o que coloca aos Estados, e particularmente ao Brasil, o desafio de combater as tendências hegemônicas determinadas no ambiente internacional.

Esse cenário tem efeitos sobre a dinâmica territorial no país. Em primeiro lugar, porque com a globalização, a atuação das grandes empresas transnacionais (que são os maiores agentes da globalização) reforça estratégias de especialização regional, e no caso do Brasil, reserva-lhe o papel de exportador de *commodities* - o que tem fortes impactos sobre o avanço de atividades produtivas e extrativistas (soja, álcool, celulose, minérios, etc.) no território nacional, sobre os padrões migratórios e sobre a necessidade de expansão da infra-estrutura que decorre dessas atividades (ARAÚJO, 2003).

Em segundo lugar, porque nesse contexto prioriza-se a articulação dos espaços econômicos mais competitivos, secundarizando aqueles de menor dinamismo. É nessa perspectiva que Pacheco (1998) entende que, no Brasil, a seletividade do dinamismo territorial (marcado pelo crescimento regional restrito, especializado, excludente) se agravou com o processo de transformação das economias nacional e internacional.

Para o autor, a tendência à fragmentação<sup>99</sup> da economia e do espaço nacional se iniciou no Brasil nos anos 80 e se intensificou nos 90, com a

---

<sup>99</sup> Há quem discorde da tese de tendência à fragmentação da economia e do espaço verificada por Pacheco (1998), no seu estudo para o período de 1980 a 1995. Berta Becker (2004, p.13-14), por exemplo, diverge da explicação de Pacheco para o fenômeno de fragmentação, pois para ela

inserção do país no novo contexto internacional de maneira a alimentar desigualdades regionais existentes (PACHECO, 1988, p.2). Essas desigualdades passaram a se dar não mais da forma tradicional como se materializaram nas décadas anteriores, mas sim, com aumento das diferenças intra-regionais, diante da assimetria do novo modelo de crescimento da economia mundial. Enquanto poucas áreas mais dinâmicas no país lograram se inserir nos fluxos de comércio internacional e se beneficiar das formas regionalizadas com que a globalização tende a se manifestar, as demais (sobretudo as menos dinâmicas, com menor renda *per capita* e menor nível de industrialização) viram suas possibilidades de crescimento bloqueadas – o que foi agravado diante da inexistência de políticas regionais estruturantes e da implementação de ações territoriais pontuais (características do período analisado).

O processo de crescimento diferenciado de diversas sub-regiões no Brasil a partir do fim dos anos 80 acentuou a tendência à formação de um mosaico espacial com poucas “ilhas de prosperidade” e em meio a vastas áreas deprimidas. Até mesmo as regiões dinâmicas, especializadas na produção de bens-duráveis de consumo, sofreram com o aumento da concentração de renda, com a redução de empregos formais e com a perda do poder aquisitivo das classes de baixa renda (PACHECO, 1998).

A situação vivida pela economia do país no início da década de 90 foi de total ausência de políticas regionais ativas, e vislumbraram-se apenas ações territoriais isolacionistas que tendiam à desintegração do espaço nacional e alicerçavam antigos regionalismos. A partir da segunda metade da década de 90, apesar das tentativas de re-incorporar a dimensão regional na agenda política de desenvolvimento para o país, a tendência ao desenvolvimento concentrado, seletivo e desigual no território brasileiro foi reiterada na ação territorial planejada do governo federal, que apontava para a

---

“fragmentação representa ruptura, e, na verdade, não houve ruptura, mas uma reestruturação com novas relações, uma recomposição, em que algumas áreas declinam e outras surgem, em um processo dinâmico de reestruturação territorial”. Carvalho (1999) também discorda da tendência à fragmentação do espaço econômico nacional, por entender como cíclicas as alterações na estrutura da economia regional no país. Mesmo reconhecendo a emergência de economias regionais especializadas com maior inserção competitiva no mercado internacional, Carvalho vê esse movimento como resultado das conjunturas econômicas interna e externa, que resultam numa nova divisão regional do trabalho no espaço econômico nacional, sendo precipitado entender essa dinâmica à luz de um processo de fragmentação.

prioridade de inserção competitiva de regiões do país nos circuitos internacionais do capital (ARAÚJO, 1999).

Nesse período, alguns autores identificaram a interrupção do processo de desconcentração do desenvolvimento em direção às regiões menos desenvolvidas do país, ou seja, com tendência à reconcentração da atividade produtiva industrial no país (CANO, 1998a).

Conforme Diniz (1994), para além desse movimento de reconcentração das atividades produtivas industriais nos centros mais dinâmicos do país (79% das aglomerações urbanas mais dinâmicas do país se localizam nas capitais<sup>100</sup> e em cidades médias do sul e sudeste, apenas 15% no nordeste e 6% no norte e centro-oeste), constata-se: o avanço da fronteira agropecuária (notadamente da produção de grãos e da pecuária extensiva) em direção ao centro-oeste e norte; a descentralização da fronteira mineral (em direção ao Pará, Goiás e Bahia); e ainda, dos investimentos em energia, com a construção de gasodutos no nordeste e na Amazônia ocidental.

A questão é que essa descentralização, sobretudo dos setores agroindustrial e minerador, especializa-se na produção para exportação, reiterando o modelo de desenvolvimento seletivo e localizado no espaço. E apesar desses novos focos produtivos contrabalançarem a tendência recente à reconcentração do dinamismo industrial, a agroindústria e a mineração não têm peso dominante na composição do PIB brasileiro (ARAÚJO, 1999), e na forma como têm sido desenvolvidas no Brasil, têm se revelado atividades com baixo potencial de internalização de renda e desenvolvimento das regiões em que se localizam<sup>101</sup>.

As tendências concentradoras e fragmentadoras da globalização sobre a dinâmica territorial no país e seus impactos seletivos se fazem acompanhar das marcas do atraso presentes na sociedade brasileira, provocando assimetrias no desenvolvimento territorial no país. É justamente a análise da influência dessas heranças arcaicas e ideológicas sobre a ação territorial planejada pelo Estado no Brasil, que se concentra o capítulo a seguir.

---

<sup>100</sup> É bem verdade, no entanto, que o efeito das “deseconomias de aglomeração” tiraram do foco de dinamismo industrial as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo (apesar desta última seguir concentrando o comando financeiro da economia nacional) (ARAÚJO, 2006).

<sup>101</sup> Conforme se verá no capítulo 4.



## Capítulo 3

### Bases sociais que influenciam práticas arcaicas e ideológicas no âmbito da ação estatal sobre o desenvolvimento territorial no país

O presente capítulo se propõe a analisar as bases sociais que têm moldado a ação do Estado brasileiro no campo do desenvolvimento territorial e influenciado a permanência de práticas de planejamento e políticas regionais contraditórias, na medida em que elas têm se proposto, no discurso, à integração do espaço nacional e à diminuição de disparidades sociais e espaciais, mas se realizado mediante alta concentração de renda, acirramento de desigualdades de oportunidades entre as distintas regiões do país, e ainda, com uma tendência à fragmentação do território (VAINER, 2007a).

Nesta seção, desenvolve-se a análise de que a ação estatal no campo do desenvolvimento territorial é perpassada pelo padrão de constituição de interesses territorializados que se imbricam nos processos decisórios estatais mediante a lógica patrimonialista, práticas de clientelismo e trocas de favores, que se perpetuam e se renovam, atualizando velhos regionalismos (cada vez mais associados a interesses do capital internacional) e comprometendo a unidade política, econômica e territorial da nação (VAINER, 2007a).

Para além das singularidades da formação social brasileira, discute-se ainda em que medida o planejamento regional é perpassado pela lógica ideologizante presente em planos cujo discurso se desloca da prática. Aborda-se também a elaboração de planos sem perspectivas reais de implementação, os planos sem projetos e os projetos sem plano, que tendem a favorecer os interesses das elites regionais empenhadas na manutenção das condições de sua reprodução, em detrimento da constituição de um planejamento para o desenvolvimento territorial integrado no país.

### 3.1 Patrimonialismo e práticas clientelistas x fragmentação<sup>102</sup> política, econômica e territorial da nação

Discutindo a tendência à fragmentação do território nacional, Vainer (2007a, p.13) aponta como um de seus principais vetores “a permanência do velho regionalismo<sup>103</sup> no cenário político brasileiro e suas projeções territoriais”. Na base da manutenção desses interesses regionalistas conservadores, estão os traços do patrimonialismo e do clientelismo que constituem características marcantes da formação social e do desenvolvimento do Estado brasileiro.

Na medida em que essas práticas sociais moldam a tradição brasileira, privilegiando os propósitos dos interesses privados no trato da coisa pública, compromete-se a garantia dos interesses coletivos da nação em diversos campos da ação política nacional, inclusive no campo do desenvolvimento territorial<sup>104</sup>.

Segundo o autor, lógica patrimonialista, práticas clientelísticas e velhos regionalismos se atualizam num padrão de constituição de interesses territorializados que se estabelece impossibilitando qualquer vislumbre de se incluir na agenda política nacional a implementação de projetos territoriais de interesse coletivo, democraticamente constituídos (VAINER, 2007a). Somem-se a isso as vicissitudes do cenário da globalização, estão dadas as condições para a exacerbação da tendência à fragmentação territorial no país.

Importantes intérpretes da formação social brasileira demonstraram de que maneira o patrimonialismo e práticas clientelísticas moldaram a ação do

---

<sup>102</sup> A fragmentação territorial é abordada por Vainer de maneira mais complexa do que a forma descritiva usualmente abordada na economia. Vainer (2007a) identifica a tendência à fragmentação do território e a presença de práticas políticas territoriais fragmentadoras como reflexo do processo de desconstituição política, intelectual e institucional característico da história do planejamento territorial no Brasil. Diferentemente de Pacheco (1998), Vainer enxerga essa tendência à fragmentação territorial pelo menos desde a década de 1930, em que se iniciou o movimento de integração do mercado nacional, que resultou num espaço nacional integrado, mas profundamente desigual. O autor identifica como vetores que reproduzem essa fragmentação as práticas calcadas no velho regionalismo, no neo-localismo competitivo e suas projeções territoriais, e ainda, nos grandes projetos de investimento desenvolvidos no país e seus enclaves territoriais.

<sup>103</sup> Vainer (1995) designa o velho regionalismo, como a expressão do padrão de ação de grupos tradicionais identificados territorialmente (com projeção local e regional) que se articulam ao bloco hegemônico a nível nacional na defesa de seus interesses conservadores e segmentários.

<sup>104</sup> Tema que segundo Vainer (2007a), deveria ocupar um lugar central em um projeto para a nação devido a sua abrangência e sua perspectiva de pensar o espaço transcendendo a conjuntura imediata.

Estado brasileiro, com prevalência da defesa de interesses privados, em detrimento de projetos coletivos e de interesse público nacional.

A literatura clássica no país sobre o patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro se fundamenta no conceito elaborado originalmente por Max Weber, para quem o patrimonialismo<sup>105</sup> refere-se à dominação exercida com base em poder arbitrário e pessoal legitimado por laços de tradição.

Apesar de ancorada nessa base conceitual, a interpretação do patrimonialismo brasileiro afasta-se dessa leitura original weberiana, e nela passa a predominar a idéia do trato da esfera pública como se fosse privada e pessoal, como prática social herdada do período colonial que marcou a história política brasileira e a formação de nossas instituições.

A herança legada do patrimonialismo em nossa formação é trazida por toda uma corrente doutrinária que entende diversas práticas desenvolvidas em nosso Estado – e na América Latina, em geral – como produtos de uma situação histórica adquirida das antigas estruturas coloniais implantadas na região, sendo posteriormente reproduzidas ao longo dos tempos (SILVEIRA, 2006, p.220).

O conceito de patrimonialismo foi abordado nas interpretações clássicas de Holanda (1992), Oliveira Vianna (1974) e Faoro (1977)<sup>106</sup>, e teve muitos desdobramentos em estudos interpretativos das raízes da formação social e política nacional.

Em Holanda (1992), por exemplo, a tradição do patrimonialismo explicita como os traços herdados da época colonial moldaram nosso Estado, desenvolvendo instituições com fortes traços patriarcais e uma sociedade pouco afeta aos assuntos relativos à esfera pública. Atendo-se a uma análise da história social brasileira, Holanda elaborou o conceito do “homem cordial” brasileiro, e sua débil vida pública, com propensão a não estabelecer a diferença entre as dimensões da vida privada e da coletiva. O autor concluiu

---

<sup>105</sup> Patrimonialismo em Weber “é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território” (SILVEIRA, 2006, p.206). Cf. WEBER, Max. **Economia e sociedade; fundamentos de sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.

<sup>106</sup> Essas obras clássicas citadas datam originalmente dos anos de 1936, 1949 e 1958, respectivamente.

em seu clássico estudo que o país não vivenciou plenamente a construção de um espaço público autônomo, e neste predominavam historicamente valores tradicionais e da vida familiar.

Em Vianna (1974), a análise do patrimonialismo revela a presença marcante do individualismo em nossa sociedade, que resulta, assim como em Holanda, na dificuldade de distinção entre as esferas pública e privada. Nesse contexto, os impulsos que determinam a vida social do indivíduo, o qual ele caracteriza como o “homem disperso”, residem em sua predominante visão individualista e privatista<sup>107</sup> do mundo.

Faoro (1977), por sua vez, desenvolveu a mais importante interpretação do patrimonialismo no Brasil, como prática herdada do Estado português e transmitida à colônia para sua estrutura administrativa, seus modelos institucionais e para o regime de terras que adquiriram forma no país ao longo de sua história.

O autor estudou o caráter patrimonialista que nos foi transmitido pela Coroa, a partir da análise das tênues fronteiras entre as vidas coletiva e privada no país, e sua imbricação com o domínio da propriedade fundiária (que por sua vez está na base da manutenção do poder, e inclusive das relações de favor no Brasil). Estava dada, assim, a correspondência entre propriedade patrimonial, poder político e poder econômico, característica do patrimonialismo brasileiro segundo Faoro (1977).

Ele se valeu também do estudo da noção de “estamento burocrático”, para explicar como a elite conduzia a vida pública dentro da ordem patrimonial em Portugal, transposta posteriormente para o Brasil. Como nos termos de Carvalho (1997), interpretando a obra de Faoro (1977):

O Brasil seguiu a evolução de Portugal que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos formou-se um estamento burocrático, instrumento de

---

<sup>107</sup> No entendimento de Oliveira Vianna, esse universo restrito e arraigado em laços tradicionais constituía verdadeiros “clãs”. Desde as noções de “clã feudal” e “clã parental” (que projetados para sua dimensão pública, adotavam caracteres de verdadeiros “clãs políticos”, formados por grupos que influíam na vida política local segundo critérios baseados em sua conveniência particular), até a noção de “clãs eleitorais” (nos quais a busca pelo poder de Estado os levava à cooptação os votos para a realização de seu jogo político) (VIANNA, 1974 apud SILVEIRA, 2006, P.16).



domínio do rei que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo (CARVALHO, 1997, p.8).

Os estamentos, conceito originalmente elaborado por Weber, constituem uma forma de ordem social que se organizava com base em relações de dominação e poder, mediante a apropriação de cargos e funções públicas, assegurando privilégios materiais através da apropriação do aparato estatal em benefício de seus interesses particulares. Segundo Faoro, (1977) os estamentos, sendo praticamente órgãos do Estado, governam, e nesse sentido diferem das classes sociais, que como categorias sociais (econômicas), negociam. Os estamentos constituem os verdadeiros “donos do poder”, como enuncia o título de sua obra clássica.

Em uma estrutura de sociedade em que prevalece a forma do estamento que se apropria dos mecanismos do Estado, a elite detentora do poder político se reproduz com base na desigualdade social. Nessa conformação, democracia e liberalismo são meros simulacros no sistema político vigente, sendo assim, não há como prevalecer a justiça social (SILVEIRA, 2006).

As raízes do patrimonialismo brasileiro, que a partir do estudo das estruturas herdadas do Estado português, da natureza social do brasileiro típico, ou ainda, do estudo do funcionamento de nossas instituições políticas, demonstram como a indistinção histórica entre as esferas pública e privada no país implica numa gestão da coisa pública que sofre permanentemente de uma privatização indevida, correntemente aceita como “natural” (SILVEIRA, 2006).

Nesse contexto fica claro que onde o patrimonialismo predomina, privatizando a coisa pública, inviabiliza-se a realização dos interesses coletivos. Nesse caso, acaba prevalecendo o sistema de redes de clientela, e assim

sendo, da lógica do patrimonialismo, derivam práticas sociais baseadas no clientelismo.

Sobre o clientelismo, interpretações clássicas da formação política brasileira descreveram as formas de imbricação entre forças sociais arcaicas e a democracia eleitoral moderna que moldaram as bases políticas e institucionais de grupos regionais conservadores, suas formas de exercício do poder e uso do aparelho estatal. Constituindo assim, segundo Vainer (2007a), um padrão de interesses territorializados que tem importante consequência na conformação do território brasileiro e sua permanente tendência à fragmentação.

Na obra clássica de Leal (1975), por exemplo, estão descritas as características estruturantes do coronelismo brasileiro, que tem base nas práticas de clientelismo<sup>108</sup> e mandonismo<sup>109</sup> no país. Na concepção desse autor, o coronelismo era uma espécie de sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis que se desenvolveu num momento particular da história do país, a Primeira República (de 1889 até 1930).

O coronelismo, conforme descreveu Leal (1975), consistia em um compromisso de troca de proveitos entre o poder público e coronéis, em geral latifundiários, em que o governo garantia o poder do coronel sobre seu território, cedendo-lhe inclusive cargos públicos, e os coronéis por sua vez, garantiam apoio ao governo na forma de votos.

Findado o coronelismo, conforme argumenta Oliveira<sup>110</sup>, ainda se percebem as suas marcas nas práticas clientelísticas que dele derivaram e

---

<sup>108</sup> De modo geral, o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. Nesse sentido, o coronelismo, como nos termos descritos por Leal, envolve relações de troca de natureza clientelística (CARVALHO, 1997, p.3).

<sup>109</sup> Mandonismo “refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas” no país (CARVALHO, 1997, p.4).

<sup>110</sup> Oliveira referiu-se à rede de relações de poder constituída em torno do tradicional político baiano Antônio Carlos Magalhães, para discutir o fim do “carlismo” e conseqüentemente do coronelismo no país. Para Oliveira, a urbanização e o voto desestruturaram em grande medida o poder dos coronéis e assim foi possível o surgimento de novas lideranças capazes de desbancar as figuras políticas tradicionais. Para o autor, atualmente o que se verifica são práticas de clientelismo muito mais sofisticadas, que chegam inclusive a aniquilar o exercício da política. (Cf. Francisco de OLIVEIRA, em

que permaneceram como um dos eixos estruturantes do Estado brasileiro. Essas marcas do atraso se perpetuam, conforme Vainer (2007a), a despeito de ter havido em alguns períodos da história brasileira, a tentativa por parte do governo federal em combater as bases políticas das oligarquias regionais.

Ora, o coronelismo em suas múltiplas formas e escalas, estruturou parte expressiva do estado brasileiro, organizou formas de exercício da hegemonia a nível nacional e assegurou a reprodução do regime oligárquico e das chefias políticas de tipo tradicional nas escalas sub-nacionais. Se o processo de urbanização e industrialização certamente reduziu em muito a força política e econômica dos velhos coronéis, as oligarquias de tipo tradicional ainda detêm, é bom lembrar, expressivo controle de máquinas eleitorais locais e regionais, alcançando via de regra uma força político-parlamentar desproporcionalmente grande, quando comparada a sua expressão econômica e social (VAINER, 2007a, P.13-14).

Segundo Vainer (2007a), nos dois regimes ditatoriais vivenciados no país<sup>111</sup>, grupos regionais tradicionais eram encarados como fator de ameaça à construção nacional e combatidos por uma atuação governamental que centralizava recursos e competências e se encarregava da ordenação do território, arrefecendo o poder de barganha desses grupos. Paradoxalmente, no fim dessas ditaduras<sup>112</sup>, o país vivenciou períodos de revigoração do poder dessas redes clientelísticas, que renovaram seus personagens e seus modos de articulação. No projeto desenvolvimentista também havia espaço para o combate ao poder dessas oligarquias regionalistas, via plataforma de urbanização e industrialização em que se propugnava a necessidade de renovação das classes dirigentes regionais (VAINER, 2007a).

No país, o modelo de relação de patronagem-clientela<sup>113</sup> se estabelece na forma de atuação governamental fortemente alicerçada em trocas de

---

entrevista concedida à Agência Brasil de Fato. Jornal Brasil de Fato, edição 123, de 7 a 13 de julho de 2005. Disponível em <http://www.brasildefato.com.br/v01/impreso/anteriores/123>, acessado em 30/07/2005).

<sup>111</sup> Tanto no Estado Novo, de 1937 a 1945, quanto na ditadura militar, de 1964 a 1984.

<sup>112</sup> Leal (1975) estudou o aumento do poder de barganha de grupos locais dominantes após o período de redemocratização que seguiu a queda do Estado Novo e Vainer referiu-se à democratização pós-ditadura militar, pós-constituição de 1988, como um momento em que parece ter se reproduzido o mesmo processo analisado por Leal, no entanto, com personagens diferentes e renovados (VAINER, 2007a).

<sup>113</sup> As redes de patronagem-clientela são, segundo Vainer (2007a, p.19), "expressão de grupos dominantes tradicionais, com projeção local e regional, que, decadentes, abdicam de qualquer

favores, concessões de benefícios na busca por apoio político e “processos de constituição e legitimação das representações políticas em grande parte do espaço nacional, inclusive em grandes cidades”. A fragmentação clientelística perpassa o funcionamento do aparato estatal brasileiro através da negociação de cargos e recursos públicos “nas trocas de votos e apoios cruzados entre forças e coalizões políticas nacionais e sub-nacionais” (VAINER, 2007a, p.15).

Clientelismos atualizam-se nos marcos da globalização em arranjos complexos e diversificados, entre grupos tradicionais associados a empresas nacionais, ou até mesmo transnacionais, na busca por mobilização de recursos estatais em defesa de interesses corporativos e segmentários, exacerbando a propensão à fragmentação política, econômica e territorial da nação. Esses resquícios do atraso estão presentes na defesa de interesses privatistas que apontam para formas de apropriação, controle e uso do território (e dos recursos que lhe estão associados), e que em última instância são alheios a políticas e projetos nacionais (VAINER, 2007a).

Essas articulações clientelísticas tanto atualizam o regionalismo tradicional brasileiro, naquilo que Vainer (1995) designa como “neo-localismo competitivo” (uma espécie de “paroquialismo mundializado” que projeta uma territorialidade fechada, segregadora e que prioriza articulações no âmbito de um espaço fragmentado)<sup>114</sup>, como também se manifestam nas coalizões para desenvolvimento de grandes projetos de investimento<sup>115</sup>.

Refletindo sobre a natureza dos processos decisórios que dão origem a grandes projetos de investimento no país, Vainer (2007a, p.12) argumenta que aqueles se dão muito freqüentemente “à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público”. Para o autor, além de ensejarem a fragmentação territorial via criação de enclaves, e

---

pretensão hegemônica e se limitam a negociar com o estado central, de forma permanente, o comércio de benesses em troca de apoio político”.

<sup>114</sup> Vale ressaltar que, para além da atualização das práticas regionalistas arcaicas no país, Vainer também destaca a emergência de contra-tendências na forma de um regionalismo de base popular, através da atuação de movimentos sociais territorializados que reivindicam projetos contra-hegemônicos para suas regiões (VAINER, 1995).

<sup>115</sup> A crítica aos grandes projetos de investimento será realizada mais detalhadamente no capítulo 4.

mais recentemente a privatização de recursos territoriais<sup>116</sup>, em última instância, esses projetos se estruturam através de articulações econômico-financeiras e políticas que se dão quase sem mediações<sup>117</sup>.

Frente ao cenário da globalização da economia mundial, essas forças se mobilizam em torno do controle sobre o território nacional em linhas gerais com vistas ao desenvolvimento de empreendimentos no setor energético e, sobretudo, de atividades primário-exportadoras (do agro-negócio e da produção minero-metalúrgica) que avançam sobre o país reestruturando a dinâmica regional brasileira e impondo-lhe uma nova geografia que fragmenta o território nacional via investimentos de caráter espacialmente seletivo (VAINER, 2007a; ARAÚJO, 2003).

É nesse contexto de constituição de interesses segmentários e privatistas que a ação estatal no Brasil tem se desenvolvido no campo do desenvolvimento territorial, consagrando a conformação de um espaço nacional unificado, mas profundamente desigual, para o qual as vicissitudes da globalização e a tendência à fragmentação do território impõem desafios ainda maiores à unidade nacional.

Não raramente os interesses de grupos regionalistas manifestam-se de maneira subjacente aos planos e ações do Estado no campo do desenvolvimento regional. Portanto, a caracterização histórica do planejamento regional no Brasil requer o exame dos significados e motivações reais contidos nos planos, para além da retórica presente em suas diretrizes e nos seus discursos.

---

<sup>116</sup> Haja vista que diferentemente dos casos dos grandes projetos de investimento realizados na década de 50 e sobretudo de 70, nos casos recentes, grande parte das empresas envolvidas nesses empreendimentos não estão mais sobre o controle do Estado (VAINER, 2007a).

<sup>117</sup> "Projeto industrial, controle territorial, empreendimento econômico e empreendimento político se misturam nos meandros dos financiamentos públicos, das dotações orçamentárias, das trocas de favores e, como vem à tona uma vez ou outra, da corrupção institucional e individual" (VAINER, 2007a, p.12).

### 3.2 Discursos deslocados da prática, planos sem projeto e projetos sem plano na caracterização do planejamento territorial no país

A experiência acumulada<sup>118</sup> no Brasil a partir de meados do século XX com o planejamento territorial, em sua dimensão regional, demonstra que a despeito dos discursos contidos nos planos regionais indicarem diretrizes de diminuição de disparidades entre regiões, na prática, as ações governamentais nesse campo não lograram dirimir a concentração espacial de oportunidades, de serviços e de infra-estrutura ao longo do território nacional. E apesar de ter-se alcançado a integração dos mercados pretendida com esses planos, e de ter ocorrido um movimento de desconcentração da produção industrial (PACHECO, 1998), o espaço nacional permanece desigual (ARAÚJO, 1993).

Os sentidos das políticas públicas sobre os territórios regionais no país não se encerram no discurso contido nos planos elaborados ao longo da história nacional, eles se materializam nas ações realizadas pelo Estado, cujos objetivos freqüentemente ficam ocultos, e assim, o plano-discurso<sup>119</sup> cumpre seu papel ideológico de encobrir as motivações e articulações que estão por trás dos investimentos programados para as regiões do país.

Além disso, o que se apresenta freqüentemente como o exercício de planejamento regional no Brasil resume-se em muitos casos a uma ação planejada que se realiza de maneira diversa das motivações descritas nos planos - planos esses que não raramente são fragilmente aplicados, ou até mesmo elaborados sem previsão factível de implementação. Nessa medida, proliferam no país planos de boas intenções, "planos de gaveta", planos sem projeto e projetos sem plano<sup>120</sup>, em que não somente o discurso se desloca da prática, mas também não se prevê etapas de implementação e gestão, e

---

<sup>118</sup> A caracterização histórica dos planos regionais será realizada mais detalhadamente no capítulo 2, em que será feita uma recuperação do planejamento regional desenvolvido no país a partir da década de 1950, com ênfase para as políticas direcionadas à Amazônia, e com foco no período recente.

<sup>119</sup> O termo plano-discurso advém da análise de Villaça (1999) sobre o percurso histórico do planejamento urbano no Brasil, no presente estudo, fez-se uso desse termo para discutir as características fundantes do planejamento regional no país.

<sup>120</sup> Para análise dos planos sem projetos, e dos projetos sem plano, fez-se uso da análise de Maricato (2000), realizada originalmente para discutir traços marcantes do planejamento urbano no Brasil em que proliferam planos sem obras e obras sem plano, enquanto estratégias das elites urbanas brasileiras em fazer prevalecer seus interesses e construir as condições de sua reprodução.

muito freqüentemente são elaborados para não serem efetivamente cumpridos.

Projetos e obras sem plano tendem a aprofundar o perfil de desigualdades de oportunidades ao longo do espaço nacional por serem funcionais para escamotear interesses elitistas que subjazem os discursos de planos com propósitos pretensamente coletivos. Isso resulta numa produção de espaços regionais e num padrão territorial que se demonstra muito mais propenso à garantia de condições necessárias da reprodução do capital, do que à promoção de desenvolvimento social nos territórios regionais.

É com esse olhar sobre os sentidos subjacentes aos discursos contidos nos planos e as reais motivações das ações territoriais implementadas no país que, nos capítulos seguintes, será desenvolvida a recuperação histórica da ação estatal recente no campo do desenvolvimento territorial a partir da década de 1950, com foco para o período que se inicia a partir de 2003 e ênfase para as políticas direcionadas ao território amazônico, especificamente do Estado do Pará, objeto de estudo da presente tese.

Além desse prisma, os capítulos que seguem se propõem também a examinar as contradições do desenvolvimento territorial no Brasil, à luz de suas tendências fragmentadoras expressas em suas bases conceituais que reforçam a concentração do desenvolvimento territorial, na herança de práticas sociais arcaicas que favorecem a territorialização de interesses privados, relacionado as marcas da globalização com a reiteração da condição de subordinação internacional do país.





## PARTE II

### A ação planejada do estado na Amazônia brasileira e seus impactos no desenvolvimento territorial seletivo e concentrado na região

Essa segunda parte da tese analisa os impactos da ação planejada do Estado sobre a configuração do território na Amazônia, sobretudo a partir da década de 50. Nela realiza-se um apanhado das estratégias de desenvolvimento territorial assumidas pelo governo federal, com destaque para o desenvolvimento espacialmente seletivo e ambientalmente predatório que elas ensejaram e suas repercussões no processo de urbanização na região.

Conforme se verá ao longo do capítulo que compõe essa seção, a partir de meados do século XX, a ação estatal na região tomou forma através da criação de instituições, planos e mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, políticas de colonização dirigida, além de grandes obras de infra-estrutura e projetos de investimento que reestruturaram a organização do território regional, impondo uma nova dinâmica ao processo de urbanização e transformando os meios urbano e rural na Amazônia.

A recuperação histórica dos planos federais para a Amazônia que se realiza no capítulo 4 será relacionada aos planos territoriais federais recentes com foco para a região (desenvolvidos a partir de 2003 – a serem abordados nos capítulos 5 e 6), visando examinar em que medida eles tendem a reproduzir as contradições do padrão de desenvolvimento territorial imposto pelas políticas federais da segunda metade do século XX.

Além disso, conforme linha de análise iniciada na primeira parte da tese, o capítulo que segue se propõe a examinar a ação estatal federal na região, a partir das determinações (conceituais, sociais, políticas e econômicas) que marcam o caráter contraditório de desenvolvimento territorial na Amazônia e suas tendências fragmentadoras.



## CAPÍTULO 4

### Desenvolvimento territorial e processo de urbanização na Amazônia

A partir de meados do século XX, a ação planejada do Estado no território amazônico deu início a um ponto de inflexão sem precedentes na história da região. A profunda ruptura que ocorreu esteve intimamente relacionada com políticas públicas traçadas a partir de olhares de fora da região (COELHO & MONTEIRO, 2004).

As dinâmicas urbana e regional da Amazônia, particularmente em sua porção oriental<sup>121</sup> e no Estado do Pará, focos de interesse dessa tese, revelam a trajetória das estratégias territoriais empreendidas. Frequentemente baseadas nas concepções de pólos de desenvolvimento e de vantagens comparativas, ou ainda, visando a criação de corredores de exportação, as diversas medidas estatais assumidas pelo governo federal transformaram o espaço regional, produzindo um desenvolvimento concentrado em parcelas do território que não foi capaz de gerar os pretensos efeitos difusores da dinamização ao longo de toda a região, gerando assim, concentração de renda, além de pressões sobre o meio-ambiente na região e fortes tensões sociais (cujas faces mais visíveis se traduzem nos conflitos fundiários que têm por base uma questão agrária irresoluta).

É nesse sentido que, nos itens a seguir, serão examinadas as políticas territoriais federais (com ênfase a partir da década de 50), as configurações espaciais resultantes, o processo de urbanização na região amazônica e as peculiaridades da dinâmica urbana, sobretudo no estado do Pará.

---

<sup>121</sup> Em virtude das expressivas diferenças nos processos de urbanização ao longo de distintas sub-áreas da região amazônica, no presente trabalho se utilizará o recurso frequentemente usado para tratar a diversidade regional de acordo com suas porções: oriental (composta pelos estados do Pará, Amapá, Tocantins e oeste do Maranhão), ocidental (Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia) e meridional (Mato Grosso).

## 4.1 Entre enclaves, pólos e eixos: as contradições do desenvolvimento territorial na Amazônia

Entender as contradições da estruturação do território amazônico requer o exame das políticas federais dirigidas para a região a partir de meados do século XX, à luz dos objetivos declarados (freqüentemente contrastados de seus resultados efetivos), das relações de poder que se territorializam e do seu conteúdo patrimonialista subjacente, que tem marcado a ação do estado mediante privilégios de segmentos sociais específicos.

A interpretação dos planos federais para a região nas últimas seis décadas apóia-se na idéia de que, para além de suas nuances, a ação estatal na Amazônia corroborou o caráter economicamente seletivo, socialmente excludente e ambientalmente predatório do desenvolvimento territorial na região.

As ações de planejamento para o desenvolvimento regional na região configuraram, a partir da década de 50, um novo ordenamento social na Amazônia e uma conformação territorial estruturada em enclaves<sup>122</sup> que revelaram seu poder fragmentador. Como nos termos de Brito (2001), esse processo se reverteu em uma mera “modernização da superfície”, em que o desenvolvimento alcançado teve apenas efeitos parciais sobre a economia regional que se integrou à nacional atingindo novos patamares de crescimento, porém mantendo estruturas arcaicas e uma histórica exclusão social.

As políticas regionais, que se iniciaram na década de 50 sob o mote da integração e ocupação da região, significaram um marco inicial de um processo de “modernização forçada” na Amazônia (BRITO, 2001). Elas pressupunham estratégias de exploração lançadas na própria região, mas com direcionamento tomado em centros decisórios externos (no aparato governamental, sob a influência dos interesses de empresas multinacionais e organizações internacionais) - o que indica a

---

<sup>122</sup> Os enclaves econômicos são entendidos na economia regional como áreas de base econômica pouco diversificada, em que a implantação de atividades econômicas (em geral exportadores) eleva os níveis de produção da região ou localidade, sem que, no entanto, ocorram efeitos de dinamização sobre outros setores econômicos na região, ou mesmo de desenvolvimento econômico e social para além do território onde o enclave está circunscrito (MONTEIRO, 2005). Na presente tese, a referência aos enclaves se dá, sobretudo, em relação à sua dimensão territorial e à dinâmica excludente de apropriação e uso do território e seus recursos - característica que moldou os grandes projetos de investimento no Brasil (VAINER & ARAÚJO, 1992) e na Amazônia.

submissão da região em relação a um regime externo de hierarquização das estruturas políticas de decisão. Indica também uma forma passiva de inserção no processo de unificação do mercado nacional que visava a homogeneização de estruturas regionais (ALTVATER, 1989).

No entanto, é preciso delimitar as condições sobre as quais a intervenção planejada do Estado incidiu sobre o território regional. Conforme adverte Cano (1988), as causas do atraso de regiões periféricas no Brasil devem ser analisadas segundo as estratégias de desenvolvimento assumidas pelo Estado, mas também a partir das heranças regionais, das suas economias primário-exportadoras com parcos impactos socializantes do desenvolvimento, da estrutura concentradora da propriedade e da riqueza, da marginalização do povo por suas elites e do mandonismo político local (características que no caso da Amazônia marcam a história regional).

Isso significa que, conforme o autor, a debilidade do desenvolvimento das regiões do país tem raízes na fase da economia brasileira primário-exportadora, portanto, antes da ruptura ocasionada pelo processo de integração do mercado nacional<sup>123</sup> (iniciado no país a partir da década de 30, mas que no contexto amazônico fez-se evidente somente a partir da década de 50).

Na Amazônia, para além de suas estruturas arcaicas herdadas, o ciclo áureo de exploração da borracha (1870-1920) havia sido drasticamente contido pela racionalização da produção gomífera realizada pelo capital inglês na Ásia. E acima de tudo, as relações de produção predominantes na exploração da borracha, sobretudo por terem como base o sistema de aviamento<sup>124</sup>, não geraram um complexo econômico diversificador da estrutura produtiva regional capaz de atenuar o impacto da crise gerada pelas condições internacionais de oferta e demanda (CANO, 1998b). O modo de organização da economia extrativista, baseado no pequeno produtor, dominado e explorado pelo capital comercial, não estabeleceu as condições mínimas para o surgimento de uma agricultura mercantil de alimentos, nem de inversões industriais. Com essa base produtiva pouco diversificada, as condições para superação da crise que se estendeu durante a década de 20 não foram dadas. Assim,

---

<sup>123</sup> Conforme exposto no capítulo 1.

<sup>124</sup> O sistema de aviamento consistia (e ainda hoje há resquícios na região) num processo que mantinha seringueiros em relação de endividamento com seus patrões, na dependência de fornecimento de alimentos, suprimentos necessários à subsistência, instrumentos para a extração e meios para a comercialização do látex. Esse processo envolvia uma cadeia de agentes em que não só seringueiros são aviados em relações aos seus patrões, mas esses últimos também contraem empréstimos das grandes casas exportadoras que lhes emprestam dinheiro e instrumentos de produção - num fluxo de créditos que se desenvolve com base na dominação pelo capital comercial (CANO, 1998b).

a estagnação da economia regional e seu atrofamento foram fatais, a despeito das tentativas do Estado para restabelecer o dinamismo da produção gomífera<sup>125</sup>.

Nas décadas de 30 e 40 já se verificaram as primeiras preocupações de corte territorial regional no governo federal. Uma dimensão central do projeto territorial do governo Vargas (1930-1945), se deu através da criação de instituições, na década de 1930, encarregadas fomentar a ação territorial estatal: como por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1938) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER (1937). Esses órgãos tinham a função de subsidiar a formulação e implementação das políticas de governo e a construção de estradas destinadas a vencer os "vazios" territoriais no país. Já na década de 40, a política intervencionista de Vargas, que teve como mote a integração do território nacional, foi marcada pela chamada "Marcha para o Oeste" (1940), lançada com o objetivo de ser a ponta de lança da ocupação do interior do Brasil e que constituiu etapa preliminar para ocupação do sul da Amazônia. A interiorização da ocupação tinha objetivos geopolíticos<sup>126</sup> de controle do território, e principalmente de absorção de pressões demográficas no centro-sul do país<sup>127</sup>.

---

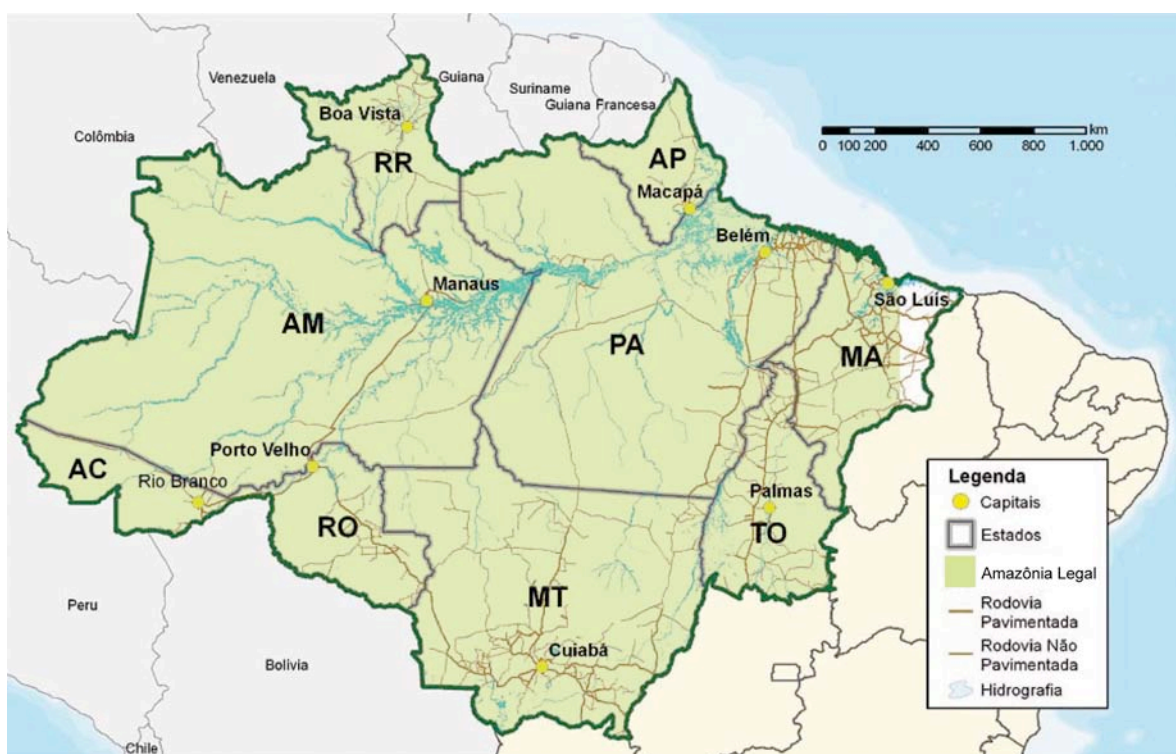
<sup>125</sup> As tentativas frustradas de superar a crise do ciclo de extração da borracha consistiram no "Plano de Defesa da Borracha" (1912-1914), que previa incentivos aos produtores e redução de alíquotas de impostos sobre a borracha; na doação para o capitalista Henry Ford de terras que ficaram conhecidas como Fordlândia (1927-1945), com a intenção de estimular a produção de borracha natural; e por fim, na "Batalha da Borracha" (1942-1947), que arregimentou cerca de 55 mil migrantes nordestinos para a extração gomífera com vistas ao abastecimento da indústria norte-americana (no âmbito dos "Acordos de Washington" de 1942), mas que apesar do contingente populacional mobilizado, teve resultados modestos e impactos pouco relevantes sobre a dinâmica social e a estruturação do espaço regional (COELHO & MONTEIRO, 2004).

<sup>126</sup> A geopolítica trata de um campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço geográfico. Conforme se verá ao longo do texto, teve sua maior expressão no Brasil no período da ditadura militar, 1964 a 1985, e no caso da Amazônia, é de tempos em tempos revisitada em planos de governos, inclusive democráticos, com base nas ameaças de cobiça internacional sobre o território regional, geralmente alardeadas para escamotear interesses e tutela militar na região.

<sup>127</sup> Cf. CPDOC-Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, disponível em [http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/htm/O\\_Brasil\\_de\\_JK/A\\_conquista\\_do\\_oeste.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/O_Brasil_de_JK/A_conquista_do_oeste.asp), acesso em 20/02/2008.

#### 4.1.1 A criação da SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

As Constituições Federais de 1934 e 1946<sup>128</sup> continham dispositivos voltados ao potencial crescimento da Amazônia. Com base nessa última, estabeleceu-se o Plano de Valorização Econômica da Amazônia que de fato só entrou em vigor em 1953, com a criação de lei<sup>129</sup> que o regulamentava e que criava o seu órgão coordenador, denominado SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) e definiu a delimitação da Amazônia Legal.



**figura 4.1. AMAZÔNIA LEGAL - DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

fonte. Presidência da República, 2008.

<sup>128</sup> Nas Constituições de 1934 e 1946, previa-se a destinação de 4% e 3% respectivamente da renda tributária anual da União para o desenvolvimento de plano destinado à Amazônia (por um período de 20 anos). Conforme exposto no capítulo 1.

<sup>129</sup> Lei Complementar nº 1.806, de 1953, que regulamentou a normatização para o planejamento regional, embasou a estrutura da SPVEA e sua Comissão de Planejamento, além de ter definido a área de jurisdição do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, com a primeira delimitação da Amazônia Legal brasileira. Naquela lei, o espaço amazônico abrangia os estados do Pará e Amazonas, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco (atualmente estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima), parte do estado de Mato Grosso (ao norte do paralelo 16°, antes da divisão do seu território em dois estados), o estado de Goiás (parte atualmente pertencente ao estado do Tocantins) e do Maranhão (a oeste do meridiano 44°).

Conforme os próprios nomes do plano e da superintendência indicavam, o objetivo de ambos era o da “valorização” econômica da região, o que revela a visão de desenvolvimento subjacente, de caráter preponderantemente econômico, sem pretensões de ensejar transformações de natureza social na região (BRITO, 2001). Revela também que a valorização é aí entendida nos termos da valorização do capital, no sentido em que se integra econômica e politicamente a região no espaço nacional, para que ela seja incluída num espaço funcional de valorização capitalista, com mecanismos de direção que não são controlados no interior da região (ALTVATER, 1989). Note-se também que essa estratégia de valorização guardava relação com a dimensão geopolítica dos mecanismos que a definiram (nas décadas de 30 e 40), baseados na noção de “espaço vazio”, entendido como questão de segurança nacional, e ainda com potencial amortecedor de pressões demográficas no país (BRITO, 2001).

Ao longo de uma década de existência, a SPVEA teve êxito bastante reduzido em relação aos objetivos traçados para o órgão. Nos primeiros anos de seu funcionamento, essa superintendência limitou-se a receber e repassar verbas que freqüentemente atendiam a demandas políticas personalistas, passando ao largo de critérios técnicos estabelecidos no seu planejamento (BRITO, 2001). Nesse período, o forte descompasso entre a elaboração técnica do planejamento e o comprometimento político-institucional com os resultados visados era corroborado pelo descumprimento dos dispositivos legais<sup>130</sup> que previam os repasses tributários da receita da União para o desenvolvimento do plano, além do emprego escuso de recursos que marcaram a SPVEA como um foco permanente de negociações clientelistas (*idem, ibidem*).

Em 1958, a RODOBRÁS foi vinculada à SPVEA e passou a absorver a maior parte dos recursos da superintendência, já no contexto do programa rodoviário incluído no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961),

---

<sup>130</sup> A SPVEA nunca teve o desempenho planejado, pois nunca foram cumpridos os dispositivos legais da Constituição federal de 1946 que estabeleceram a obrigatoriedade do repasse de 3% da receita tributária união, estados e municípios para aplicação o plano de valorização da região durante um período de 20 anos.



que previa a construção uma rodovia que ligasse o sul ao norte do país, a Rodovia Belém-Brasília<sup>131</sup>.

Estabelecida essa conexão, que se somou às rodovias que vieram a ser construídas na década de 70, criaram-se as condições para a transferência de grandes contingentes populacionais para a Amazônia que, dentre outros aspectos, tiveram impacto no vertiginoso crescimento da população regional nas décadas seguintes e garantiam a força de trabalho necessária para a implantação dos chamados “grandes projetos de investimento” destinados à exploração de recursos minerais, à extração de recursos naturais não renováveis, à produção agropecuária e às linhas de montagem industrial (COELHO *et al*, 2003).

#### 4.1.2 O regime militar e a Operação Amazônia

A partir do golpe militar, as estratégias de desenvolvimento implementadas pelo governo federal aprofundaram a reestruturação do espaço regional (conforme se verá mais detalhadamente a seguir) promovida sob a égide de um Estado desenvolvimentista, centralizador e autoritário (*idem, ibidem*). Com os militares no poder, deu-se início a um conjunto de medidas que ficou conhecido como “Operação Amazônia”, que ensejava um amplo processo de reformas, objetivando, em última instância, quebrar o poder das oligarquias regionais, submetendo a esfera administrativa ao domínio da tecnocracia (BRITO, 2001).

Uma ação de grande vulto do Estado sobre Amazônia se deu na ditadura, com base em interesses econômicos associados a preceitos geopolíticos que evocavam o combate à cobiça internacional sobre a região, a proteção de fronteiras e o bloqueio a vulnerabilidades territoriais, mas que na verdade visavam solucionar tensões demográficas internas e conter possíveis

---

<sup>131</sup> A Rodovia Belém/Brasília começou a ser construída em 1957 no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, e foi concluída em 1964. Atualmente, ela integra a BR 153, que começa no Estado do Pará e termina no Rio Grande do Sul. Nos cerca de dois mil quilômetros em que a rodovia tem a designação “Belém/Brasília”, ela atravessa os estados do Pará, Maranhão, Tocantins, Goiás e o Distrito Federal. “A rodovia é o principal eixo de ligação rodoviária da região Norte com as demais regiões do Brasil. Em Goiás e parte do Tocantins recebe a designação de BR 153; no Pará, de BR 010 e 316, e no Maranhão de BR 010. Ainda no Tocantins, ela também tem a designação de BR 226” (<http://www1.dnit.gov.br/imprensa/resultInfo.asp?id=226>, acessado em 10/10/2007).

focos revolucionários - basicamente gerados pela questão agrária irresoluta, que a ocupação da Amazônia viria a amortecer (OLIVEIRA, 1994).

Conforme Oliveira (1994), seria ingênuo não supor que os receios quanto à cobiça internacional pela Amazônia não tinham fundamentos. Para além das disputas de território no período colonial, eles remontam ao ano de 1853, quando houve interesse pela abertura do Rio Amazonas à navegação internacional. No entanto, o autor adverte que essa cobiça pela Amazônia não se deu com a voracidade evocada pelo pensamento geopolítico brasileiro, que superdimensionava as ameaças internacionais sobre a Amazônia com o argumento da necessidade de ocupação de uma região que alegava ser vazia - quando na verdade a Amazônia constituía uma área de ocupação demográfica rarefeita (o que condizia com o povoamento em uma região com proeminência da natureza e da floresta).

É nesse sentido que o processo de ocupação e integração do território amazônico no governo militar é designado por Oliveira (1994) como um momento de "Reconquista da Amazônia"<sup>132</sup>, em virtude da raiz autoritária da intervenção estatal que se desenvolveu. Autoritária não só nos termos do regime ditatorial, mas, sobretudo, em função da violência desencadeada pelas políticas de governo e pelos grandes projetos de investimento que, segundo o autor, não levaram em consideração as populações tradicionalmente estabelecidas na Amazônia, nem as diferenças axiológicas e culturais no território regional.

O pensamento geopolítico brasileiro<sup>133</sup> em sua vertente militar, sobretudo através dos estudos de Couto e Silva (1967) foi a base do

---

<sup>132</sup> Para Oliveira, assim como na Conquista original (do continente americano pelos ibéricos, nos fins do século XV e início do XVI), a idéia de Reconquista, revela a face agressiva da investida sobre a Amazônia, de interesses externos a ela - na medida em que a região foi ganhando importância como uma área a ser defendida, a partir de meados da década de 60, no bojo do pensamento geopolítico brasileiro, em sua vertente militar (OLIVEIRA, 1994).

<sup>133</sup> No caso brasileiro, o pensamento geopolítico em sua vertente militar teve expressão na obra de Golbery do Couto e Silva. O General esteve entre os principais articuladores do golpe de 1964 e os teóricos da Doutrina de Segurança Nacional gestada na Escola Superior de Guerra, e que serviu de justificativa ideológica para as práticas autoritárias da ditadura no Brasil. Foi criador do SNI (Sistema Nacional de Informações) e, dentre outras funções desempenhadas durante o regime militar, foi Ministro da Casa Civil (nos governos Geisel e Figueiredo). Cf. COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1972. Conforme Oliveira (1994), outros expoentes do pensamento geopolítico brasileiro são Mário Travassos (que teve expressiva influência na ditadura varguista 1930-1945) e o General Meira Mattos (com atuação na ditadura, 1964-1985, desenvolveu estudos geopolíticos focados na idéia da valorização da Amazônia entendida nos termos de sua integração continental com as fronteiras pan-amazônicas).

povoamento da Amazônia no período ditatorial (1964-1985), no qual a lógica da “intervenção-reconquista” era fundada na acumulação primitiva<sup>134</sup> e no monopólio da violência pelo Estado, revelada na expropriação de terras, na exploração humana e na depredação ambiental em dimensões colossais<sup>135</sup> (OLIVEIRA, 1994).

Diante de interesses geopolíticos convergentes com a doutrina de segurança nacional, mantinha-se a prioridade governamental de ocupar a Amazônia, conjugada a interesses econômicos calcados na exploração dos recursos naturais regionais. Um grande aparato institucional foi criado e dele faziam parte o Banco da Amazônia (BASA) e a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), que substituíram respectivamente o BCA (Banco de Crédito da Amazônia) e a SPVEA - no âmbito da “Operação Amazônia”.

A SUDAM foi criada nos moldes da SUDENE, com a função de planejar o desenvolvimento da região<sup>136</sup>. Assim como a superintendência do nordeste, cabia a ela definir prioridades, analisar e aprovar projetos, e ainda, fiscalizar empreendimentos beneficiados com incentivos. Cano (1998b) afirma que a SUDAM e a SUDENE<sup>137</sup> cometeram inclusive os mesmos equívocos, pois suas políticas de industrialização acabaram por apoiar a implantação de uma indústria que na realidade era comandada por capitais de fora de suas regiões, basicamente de São Paulo, de onde se originaram pelo menos 50% dos investimentos realizados no norte e nordeste. Em ambas as regiões, entre 1968 e 1972, a participação dos capitais locais nos investimentos regionais atingiu menos de 10% do total, e ainda, o tipo de indústria instalada tinha

---

<sup>134</sup> Conforme conceito de Marx, seguindo Adam Smith, para designar a gênese histórica do capitalismo baseada em amplos processos de expropriação da produção, supressão de direitos, apropriação de terras, que dentre uma gama de mecanismos de supressão violenta, servem de alavanca à formação da classe capitalista. Cf. Marx, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

<sup>135</sup> Some-se a esses fatores a forma como o Estado autoritário conduziu sua política indigenista (de maneira discriminatória e recusando a demarcação de terras indígenas), como reprimiu a luta no campo no episódio da Guerrilha do Araguaia (1972/1973) e como geriu o garimpo da Serra Pelada, a partir de 1980, sob o comando do Major “Curió” (figura reconhecidamente ligada à repressão política e à perseguição a lideranças no regime militar, primeiro chefe do garimpo e do GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins, criado para dirigir a questão fundiária na região sudeste do Pará, onde se localiza a Serra Pelada).

<sup>136</sup> Cf. Lei 5.173/66 que extinguiu a SPVEA e criou a SUDAM.

<sup>137</sup> Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Conforme exposto no capítulo 1, a SUDENE foi instituída em 1957 (segundo modelo concebido por Celso Furtado, sob a influência do modelo cepalino de substituição de importações, com a finalidade de exercer a ação planejadora na Região Nordeste), e influenciou a criação de órgãos regionais em outras áreas do país, como é o caso da SUDAM.

pouco a ver com as necessidades da massa populacional de baixa renda, não solucionava o problema do desemprego, nem o da distribuição de renda regional (*idem, ibidem*).

Essa superintendência foi responsável pela viabilização de projetos de médio e grande porte na Amazônia que deram suporte a atividades econômicas na região através de incentivos fiscais e financeiros. A atuação da superintendência na região resultou num alto índice de projetos agropecuários agressivos ao meio-ambiente, provocadores de desmatamento<sup>138</sup> e estimuladores da concentração da propriedade fundiária (sobretudo por grandes empresas e por fazendeiros) e, portanto, intensificadores da violência no campo (COELHO & MONTEIRO, 2004).

A ação da superintendência foi marcada pela valorização do projeto latifundiário (monocultural) tanto no período do regime militar (quando as relações verticalizadas a partir do poder centralizado e autoritário determinavam a forma de apropriação dos recursos territorializados na região), quanto no pós-ditadura, quando o acesso a recursos federais foi sendo paulatinamente facilitado a segmentos das elites regionais (ancoradas em bases oligárquicas de poder), e demandas foram negociadas de forma patrimonial e clientelista (COSTA, 2005).

A SUDAM também foi alvo de críticas devido à concentração espacial dos seus investimentos nos estados do Pará e Mato Grosso; além das inúmeras acusações de falta de fiscalização e corrupção que envolveram os projetos selecionados pela superintendência, o que foram utilizadas como argumento principal para justificar sua extinção em 2001 (conforme se verá mais detalhadamente ao longo desse item) (LIRA, 2005).

Data desse período também a criação da Zona Franca de Manaus - ZFM, em 1967, administrada pela SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus. A ZFM consistiu na implantação de um posto avançado, de caráter geopolítico, instalado pelo Estado na fronteira norte do país, em pleno ambiente extrativista tradicional (BECKER, 2004). Essa área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, foi criada com o objetivo de

---

<sup>138</sup> Quanto ao desmatamento no período de atuação da SUDAM, os dados são controversos, mas Mahar (1978) indica que cerca de 600 mil km<sup>2</sup> de floresta foram desmatados no auge da atuação SUDAM, ou seja, de 1966 até final da década de 70.

povoamento e ocupação do espaço amazônico, via implantação de atividades produtivas e integração com o centro dinâmico do país. Esperava-se que a renúncia fiscal do Estado tivesse como contrapartida a criação de empregos e aumento das receitas regional e nacional em divisas, que aconteceram aquém das expectativas projetadas (MACHADO *et al.*, 2006).

Apesar do modelo da ZFM corroborar altos índices de preservação da cobertura florestal na unidade da federação que a abriga, o estado do Amazonas<sup>139</sup>, as críticas a esse modelo resultam dos elevados custos da manutenção dos incentivos fiscais que lhe dão suporte<sup>140</sup>, da sua concentração extrema na cidade de Manaus (o que significa uma pequena participação das cidades do interior do Estado no circuito de dinamismo e riqueza gerado pela ZFM) e, sobretudo, ao fato de somente parte pequena dos lucros nela gerados serem investidas na região<sup>141</sup> (*idem, ibidem*).

#### 4.1.3 O PIN - Programa de Integração Nacional

Em 1970, em decorrência do crescimento das tensões sociais e das pressões resultantes de um período de seca de grandes proporções no Nordeste do país (OLIVEIRA, 1981), o governo Médici lançou o PIN<sup>142</sup> (Programa de Integração Nacional), que se propunha a financiar o plano de obras de infra-estrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, promovendo sua integração à economia nacional<sup>143</sup>. É

---

<sup>139</sup> O Amazonas, é o estado da região que apresenta melhor índice de preservação da sua cobertura vegetal, cerca de 98% (INPE, 2008). Nesse estado, o desmatamento ocasionado pela expansão da fronteira agropecuária ficou concentrado na sua porção sul.

<sup>140</sup> O alto grau de renúncia fiscal é ainda mais grave quando confrontado ao fato de que no modelo de atuação da SUFRAMA não há uma lógica sistêmica de planejamento, ou seja, a SUFRAMA fica a mercê das demandas externas e não conduz uma política de desenvolvimento regional propriamente dita.

<sup>141</sup> A Zona Franca de Manaus - ZFM é um prolongamento do capital industrial internacional e nacional, comandado a partir do Centro-sul brasileiro. Ou seja, segundo vários críticos a esse modelo, a ZFM transferiu grande parte de suas vantagens para indústrias paulistas, de onde provem grande parte dos investimentos e dos empresários envolvidos. Na ZFM essas empresas puderam multiplicar seu capital, e apenas parte modesta dos seus lucros acabam sendo revertidos em benefícios para a região norte (MACHADO *et al.*, 2006).

<sup>142</sup> Com recursos do PIN, o governo realizou investimentos no Projeto RADAM (Projeto Radar da Amazônia – 1970-1985) com a finalidade de promover levantamentos de dados sobre as características físicas do território da região amazônica, cuja abrangência foi posteriormente ampliada para todo o território nacional. O inventário resultante do programa visava subsidiar a indicação de alternativas para a construção de estradas, usinas hidrelétricas e pesquisas geológicas na região.

<sup>143</sup> Conforme discutido no capítulo 1, a partir do PIN, é possível reconhecer nos planos da década de 70 influências da teorização do crescimento desequilibrado, que rompeu com os limites das macro-

desse período o lema comumente atribuído ao Presidente Médici de que era necessário que “os homens sem terra” do sertão se dirigissem para “as terras sem homens da Amazônia”.

O PIN se articulava com o PROTERRA - Programa de Distribuição de Terras e Estímulo à Agricultura do Norte e Nordeste. Segundo Coelho & Monteiro (2004), no início dos anos 70, apesar do PROTERRA ter previsto a retribuição de terras devolutas, seu maior resultado foi o de promover a atividade agropecuária e criar uma nova classe de fazendeiros de pequeno e médio porte, em substituição à agricultura de subsistência. Por um lado, os grandes proprietários cresciam em tamanho das áreas, e os pequenos, proliferavam em números. É nesse sentido que Costa (1992) afirma que a partir dos anos 60, a chegada de camponeses na Amazônia se deu concomitantemente à concentração de terras com a vinda de fazendeiros para a região - que não eram agentes isolados, eram freqüentemente empresas industriais, comerciais, bancos e grupos latifundiários de outras áreas do país, que desenvolveram projetos agropecuários em porções de terra geralmente superiores a 300 mil hectares.

Essa estratégia de ocupação da região, a partir de uma política favorecedora das grandes apropriações de terras e de concessão de incentivos fiscais, resultou, segundo Costa (1992)<sup>144</sup> na concentração e desnacionalização de setores urbanos fundamentais.

O modelo de ocupação regional, no período de 1966 e 1985, teve um alto custo social e ambiental para a Amazônia, pois um dos seus principais mecanismos - a concessão de incentivos fiscais - estava assentada em um caráter essencialmente especulativo do valor da terra, predador da natureza e do meio ambiente, além de ter se mostrado incapaz de gerar, em níveis satisfatórios, empregos ou renda para a região, fazendo com que os fluxos migratórios que direcionados às áreas de colonização, e até mesmo ao

---

regiões como espaços nos quais se baseavam historicamente os modelos de planejamento regional do tipo SUDENE e SUDAM, o que veio a dar origem a políticas e estratégias territoriais baseadas no conceito de polarização (VAINER, 2007a), conforme se verá ao longo do item.

<sup>144</sup> Este autor revela que no período entre 1966 e 1985, 628 empresas gigantes (entre elas, 584 agropecuárias e 44 agroindustriais, dentre as quais as maiores do país em termos de capital nacional e estrangeiro, e ainda, algumas de propriedade das principais famílias latifundiárias do centro-sul), dispunham de mais de 12 milhões de hectares de terra na Amazônia, tendo tido acesso a um montante aproximado de US\$848 milhões em incentivos fiscais.

entorno dos grandes projetos, acabassem se dirigindo aos centros urbanos em função do difícil acesso à terra e a financiamentos (AB´SABER & SILVA,1992).

#### 4.1.4 PNDs e PDAs Planos Nacionais de Desenvolvimento e Planos de Desenvolvimento da Amazônia

Em 1971 foi lançado o I PDA - I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972-1974), um desdobramento do I PND (I Plano Nacional de Desenvolvimento), que reiterava algumas diretrizes do PIN, sobretudo no que se referia: à necessidade de complementaridade entre as economias da Amazônia e do Nordeste brasileiros; à produção para o mercado externo entendida como uma via de desenvolvimento e à continuidade da utilização agrícola intensiva da Amazônia como forma de ocupação na região.

A associação das ações estatais no nordeste às da Amazônia resultou no direcionamento de um significativo número de pequenos agricultores nordestinos expulsos de suas terras em direção à região amazônica. Some-se a isso a continuidade do processo de abertura de estradas federais (através das rodovias Transamazônica - BR 230 e da Cuiabá-Santarém - BR 163 - ambas inacabadas até hoje) e os projetos de colonização oficial desenvolvidos, estavam dadas as condições para um ciclo de *boom* populacional<sup>145</sup> na região sobretudo no território da Amazônia Oriental (FERREIRA & SALATI, 2005), com impactos de grande porte na valorização de terras, no acirramento da violência no campo e na devastação ambiental.

---

<sup>145</sup> No período mais intenso de abertura de rodovias e políticas de colonização oficial (1960-1980), o contingente populacional amazônico passou de 2,6 milhões de pessoas para cerca de 11 milhões (FERREIRA & SALATI, 2005).

Tabela 4.1: Taxa geométrica anual de crescimento da população dos estados da Amazônia Legal - 1940-2000 [%]

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1996	1996-2000	1991-2000
Rondônia	10,20	6,39	4,76	16,03	7,89	1,68	2,89	2,22
Acre	3,77	3,20	3,13	3,42	3,01	3,02	3,61	3,29
Amazonas	1,98	3,33	3,03	4,12	3,57	2,63	4,42	3,43
Pará	2,09	3,11	3,55	4,62	3,46	2,21	2,94	2,54
Amapá	1,83	6,14	5,37	4,36	4,67	5,67	5,82	5,74
Roraima	5,49	4,65	3,75	6,83	9,63	2,62	7,02	4,57
Tocantins	-	-	-	3,54	2,01	2,70	2,45	2,59
Norte s/ Tocantins	2,29	3,34	3,47	5,02	4,06	2,39	3,53	2,88
C/ Tocantins	-	-	-	-	3,85	2,43	3,43	2,88
Maranhão	2,55	4,50	1,94	2,93	1,93	1,16	1,94	1,52
Mato Grosso	1,29	4,29	6,12	6,64	5,38	1,98	2,81	2,37
Amazônia Legal	2,42	3,91	4,37	4,30	3,40	1,99	2,95	2,41
Brasil	2,39	2,99	2,89	2,48	1,93	1,36	1,93	1,63

Fonte: Coelho *et al.* (2001, p. 261) com base em IBGE (2000).

Para gerir o intenso processo de ocupação ensejado pelos projetos de colonização dirigida, foi criado o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1970. Durante o período de 1970 a 1974, o INCRA deslocou cerca de 400 mil colonos para a Amazônia (IBASE, 1985). Os projetos de colonização oficial, executados pelo governo tenderam a se concentrar na Amazônia, em sua porção oriental, nos estados do Pará e Maranhão, e na sua porção ocidental, em Rondônia; já os projetos de colonização particular, executados pela iniciativa privada, ocorreram predominantemente em Mato Grosso (FERREIRA & SALATI, 2005).

Estudando a colonização dirigida na década de 70 na Amazônia, Almeida (1992) concluiu que foram altos os custos financeiros assumidos pelo Estado brasileiro ao optar pela distribuição de terras numa região de fronteira e não por uma redistribuição de terras já apropriadas em outras regiões do país. Mas esses custos foram ainda mais altos em termos ambientais e, sobretudo sociais. Não foram raras as situações testemunhadas de abandono, isolamento, doença e pobreza às quais, grande parcela da população assentada foi submetida. Também foi freqüente o êxodo rural ocasionado pela generalização do endividamento dos pequenos produtores



junto a comerciantes. Esse mecanismo ensejou uma concentração da terra nas mãos desses comerciantes, que primeiramente se apropriavam da renda agrícola, e posteriormente tornaram-se produtores agrícolas diretos - ou seja, foram eles que de fato se apropriaram dos benefícios da infra-estrutura montada pelo estado na fronteira amazônica (ALMEIDA, 1992).

Aos sinais de esgotamento das estratégias do I PND e da incapacidade do governo em manter o ritmo de crescimento econômico no país, no período de 1975-1979, o II PND reelaborou a estratégia de integração econômica na região. Sendo assim, o II PDA atribuiu aos projetos de grandes empresas o pretense papel de dinamizadores da economia regional, abandonando as iniciativas de colonização dirigida e de incentivo à formação de estruturas camponesas predominantes no I PDA<sup>146</sup>. Nessa perspectiva, as ações estatais foram direcionadas à criação de projetos que produzissem em larga escala para o mercado externo, fato que intensificou a exploração dos recursos minerais da Amazônia. Essa opção pela mudança no direcionamento das estratégias de desenvolvimento na região seguramente foi influenciada pela confirmação da existência de reservas de recursos minerais e jazidas na região (COELHO *et al.*, 2003).

#### 4.1.5 POLAMAZÔNIA e Grandes Projetos de Investimento

Nesse mesmo contexto, em 1974, o governo federal criou o POLAMAZÔNIA - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia<sup>147</sup>, que previa a implantação de 15 áreas prioritárias de desenvolvimento na região, que no caso do Pará, eram preponderantemente pólos de mineração. Com esse plano o governo passou a concentrar de incentivos fiscais e altos custos com a implantação de infra-estrutura em áreas geograficamente restritas (COELHO *et al.*, 2003). Essa ação apoiava-se, no

---

<sup>146</sup> Utilizando-se do pretexto de que a ocupação pelos pequenos produtores era cara e predatória do meio ambiente, o governo justificava a opção pela adoção dos grandes projetos de investimento como vetores da ocupação "racional" e "moderna" do espaço amazônico, que supostamente viabilizaria a conservação e o equilíbrio ecológico regional. O discurso pretensamente ecologista em defesa dos grandes empreendimentos na verdade tinha por trás, dentre outros aspectos, uma motivação centrada na, dentre outros aspectos, resolução do problema da balança de pagamento do país e na busca por ampliar a exploração dos recursos naturais da região (COSTA, 1992).

<sup>147</sup> No âmbito nacional surgiram além do POLAMAZÔNIA, os programas POLOCENTRO, POLONORDESTE.

plano do discurso, em uma visão de planejamento regional que tinha por fundamento o entendimento de que a polarização do desenvolvimento supostamente irradiaria dinamismo pelo território regional.

Apesar da referência ao conceito de polarização da teoria perrouxiana, para Ablas (2003), a ênfase dada pelo governo federal aos pólos de desenvolvimento nesse período tinha muito pouco do sentido de pólo dessa escola francesa<sup>148</sup>, cujos conceitos foram apropriados nesses planos de maneira vulgarizada, e em vez de produzirem, a partir da região polarizada, os efeitos em cadeia difusores do desenvolvimento, os pólos criados no país geraram, dentre outras conseqüências, deseconomias de escala e um conjunto de problemas de ordem social e ambiental.

Nessa mesma linha, Kohlhepp (2002, p.40) argumenta que no Programa POLAMAZÔNIA o resultado da criação de pólos de crescimento não foi a concentração descentralizada de desenvolvimento, mas sim o aumento das disparidades do desenvolvimento inter e intra-regional: “a periferia tornou-se mais dependente do centro, em nível nacional e internacional. Em vez de pólos de crescimento com impulsos de desenvolvimento irradiantes, surgiram enclaves, mantidos artificialmente”.

Dentre os principais pólos minerais que integravam o POLAMAZÔNIA (1974-1980) na porção oriental da região, estavam:

- **o do Amapá<sup>149</sup>**: onde passou a operar em 1977 a Empresa CADAM - Caulim da Amazônia, dedicada à extração industrial de caulim, criada como parte dos investimentos do empresário norte-americano Daniel Ludwig, no âmbito do Projeto Jari - às margens do rio homônimo, localizado entre as divisas dos Estados do Pará e Amapá (MONTEIRO, 2005). O Projeto Jari, havia sido iniciado em 1967 por Ludwig, em uma área de 1,6 milhões de hectares - que corresponde aos municípios atuais de

---

<sup>148</sup> Conforme discutido no capítulo 1.

<sup>149</sup> No Amapá, já havia desde 1957, exploração do minério de manganês na Serra do Navio, pela empresa brasileira ICOMI (Indústria de Comércio de Minérios S.A.), associada à americana Bethlehem Steel. Essa constituiu a primeira jazida de minério a ser explorada na Amazônia, que permaneceu como a única experiência de exploração mineral significativa até a criação de pólos mineiro-metalúrgicos no governo militar. A exploração da jazida durou 4 décadas, quando a empresa ICOMI declarou exauridas as reservas de manganês, após ter extraído 34 milhões de toneladas de minério na jazida – num episódio controverso em que a empresa apressou-se em encerrar suas atividades pouco antes da aprovação da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98), e concomitantemente à descoberta da contaminação de águas superficiais e de lençóis freáticos na região por arsênio e manganês, atribuídos à deposição de resíduos originados no processo de pelotização e sinterização do manganês (MONTEIRO, 2005).

Almeirim (PA), Laranjal do Jari (PA) e Vitória do Jari (AP). Tinha o objetivo de implantação de mega-projetos que envolviam atividades como a produção de celulose, o plantio de arroz e extração mineral. O projeto hoje se encontra sob o controle de uma *holding* nacional - Saga Investimentos e Participações (Grupo ORSA). Chama a atenção na implantação desse empreendimento, a forma como o Estado, no seu controverso modelo de desenvolvimento da Amazônia, auxiliou e protegeu o capital envolvido. Segundo Brito (2001) o Projeto Jari entrou em funcionamento com apenas 23,33% de investimentos realizados pelo empreendedor, o restante consistiu em empréstimos viabilizados com o aval do Banco do Brasil e do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Ao longo da existência do projeto, ambos os bancos fizeram empréstimos para socorrer o empreendimento (PINTO, 1999). E ainda, em 1982, quando o governo teve que assumir a dívida do empreendimento, optou-se por passar o controle do Projeto Jari a um consórcio de empresas, numa operação na qual o Estado assumiu os riscos e o capital saiu ileso (os empresários que compuseram o consórcio que veio a controlar o empreendimento ficaram desobrigados de qualquer investimento imediato, permanecendo uma dívida junto ao Banco do Brasil e BNDES, que foram transformados em sócios no empreendimento) (*idem, ibidem*).

▪ **o de Trombetas:** onde surgiu a Mineração Rio do Norte - MRN em 1979 (cuja maior acionista era a Companhia Vale do Rio Doce), com foco na exploração de bauxita no vale do Rio Trombetas, no município de Oriximiná no noroeste do Pará. Ao longo da existência do empreendimento, a MRN ensejou a contestação por parte do Estado num episódio ocorrido em 1999 quando a empresa reduziu em 30% seu capital social, a pretexto de que estava excessivamente capitalizada (PINTO, 2008a). Em 2003, a Receita Federal autou e multou a MRN, pois considerou ilegal essa redução sem autorização prévia do governo, já que a Mineração Rio do Norte havia recebido incentivos financeiros do governo federal, através da SUDAM, com acesso a recursos proporcionados pela renúncia fiscal do tesouro nacional (*idem, ibidem*).

Atualmente a Mineração Rio do Norte tem como acionistas as companhias: Vale do Rio Doce, Alcoa, Alcan, Billiton, Grupo Votorantim, Norsk Hydro e Abalco. A distribuição dos elevados lucros entre empresas cada vez mais transnacionalizadas, induz ao entendimento de que “o efeito multiplicador de sua atividade é maior internacionalmente do que no Brasil e no Pará”, onde está localizada (*idem, ibidem*).

▪ **o de Carajás:** onde a Companhia Vale do Rio Doce (criada em 1942, no âmbito dos “Acordos de Washington”) implantou, em 1980, o projeto de exploração das minas de ferro da Serra de Carajás (no sudeste do Pará), que culminou com a criação do PGC - Projeto Grande Carajás - num complexo que se constituiu de mina, ferrovia e porto. O PGC constitui uma estratégia do governo em coordenar os projetos já existentes na área, numa ação que passou a receber um aporte de cerca de ¼ dos fundos destinados a todo o Programa POLAMAZÔNIA, a contar com um sistema especial de financiamento estatal, de isenções fiscais (geridos pela SUDAM e pelo BASA) e envolver negociações de crédito com o sistema financeiro internacional (COELHO *et al* 2003). “Era, portanto, um programa que trazia em sue bojo uma diversidade de determinações e necessidades, dentre elas a dos governos militares e de grupos transnacionais” (*ibidem*, p.665).

O PGC estabeleceu o controle sobre mais de um milhão de hectares de terras paraenses (COELHO *et al* 2003), resultando na maior expressão do modelo de enclave produzido na Amazônia. Só a Companhia Vale do Rio Doce, tomou posse de 411 mil ha de terras, em meio a conflitos fundiários com populações tradicionais, apoiando-se no caráter estatal da empresa, hoje privatizada, conforme se verá adiante (CASTRO, 2001).

No escopo do PGC, além das significativas quantias despendidas pelo erário, a participação do governo no apoio aos empreendimentos privados foi direta, num controverso processo em que o governo arcou sozinho com os custos referentes à infra-estrutura energética, urbana (*company towns*-cidades-empresa necessárias ao empreendimento) e portuária (890 km de extensão que interligam a Serra de Carajás no Pará ao terminal marítimo da Ponta Madeira em São Luís-MA) necessárias ao funcionamento das indústrias de transformação mineral - ALBRÁS (PA), ALUNORTE(PA) e ALUMAR(MA) (BRITO, 2001; COELHO & MONTEIRO, 2004).

Além disso, o Estado promoveu incentivos fiscais concedidos para as empresas atraídas para a região, visando a diversificação da produção industrial. Foram atraídas a Camargo Corrêa Metais (CGM) para a produção de silício metálico no município de Breu Branco (PA), e pelo menos quinze pequenas siderúrgicas com incentivos fiscais que chegaram a representar até 75% dos capitais investidos em cada projeto (MONTEIRO, 20005). Todas essas siderúrgicas produzem ferro-gusa, que têm como principal insumo o carvão vegetal, oriundo quase que exclusivamente de floresta primária desmatada (*idem, ibidem*). Para tanto, o projeto atraiu produtores de carvão vegetal que se estabeleceram ao longo da Ferrovia de Carajás (condições que persiste nos tempos atuais), o que revela uma das faces mais predatórias desse

empreendimento que se desenvolveu às custas carvão vegetal (não raro de origem ilegal), causador de expressiva devastação florestal e condições de trabalho degradantes (PINTO, 2007a).

A decisão de fomentar a produção e a exportação de indústrias altamente intensivas na demanda por energia elétrica (como é caso da produção do alumínio), foi contemporânea da decisão de lhes subsidiar energia<sup>150</sup>, numa estratégia explícita do II PND (VAINER, 2007b). É dentro dessa perspectiva que, no âmbito do desenvolvimento do POLAMAZÔNIA, o governo brasileiro criou as Centrais Elétricas do Norte (ELETRONORTE, em 1973), e arcou integralmente com os custos de construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí e das linhas de transmissão de Tucuruí ao município de Barcarena-PA (com vistas ao suprimento de fornecimento de energia subsidiada à produção de alumina e alumínio). A Hidrelétrica de Tucuruí, antes orçada em US\$ 2,1 bilhões, alcançou o custo final de US\$ 7,5 bilhões, mediante empréstimos tomados junto a bancos, sobretudo franceses que impuseram cláusulas de condições de aquisição de equipamentos e pagamentos de *royalties* aos fabricantes na França) (BRITO, 2001).

A construção de Tucuruí teve amplos impactos ambientais (causado pela inundação do lago de 3.007 km<sup>2</sup>) e socioeconômicos para a população afetada pela construção de suas barragens (PINTO, 2007b) - 14 povoados, duas reservas indígenas e 160 km de rodovias submergiram; cerca de 5.000 famílias foram deslocadas compulsoriamente (LEMOS, 2007).

O represamento criou também uma alteração no sistema hidrológico e na composição da água do rio Tocantins, devido à submersão da floresta para formação do lago. Somam-se a esses efeitos não só a mudança na paisagem e nas condições de navegabilidade do rio, mas também uma diminuição do número, tipo e tamanho dos peixes, uma proliferação de mosquitos devido à putrefação da floresta submersa, acarretando, além do passivo ambiental, importantes impactos socioeconômicos na região, no perfil nutricional e nos índices de saúde da população e um expressivo êxodo rural.

---

<sup>150</sup> Cabe lembrar, no entanto, que o protótipo dessa associação de projetos de usinas hidrelétricas à exploração de jazidas minerais, remonta na Amazônia, à década de 1960, com a construção da primeira usina hidrelétrica de grande porte na região, a UHE de Coaracy Nunes, no Amapá, associada à exploração de manganês na Serra do Navio (LEMOS, 2007).

Com os impactos originados na região de Tucuruí, surgiu a primeira resistência de luta de atingidos<sup>151</sup> por barragens na Amazônia, que se recusaram à aceitação passiva da política relocativa e indenizatória traçada pela Eletronorte (CASTRO, 1989). Esse processo evoluiu recentemente para um raro protagonismo dos movimentos sociais na região do Baixo Tocantins, que reivindicam novos padrões de desenvolvimento regional (CARDOSO *et al.*, 2005).

Com impactos ambientais de magnitude semelhante, as usinas hidrelétricas de Balbina (AM) e Samuel (RO), cujas construções foram iniciadas na década de 80, configuraram com a de Tucuruí, os mega-empreendimentos hidrelétricos que consagraram o novo modelo de exploração dos recursos hidroenergéticos na Amazônia, tendo como conseqüência a instauração de uma forma específica de ordenamento, apropriação e gestão do território e seus recursos (LEMOS, 2007). Forma essa que materializou na região um novo padrão técnico-econômico do sistema de geração de eletricidade, em que as unidades hidrelétricas de grande porte impunham uma lógica setorial de uso prioritário do território e dos seus recursos, pois a exploração energética sobrepunha-se a qualquer outro uso possível do espaço (VAINER & ARAÚJO, 1992).

A Eletronorte<sup>152</sup> passou a se concentrar na produção para a exportação indireta de energia para países centrais, através do provimento de infraestrutura energética para a indústria exportadora minero-metalúrgica e, posteriormente, para alimentar o sistema interligado nacional, visando a exportação de energia para outras regiões brasileiras. Nessa perspectiva, “o contexto regional foi totalmente subordinado aos objetivos e interesses nacionais e globais, tornando-se o suprimento regional de energia elétrica, um

---

<sup>151</sup> As disputas entre atingidos pela barragem de Tucuruí e a ELETRONORTE ainda não foram plenamente equacionadas, mas recentemente a empresa reconheceu as populações à jusante da barragem como atingidas.

<sup>152</sup> “É importante lembrar que este processo se deu num contexto em que todo o sistema elétrico nacional, ou seja, os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica eram estatais e serviam à constituição de um sistema público de suprimento nacional. A partir da década de 1990, com o processo de privatização e a abertura do setor à participação da iniciativa privada, o sentido público do sistema de suprimento nacional de energia elétrica foi substituído por uma estrutura baseada na exploração competitiva. Essas mudanças, contudo, não alteraram a configuração da Amazônia como região exportadora de energia e a transformação dos seus rios em recursos em hidroeletricidade; ao contrário, o novo contexto privatizante reitera os mega-empreendimentos hidrelétricos como modelo de exploração desses recursos” (LEMOS, 2007, p.309).

mero apêndice na constituição do sistema centralizado de suprimento nacional” (LEMOS, 2007, p.310).

Os grandes aproveitamentos hidrelétricos são o exemplo mais acabado do formato particular de apropriação do território e dos recursos territorializados que se consolida com os grandes projetos de investimento (VAINER & ARAÚJO, 1992)<sup>153</sup>.

Esses grandes projetos de investimento passaram a ser, a partir da década de 60, o padrão de planejamento territorial que rompeu com os marcos do planejamento territorial da década anterior, excluindo o regional de sua pauta, inaugurando a era dos enclaves econômicos, dos espaços socialmente segregados, das jurisdições territoriais especiais - em que o território passou a ser apropriado diretamente, a partir e no âmbito da política e do planejamento setoriais (*idem, ibidem*).

Além dos deslocamentos forçados e dos impactos ambientais, dentre os efeitos perversos desse modo específico de ordenamento do território, engendrado sob uma lógica autoritária e estritamente econômica, observa-se: em vez da propalada difusão da modernização, a canalização de impulsos dinâmicos para o exterior da região onde se instalam os grandes projetos ou do país; em vez da redução de disparidades regionais, a captura das periferias por centros hegemônicos nacionais e internacionais; em vez de efeitos espraiadores do desenvolvimento, impactos negativos gerados pela generalização de carências urbanas, favelização, marginalização, e criação de bolsões de pobreza no entorno dos empreendimentos; e em vez de aumento da oferta de trabalho, um desequilíbrio da oferta de emprego regional que resulta do fato da geração de postos de trabalho ser sempre inferior à aglomeração gerada pelos fluxos migratórios atraídos para a região dos grandes projetos, e pelo desemprego da mão-de-obra, em geral pouco qualificada, após o encerramento das obras (*idem, ibidem*).

Justificados pelo mote da integração nacional - face ideológica da implantação autoritária da homogeneização do capital no interior do país

---

<sup>153</sup> Assume-se aqui a definição de grandes projetos de investimento como projetos de grandes unidades produtivas em geral para desenvolvimento de atividades básicas, que “mobilizam em grande intensidade elementos como capital, força de trabalho, recursos naturais, energia e território” (VAINER & ARAÚJO, 1992, p.29)

durante a ditadura militar – os grandes projetos de investimento na Amazônia foram implantados sem qualquer preocupação com possíveis impactos sociais e ambientais na região (POZZOBON & LIMA, 2005).

Esses empreendimentos tiveram resultados muito aquém das necessidades do desenvolvimento regional. O padrão de crescimento restringido, fragmentado, circunscrito em alguns espaços, não promoveu os efeitos em cadeia (que supostamente irradiariam o desenvolvimento para outras áreas além dos enclaves formados), a despeito do volume de recursos e incentivos fiscais empregados (BRITO, 2001).

Isso significa que a função primordial de captar de divisas desses projetos teve impactos secundários para a região, diante não só do reduzido potencial difusor do desenvolvimento, mas sobretudo face às severas implicações sociais e ambientais que engendram, dentre as quais se poderia citar os desalojamentos de populações mediante deslocamentos forçados, conflitos pela posse da terra com o capital privado, a destruição da floresta e a poluição de cursos d'água pelas atividades mineradoras (MONTEIRO, 2005).

Nos grandes projetos na Amazônia, o que ocorre é uma permanente transferência de renda para outras regiões, já que os centros decisórios e econômicos desses empreendimentos estão fora da região, por isso a estrutura de produção da amazônica permanece pouco integrada territorialmente, e muito mais integrada verticalmente (ALTVATER, 1989). Essa é uma deficiência das economias extrativistas que não elaboram seus produtos extraídos, e os comercializam diretamente com compradores além de seus territórios.

É nesse sentido que os grandes projetos da região têm um caráter de enclave, que não se resume apenas a uma dimensão econômica (devido à transferência de renda para centros externos à região dos projetos) ou política (em virtude dos centros decisórios serem externos à região onde se localizam, e ainda, da própria redução da capacidade de ação dos poderes locais que ensejam) (VAINER & ARAÚJO, 1992). Esse caráter assume também feições territoriais e sociais:

O impacto de um grande projeto sobre o território aponta tendências à decomposição de formas tradicionais de uso e



apropriação da terra e de seus recursos naturais e, conseqüentemente, de um reordenamento no espaço de influência do empreendimento (CASTRO, 1989, p.42).

É nessa perspectiva também que Vainer (1992; 1995; 2007a) entende os grandes projetos como vetores do processo de fragmentação do território, à medida que impõe novos recortes e circunscrições territoriais, engendrando suas próprias regiões. Segundo ao autor, grandes projetos de investimento condicionam as dinâmicas socioespaciais de forma freqüentemente mais incisiva do que as próprias políticas estatais regionais, concebidas explicitamente para ordenar o território. Entende-os também como expressão dos interesses e *lobbies* de grupos (nacionais e internacionais associados) que se territorializam freqüentemente à margem de qualquer debate público.

#### 4.1.6 As políticas territoriais federais e o fim da centralização autoritária

Na década de 80, nos últimos anos do regime ditatorial em que o poder de centralização autoritária já vinha se corroendo, o governo federal lançou o III PND e o III PDA (1980-1985), que articulava a retórica socioambientalista de manutenção do equilíbrio ecológico e redução das desigualdades sociais, ao plano de consolidar o processo de ocupação da região, evocando a pretensão de diversificação das exportações mediante a elevação da participação da Amazônia no processo de desenvolvimento nacional. No entanto, grande parte dos objetivos desse plano estiveram longe de ser alcançados, haja vista o cenário de recessão econômica, de endividamento externo do país, de pressão inflacionária e desemprego.

A corrosão da base de sustentação do regime militar culminou na sua queda e na promulgação da Constituição Federal em 1988. É interessante notar que, mesmo com o fim do governo militar, o lançamento do projeto Calha Norte em 1985, no governo Sarney, revisitou os fundamentos da geopolítica e manteve acesa a doutrina de segurança nacional como fundamento da visão estatal sobre a região. O projeto Calha Norte estabeleceu um arco de proteção militar sobre os 9 mil quilômetros de fronteiras amazônicas com sete países do continente, ampliando a presença

do exército na região em pelo regime civil – motivo pelo qual foi amplamente criticado (PINTO, 2002).

A partir de 1985, com o desmonte da ação planejadora para o desenvolvimento regional no país e a incapacidade do Estado brasileiro em continuar mantendo o padrão de financiamento regional em função da crise fiscal-financeira ocorrente desde o início da década, houve uma retração dos investimentos do governo federal na Amazônia, que por sua vez ocasionou mudanças significativas na urbanização e no povoamento regional: “grande parte dos projetos de expansão de infra-estrutura, principalmente a construção de novas estradas, foi desativada, e a estrutura de apoio financeiro aos projetos de colonização, público e privado, foi sendo aos poucos desarticulada” (MACHADO, 1999, p.123).

Fator esse que resultou em conseqüências, como por exemplo, o progressivo enfraquecimento da SUDAM, que teve sua importância reduzida e parcela do sistema de renúncia fiscal que lhe dava suporte foi extinta a partir de meados da década de 80. Isso ocasionou uma contínua perda do papel da instituição no planejamento para o desenvolvimento regional, que culminou com a sua extinção em 2001, e sua substituição pela ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Apesar de todas as críticas<sup>154</sup> pertinentes feitas ao modelo de atuação da SUDAM, a extinção dessa superintendência e a sua substituição por uma nova agência<sup>155</sup> reduziram substancialmente os recursos aportados para a realização de projetos na Amazônia e não criaram condições para possibilitar a correção das distorções e falhas ocorridas no passado (LIRA, 2005).

É interessante observar, no entanto, que com o fim da centralização autoritária, a diminuição da participação do Estado nos investimentos diretos em grandes projetos de investimento, e o concomitante enfraquecimento de órgão de planejamento regional, não implicaram necessariamente na extinção das políticas de renúncia fiscal ou de financiamentos oriundos de fundos

---

<sup>154</sup> Principalmente no que se refere: ao fato dela ter sido uma mera administradora do fundo ao qual se vinculava, à concentração espacial dos seus projetos nos Estados do Pará e Mato Grosso, ao grande número de projetos agropecuários predatórios do meio-ambiente, além do reduzido número de empregos locais gerados (LIRA, 2005).

<sup>155</sup> Conforme se verá no capítulo 5, na presente gestão federal, foi aprovado projeto de recriação da Nova SUDAM, que tem mantido basicamente o mesmo modelo de financiamento do desenvolvimento na região que a ADA.

públicos: quase todos os empreendimentos minero-metalúrgicos na Amazônia oriental seguiram contando com favores fiscais e isenção ou redução de impostos sobre o lucro do empreendimento pelo período de pelo menos 10 anos (MONTEIRO, 2005).

Na porção ocidental da Amazônia, o setor industrial da Zona Franca de Manaus também foi particularmente atingido ao longo da década de 1990, sofrendo uma significativa queda na produção e nos níveis de emprego a partir de então (MACHADO *et al.*, 2006). Vale ressaltar que isso se deu em certa medida em função do processo de abertura do mercado brasileiro às importações, promovido pelo governo federal<sup>156</sup>.

A partir de 1992, consolidaram-se no Brasil alterações na forma da atuação estatal, no bojo da reestruturação do sistema capitalista mundial e da generalização dos discursos contra o Estado intervencionista e a favor do retorno à economia de mercado. Em consonância com essa agenda neo-liberal, a ação estatal no país foi marcada por ajustes macro-econômicos, via desregulamentação, liberalização da economia e privatizações. O Estado brasileiro redefiniu seu papel de assegurador dos interesses empresariais nacionais e transnacionais, de acordo com as novas exigências do mercado globalizado (CASTRO, 2001). Os reflexos dessa postura estatal na Amazônia podem ser percebidos, dentre outros aspectos, na controversa privatização da principal empresa atuante na região – a Companhia Vale do Rio Doce<sup>157</sup> (COELHO *et al.*, 2003).

#### 4.1.7 ENIDs - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

É nesse contexto também que se percebe uma transformação nas estratégias de desenvolvimento regional adotadas no país, notadamente imbuídas de um viés competitivo e fundamentadas na inserção do Brasil nos circuitos

---

<sup>156</sup> Apesar das críticas ao modelo da Zona Franca (sobretudo no que diz respeito à sua baixa eficiência econômica, à pequena competitividade de alguns de seus setores e à limitada transferência de benefícios para os trabalhadores locais), a sua submissão à nova ordem política foi especialmente grave no sentido de limitar ainda mais as alternativas de desenvolvimento regional (Machado *et al.*, 2006).

<sup>157</sup> A Companhia Vale do Rio Doce, privatizada em 1997, numa operação polêmica, explora atualmente no Pará minérios ferrosos e não ferrosos. Nos últimos anos, verifica-se uma tendência progressiva de internacionalização da empresa. A Vale segue sendo a maior empresa privada com atuação no Pará, com amplos poderes sobre a condução dos desígnios do desenvolvimento no território paraense (PINTO, 2008c).

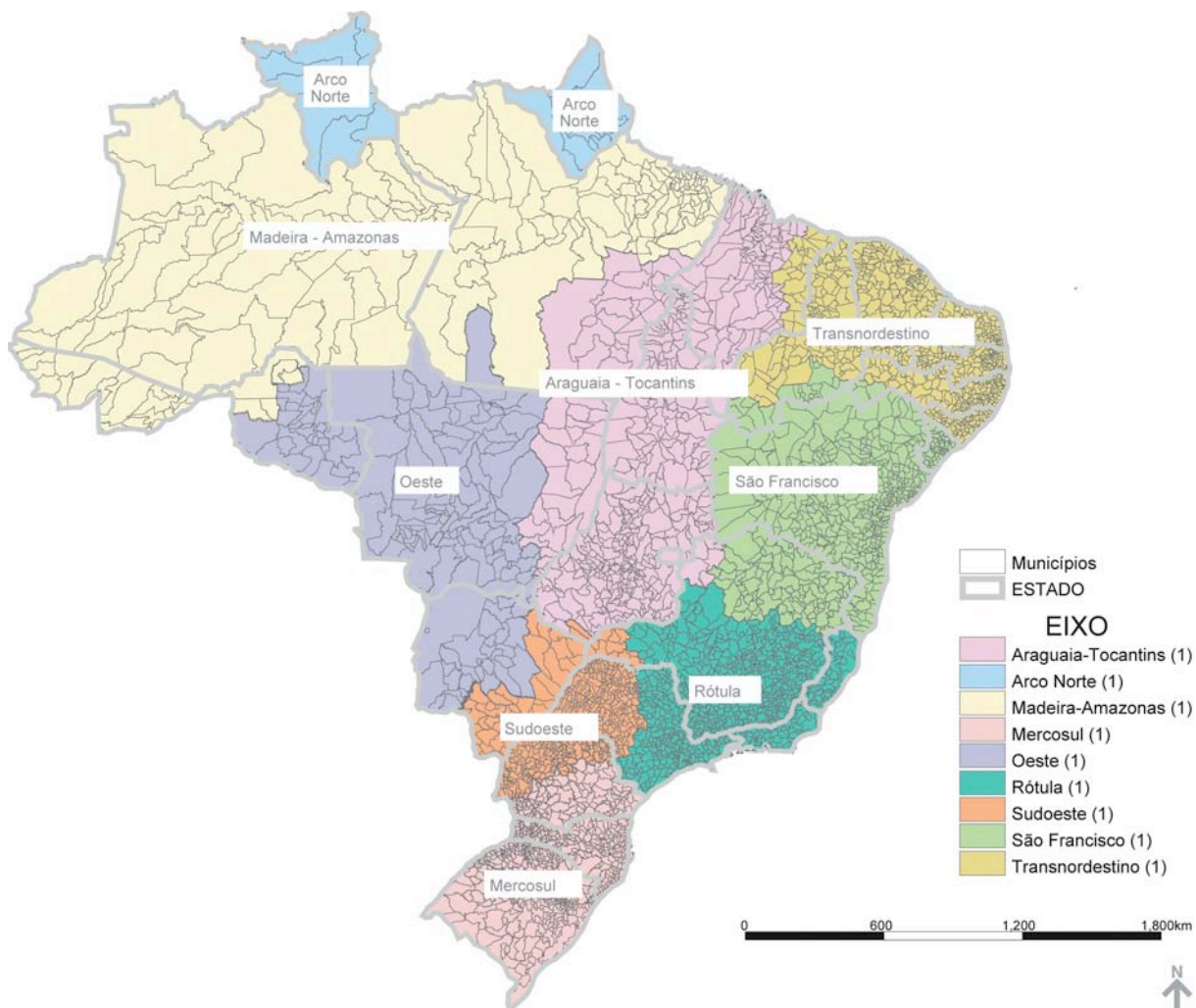
internacionais da economia. Foi com base nessas diretrizes centradas numa espécie de produtivização do território e inserção regional competitiva que se retomou o exercício de planejamento para o desenvolvimento no país (relegado ao mercado desde meados da década de 80) (LEMOS, 2007).

Lançada em 1996, a proposta do Estado brasileiro para as regiões passou a se fundamentar numa política nacional instituída com base em eixos de desenvolvimento, espécie de corredores de exportação, que assumiam o objetivo de possibilitar o “acesso a mercados internacionais” e “melhorar a capacidade competitiva dos sistemas econômicos regionais” (CONSÓRCIO BRASILIANA-BNDES, 2000) – dentro de uma lógica que priorizava a consolidação de infra-estrutura com vistas a garantir condições de reprodução do capital.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENIDs foram consubstanciados nos Programas “Brasil em Ação” (1996-1999) e “Avança Brasil” (2000-2003)<sup>158</sup>. Os projetos selecionados para compor o portfólio dos ENIDS, em grande medida foram aqueles apresentados aos Planos Plurianuais (PPAs 1996/1999 e 2000-2003), e que consistiam em antigas demandas de políticos regionais (BECKER, 1999). Além do ajuste com elites regionais, os ENIDS corresponderam aos interesses da União de consolidação da política de integração regional da América do SUL (THÉRY, 2005).

---

<sup>158</sup> Conforme discussão iniciada no capítulo 1.



**figura 4.2. ESTUDO FINAL DOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO (2000-2003)**  
 fonte. Consórcio Brasileira, 2000.

Organizados em torno de grandes vias de penetração, os ENIDs foram definidos como corredores de exportação, ou seja, como vias de escoamento da produção em direção aos portos com destino ao exterior, para as quais a infra-estrutura de transporte determina o caráter eminentemente logístico dado ao projeto.

A hipótese por trás dessa idéia seria a de que o desenvolvimento nas extremidades desses corredores teria um pretenso “efeito multiplicador” do dinamismo ao longo dos eixos para o interior de suas regiões de abrangência (CONSÓRCIO BRASILIANA-BNDES, 2000) - numa referência à teorização do desenvolvimento polarizado de origem francesa (ABLAS, 2003). No entanto, a experiência histórica de implantação de corredores de exportação no Brasil, demonstrou que o privilégio dado ao comércio exportador nessas regiões

conferiu pouca contribuição aos pontos de origem e destino dos corredores, concentrando desenvolvimento em suas extremidades (onde surgem demandas crescentes por infra-estrutura social, e não raramente comprometimentos ambientais) (*idem, ibidem*).

É nesse sentido que, segundo Ablas (2003) a idéia de eixo, tal como se definiu nos programas de governo da segunda metade da década de 90, não é uma ferramenta adequada para o processo de integração territorial - a despeito da retórica do plano, baseada na referência ao discurso de "diminuição de desigualdades regionais" e de uma "visão integrada do território" (CONSÓRCIO BRASILIANA-BNDES, 2000).

Os ENIDS acabam por reforçar uma potencial fragmentação do território ao repetir a trajetória de concentração espacial do desenvolvimento no país, nesse momento, com o agravante do aprofundamento da condição de subordinação do país no sistema econômico internacional globalizado (ARAÚJO, 1999).

O programa provocou um intenso debate e suscitou uma série de críticas no meio acadêmico, sobretudo em torno do fato de nele ter predominado o critério logístico, em detrimento de uma visão mais ampla do desenvolvimento das regiões no país (FARAH, 2003). Foi também alvo de contestação em função de nele ter-se priorizado a dinâmica econômica, em prejuízo de uma noção de desenvolvimento social coerente e ambientalmente sustentável (GONÇALVES, 2003); e ainda, por ele preverem projetos que em última instância objetivavam resolver problemas criados pela própria política neoliberal de comércio exterior e financiamento internacional, na tentativa desesperada de gerar excedentes exportáveis para servir à dívida, às crescentes exportações e às aumentadas remessas de juros e de lucros (CANO, 2003).

No plano final dos ENIDS, a previsão de investimentos do governo nos ENIDS girava em torno de R\$ 317 bilhões, a serem aplicados em 8 anos, com forte concentração espacial e setorial: desse montante, 31% estavam voltados para o eixo referente à região Sudeste (ou Rótula Sudoeste como na denominação final do plano), e cerca de 58% dos investimentos e 50% dos projetos seriam destinados ao setor de infra-estrutura de transportes, energia

e telecomunicações<sup>159</sup> (CONSÓRCIO BRASIALIANA, 2000). Na carteira de projetos dos eixos, havia previsão de participação de pelo menos 50% de investimentos privados para concretização do plano, que ao fim e ao cabo, era um portfólio de sugestão de investimentos – uma indicação “não imperativa”, mas sim de “caminhos a seguir”, que estimulasse empresários privados a realizar parceria com o setor público (conforme discurso do plano - Consórcio Brasiliana/ BNDES, 2000) - e talvez por isso mesmo tenha se restringido ao plano das intenções, tendo tido poucas obras executadas ao longo das gestões federais em que foram elaborados.

No caso da Amazônia, os ENIDs correspondem às delimitações de corredores designados como Arco-Norte, Madeira-Amazonas, e parte dos eixos Araguaia-Tocantins e Oeste, com previsão de projetos de infra-estrutura de transporte, energia, comunicação e atividades de exploração de recursos hídricos e florestais.

Os principais projetos de transporte do programa concentravam investimentos em quatro corredores multimodais na Amazônia Legal, numa estratégia global que visava a incorporação dos territórios mais ocidentais da Amazônia ao sul-sudeste do país, tomando como eixos principais as hidrovias (do Araguaia-Tocantins e do Madeira-Amazonas) e duas rodovias norte-sul (Cuiabá-Santarém-Br-163 e Porto Velho-Manaus-BoaVista-Venezuela). Essas propostas geraram grande polêmica entre ambientalistas por atravessarem áreas praticamente intactas até então, para as quais havia previsão de sérios impactos ambientais com a realização desses grandes projetos – num movimento que levou inclusive ao embargo do projeto da hidrovia Araguaia - Tocantins (THÉRY, 2005).

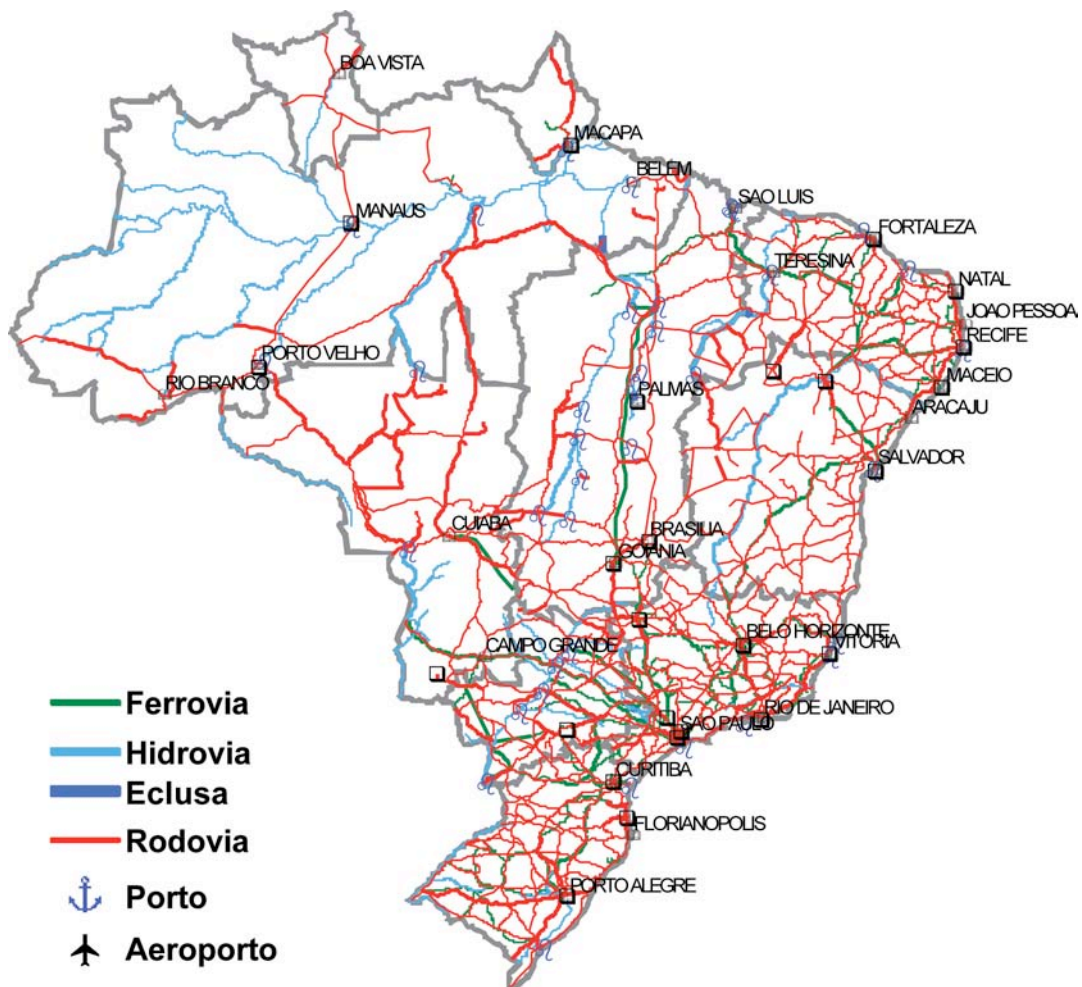
O elenco de projetos de transporte destinados à Amazônia indica uma tendência ao desenho de eixos de escoamento da produção na região - com duas portas de saída: uma ao oeste da região favorecendo a integração do mercado nacional com Bolívia e Venezuela e outra para o porto no Maranhão (com vistas ao escoamento da produção de grãos vindos do cerrado,

---

<sup>159</sup> Além das áreas de energia, transportes, telecomunicações, informação e conhecimento, após as múltiplas críticas recebidas quando da primeira apresentação do estudo, foram incorporadas ao plano as áreas de desenvolvimento social, meio ambiente.

particularmente da soja, que avança cada vez em direção ao sul dos estados amazônicos).

No campo energético, a ênfase dada por esse programa para a construção de usinas hidrelétricas, gasodutos e linha de transmissão, reserva à Amazônia um papel na configuração espacial do mapa energético nacional: com base na “solução para os problemas advindos do esgotamento da capacidade de produção hidrelétrica de outras regiões” do país; como “área de atração de indústrias eletrointensivas, o que significa a exportação indireta de energia para os países centrais”; e em última instância, “como uma das possibilidades para a integração energética da América do Sul, através do estabelecimento de novos fluxos energéticos” (LEMOS, 2007, p.21).



**figura 4.3. PORTFOLIO DE PROJETOS NO SETOR DE TRANSPORTES - ENIDs**  
fonte. Consórcio Brasiliana, 2000.



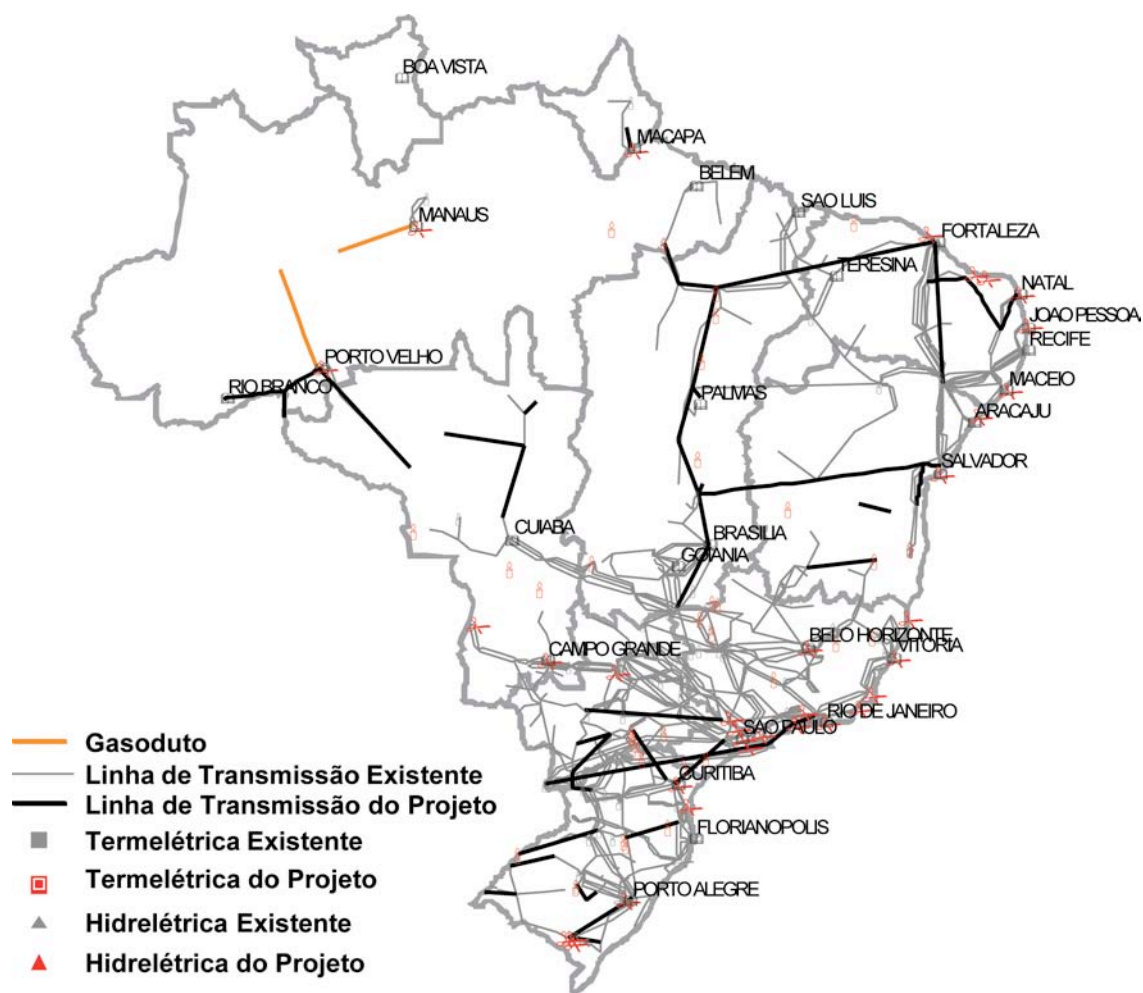


figura 4.4. PORTFOLIO DE PROJETOS NO SETOR DE ENERGIA - ENIDs

fonte. Consórcio Brasileira, 2000.

Mais uma vez, revisita-se a estratégia de “valorização” econômica na Amazônia, nos termos de uma de uma inserção regional em espaços funcionais ao capital, dessa vez, com a perspectiva de criação de sistemas logísticos de âmbito mundial. Insiste-se numa estratégia territorial que tem sua razão de ser na exportação de *commodities*, sobretudo a soja, cujo avanço da produção é definitivamente predatório para a região.

Os ENIDs marcaram a retomada de uma estratégia territorial nacional e conseqüentemente na Amazônia, numa perspectiva, em que é possível identificar reminiscências das intervenções ação do Estado, indiferentes às necessidades e demandas da sociedade, e das especificidades do meio-ambiente na região – porém dessa vez com a diferença que as políticas

implementadas são expressão de uma forte adaptação da intervenção estatal à lógica atual do mercado internacional e à dinâmica de interesses de grandes grupos cada vez mais transnacionalizados (CASTRO, 2001).

O programa dos eixos recolocou o debate no Brasil a respeito da capacidade de investimentos com base infra-estrutural e produtiva provocarem dinamismos regionais, ou gerarem novos desequilíbrios (COELHO *et al.*, 2003). Esse debate permanece aceso no bojo das intervenções federais desenvolvidas a partir de 2003 (com o lançamento do PPA 2004-2007 e do PAC em 2007), que mantiveram para a Amazônia, projetos polêmicos contidos nos ENIDs (conforme se verá nos capítulos 5 e 6).

#### 4.1.8 SIVAM Sistema de Vigilância da Amazônia

Nos anos 90, outro macro-plano do governo federal para a Amazônia, que também revela esse viés propulsor da expansão mercantil na região foi o projeto SIVAM - Sistema de Vigilância na Amazônia. O SIVAM se constitui de uma ampla rede de monitoramento aéreo com vistas à produção de informações sobre a região conjugando um duplo papel: o de servir de ponta de lança para novos investimentos estatais na região (potencializando ações e atores sobre o mercado) e o de garantir a vigilância e o controle sobre o território amazônico (CASTRO, 2001).

É justamente quanto à dimensão geopolítica do projeto, e o caráter autoritário com o qual foi implantado, prescindindo de qualquer debate público, que o SIVAM suscitou o maior número de críticas. A tutela militar na região é questão recorrente na Amazônia (PINTO, 2002) e o SIVAM trouxe mais uma vez à tona a geopolitização da questão territorial, agora renovada do discurso da preservação ambiental.

Lançado em 1997 (mas com início das atividades em 2002), a contratação de equipamentos e serviços necessários à implantação do SIVAM dispensou concorrência internacional e foi entregue à empresa americana Raytheon (associada, dentre muitas outras empresas, a uma ligada à Central de Inteligência Americana-CIA) (LEITE, 2002). O processo de contratação dispensou também a participação de empresas brasileiras especializadas em

monitoramento ambiental, como o IBAMA, a EMBRAPA e o INPE<sup>160</sup>. Apesar da competência técnica nacional para desenvolvimento do sistema e execução dos serviços no país, a decisão pela realização do contrato do SIVAM com uma empresa estrangeira, (num processo imbuído de suspeitas de favorecimentos ilícitos), fez com que o país, no mínimo, perdesse uma rara oportunidade de expansão de competência técnica e do desenvolvimento da capacidade tecnológica nacional (*idem, ibidem*).

O SIVAM pressupõe o monitoramento da cobertura dos cerca de 5,5 milhões de quilômetros do território amazônico, mediante a instalação de equipamentos de sensoriamento remoto, uma esquadilha de dezenas de aviões, a mobilização de milhares de homens das forças armadas e uma base de controle em Brasília - numa estrutura que demanda altíssimos custos operacionais (PINTO, 2002).

Grande parte das questões, cujo combate está previsto no SIVAM, são de fato reais: é preciso enfrentar o narcotráfico na região, a clandestinidade no espaço aéreo amazônico e no transporte fluvial, a biopirataria e inclusive a devastação do meio-ambiente; no entanto, "o que constitui anomalia desse empreendimento é a sua característica militar, tanto na concepção e desenvolvimento, quanto na operação", é o fato do controle do território amazônico continuar fundado em resquícios da doutrina de segurança nacional (PINTO, 2002, p.136), numa militarização da questão territorial que historicamente tem levado a graves violações dos direitos humanos, particularmente dos indígenas, na Amazônia<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; - EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

<sup>161</sup> Note-se a recorrente posição militar contrária à ocupação e demarcação de terras indígenas em áreas fronteiriças da Amazônia, usualmente tratadas como tema de segurança nacional e não como questão social. Recentemente o episódio mais polêmico nessa matéria se traduziu nos embates políticos e jurídicos nas instâncias governamentais com relação à demarcação contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol em Roraima. Em convergência com os interesses do governo de Roraima e de arroteiros remanescentes na região, o comandante militar da Amazônia (de julho de 2007 a março de 2009), general Augusto Heleno Ribeiro Teixeira, lançou-se no início de 2008, em franca campanha contra a demarcação contínua da reserva alegando ameaça à soberania nacional, numa área de fronteira há muito tempo reconhecidamente pacificada (PINTO, 2008b). A reserva teve sua demarcação contínua finalmente reconhecida pelo Superior Tribunal Federal em 19 de março de 2009.

#### 4.1.9 Os impactos que emergem das estratégias territoriais na região

Os impactos que emergem da persistência dos paradigmas geopolítico e “desenvolvimentista” na intervenção estatal na Amazônia reiteram as contradições do desenvolvimento territorial na região. A abertura da Amazônia para a penetração do capital nos seus circuitos internos, que se consolidou com o movimento de integração do mercado nacional, resultou em mecanismos de exploração e tutela da região, atribuindo-lhe um papel de fornecedora de bens primários e de exportadora de energia.

O histórico da ação planejada pelo Estado, a partir da década de 50, demonstra que os planos federais têm priorizado largamente o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, resultando no aumento da pressão sobre os recursos naturais, no acirramento de conflitos sociais, além da reiteração de desequilíbrios socioeconômicos (CASTRO, 2001). Isso se nota, a despeito dos discursos contidos nos planos analisados, na prioridade dada à construção de infra-estrutura, aos investimentos diretos e mecanismos de estímulo voltados à atração de capital para a região, que potencializam atores e ações sobre o mercado, em prejuízo das populações tradicionais ou daquelas que migraram em grandes levas para a Amazônia, atraídas por uma política de colonização estatal.

Para além das nuances das políticas territoriais desenvolvidas na Amazônia nas últimas seis décadas, constatam-se vetores na ação estatal que reiteram o caráter economicamente seletivo, socialmente excludente e ambientalmente predatório do desenvolvimento territorial na região.

Esses vetores se constituem na ênfase dada à implantação de pólos mínero-metalúrgicos voltados ao fornecimento de demandas internacionais por mercadorias minerais. Apesar da extração e transformação mineral acalentarem recorrentemente expectativas de rápida industrialização regional, a lógica que impulsionou a mínero-metalurgia na Amazônia revelou a sua limitada capacidade de irradiar desenvolvimento para o interior da região; ensejou uma grande concentração de capital e de renda nesses enclaves econômicos desenvolvidos com baixo potencial de difusão tecnológica (posto

que são trazidos para a região na forma de pacotes fechados); requereu uma prática recorrente de transferência de custos privados para o Estado (que arcou com a implantação de infra-estrutura energética, logística e urbana necessárias ao desenvolvimento dos empreendimentos, além dos incentivos e renúncias fiscais praticados); e por fim, favoreceu práticas ambientalmente deletérias (que legaram à região áreas degradadas por jazidas exploradas à exaustão, e outros graves passivos como por exemplo o assoreamento ou a contaminação de rios) (MONTEIRO, 2005).

A implantação de pólos minerais na Amazônia se deu mediante a participação ativa do Estado na construção de usinas hidrelétricas, que conformaram o padrão energético na região e configuraram a Amazônia como uma região exportadora indireta de energia para países centrais (através do provimento de energia para a indústria exportadora de mercadorias minerais) e para outras regiões do país (LEMOS, 2007) - grande parcela da energia produzida pelos empreendimentos hidrelétricos na Amazônia, como por exemplo na Usina de Tucurí, destina-se ao atendimento da demanda de indústrias eletrointensivas (que gozam de subsídios tarifários), enquanto mercados internos não são atendidos a contento<sup>162</sup>. Esse padrão energético, apesar de ser freqüentemente associado no discurso político como portador de desenvolvimento regional, não revelou na Amazônia esse apregoado caráter dinamizador, pelo contrário, reiterou práticas ambientais predatórias, provocou deslocamentos forçados de populações tradicionais e contribuiu para subordinar os interesses regionais aos objetivos nacionais e globais, reiterando a posição subordinada da Amazônia nos desígnios da economia nacional e internacional (*idem, ibidem*).

Esse direcionamento economicamente seletivo das estratégias territoriais na região também se traduziu no reforço aos modelos de agricultura intensiva de monocultura, desenvolvida em latifúndios (atualmente principalmente ligados à produção de soja e algodão), e de expansão da

---

<sup>162</sup> Um percentual significativo da população amazônica permanece sem acesso a serviço de energia elétrica – cerca de 3 milhões de pessoas estão excluídos desse serviço na região nortes do país – cf. PNUD-PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do desenvolvimento humano. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2000).

pecuária extensiva, ambos concentradores de terras e de renda, ou seja, matrizes principais dos conflitos fundiários na região (COSTA, 2005).

Diversos mecanismos foram responsáveis pelo padrão concentrador de terras na Amazônia, no entanto, cabe ressaltar, que foi com a ação do Estado brasileiro na região, a partir da década de 60<sup>163</sup>, que os conflitos fundiários foram aguçados e assumiram proporções alarmantes na região (LOUREIRO & PINTO, 2005). Dentre esses mecanismos estão: a abertura de rodovias que valorizou terras e agudizou a disputa por terrenos de maior acessibilidade no seu entorno; os incentivos dados a empresas nacionais e estrangeiras que se apropriaram de extensas áreas públicas desalojando populações tradicionais; a grilagem<sup>164</sup> que se tornou rotineira; os remembramentos de lotes anteriormente destinados a projetos de colonização e vendidos se transformaram em latifúndios; a ação do Estado omissa com a grilagem e a violência no campo; além do incentivo a atividades produtivas que se concentram em grandes propriedades de terra, estão dentre os fatores que cristalizaram os problemas sociais e fundiários criados na ditadura, e que a redemocratização não deu conta de equacionar, e as políticas neo-liberais implantadas no país passaram a intensificar.

Como se depreende dessas formas de apropriação de recursos territorializados na região, as estratégias desenvolvidas pelo Estado na Amazônia, construíram-se com base no descaso às necessidades das populações tradicionais amazônicas e às especificidades do meio-ambiente. A área cumulativa desmatada na Amazônia legal brasileira atingiu 680 mil km<sup>2</sup> em 2008 (o que corresponde a aproximadamente 17% do território do amazônico, segundo INPE, 2008). Os estados recordistas no desmatamento regional são Pará e Mato Grosso, onde o avanço das atividades produtivas predatórias tem sido potencializador de passivos ambientais.

---

<sup>163</sup> Até meados de 60, a quase totalidade do território amazônico era constituída de terras públicas e sem titulação privada (87% eram matas e terras incultas; 11% consistiam em pastos naturais e 1,8% estavam ocupadas por lavouras – das quais só a metade possuía título de propriedade). Com a política de incentivos para empresas nacionais e internacionais que viessem a se instalar na região, o Estado brasileiro facilitou-lhes o acesso a grandes porções de terras e recursos naturais, reforçando a concentração de renda e conflitos fundiários na região (LOUREIRO & PINTO, 2005).

<sup>164</sup> Desde meados dos anos 60, intensificaram-se na região práticas de grilagem de terras através de falsificações de títulos de propriedade, vendas fraudulentas e demarcações irregulares de terras, que consolidaram os conflitos e o caos fundiário na região (*idem, ibidem*).

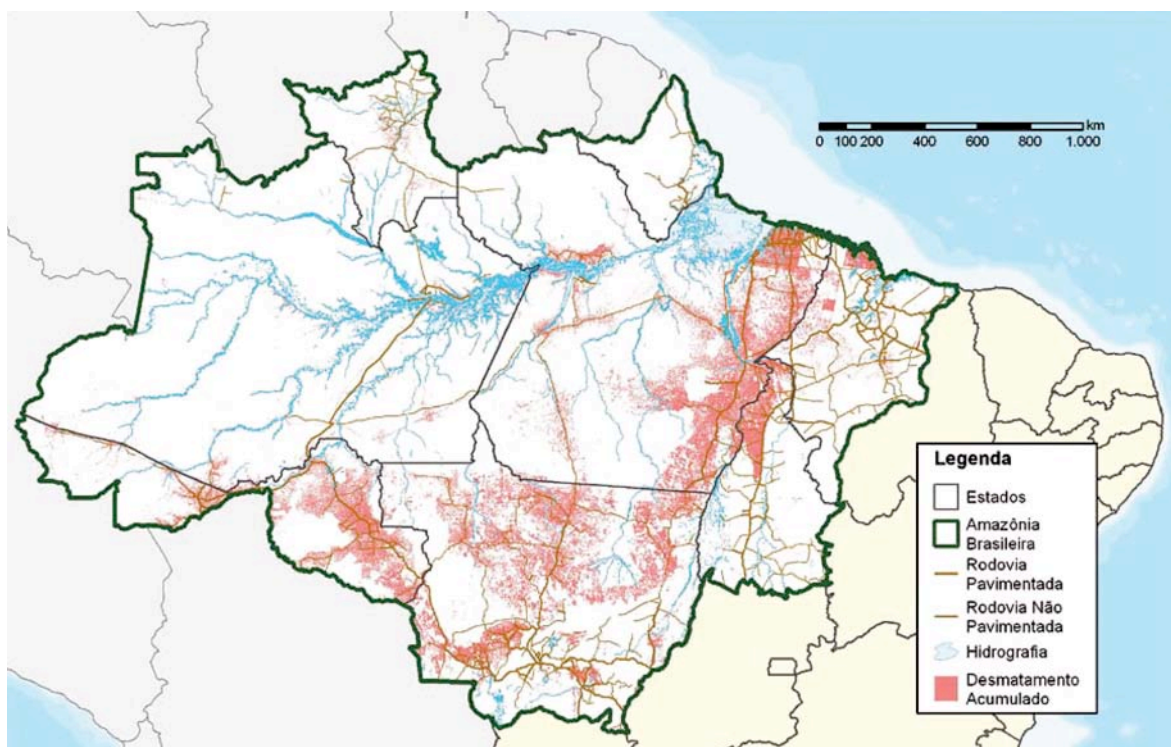


figura 4.5. AMAZÔNIA BRASILEIRA - DESMATAMENTO ACUMULADO

fonte. Presidência da República, 2008.

Tabela 4.2: Área desmatada acumulada na Amazônia Legal, 1980-2008 (mil km<sup>2</sup>)

Área/Ano	1980	1987	1990	2000	2007	2008
Amazônia Legal	300	377	430	597	732	680

Fonte: INPE (2009).

Tabela 4.3: Evolução das taxas de desmatamento por estado na Amazônia Legal, 1999-2007 (km<sup>2</sup>)

Estados/Ano	99 - 00	00 - 01	01 - 02	02 - 03	03 - 04	04 - 05	05 - 06	06 - 07
Acre	547	419	762	1.061	729	539	323	136
Amazonas	612	634	881	1.587	1.211	752	780	582
Amapá		7		25	46	33	30	
Maranhão	1.065	958	958	993	755	922	651	631
Mato Grosso	6.369	7.703	7.892	10.405	11.814	7.145	4.333	2.476
Pará	6.671	5.237	7.324	6.996	8.521	5.731	5.505	5.569
Rondônia	2.465	2.673	3.067	3.620	3.834	3.233	2.062	1.465
Roraima	253	345	84	439	311	133	231	306
Tocantins	244	189	212	156	158	271	124	59
Amazônia Legal	18.226	18.165	21.238	25.282	27.379	18.759	14.039	11.224

Fonte: INPE (2008).

Como se verifica na figura anterior, o desmatamento na região revela uma concentração na região que se convencionou chamar de “Arco do Fogo”, ou “Arco do Povoamento Adensado”, que se estende do oeste do Maranhão, pelo leste do Pará, em direção a Mato Grosso e Rondônia. Esse território concentra a parcela mais expressiva da economia regional (à exceção das capitais estaduais Belém e Manaus), os focos de queimadas e uma vasta extensão de terras abandonadas (EGLER, 2006). Nesse arco, marcado pela concentração dos eixos de transporte e infra-estrutura aos longos dos quais se concentraram investimentos públicos e privados, localizam-se as novas frentes de expansão que a partir dele estendem o povoamento em direção ao interior da floresta, e assim, “sob o influxo da nova circulação, do mercado de terras e do uso extensivo da terra, a Amazônia se urbaniz[a], transferindo problemas sociais e ambientais para o meio urbano” (*idem, ibidem*, p.8).

O desrespeito aos modos de vidas de populações nativas, a diminuição e até mesmo extinção de grupos indígenas, o acirramento da violência no campo os altos índices de desmatamento são as facetas mais perversas das diretrizes das políticas públicas na Amazônia que insistem em mantê-la em um papel de fronteira de expansão, onde predomina um “modelo” de desenvolvimento que favorece o grande capital nacional e transacional.

Os capítulos 5 e 6 dessa tese versarão sobre as políticas territoriais para a região, desenvolvidas a partir de 2003, no intuito de investigar em que medida elas reiteram essas tendências, e em que proporções elas representam rupturas.

O item a seguir discute mais detalhadamente o impacto das políticas desenvolvidas sobre o processo de urbanização da Amazônia, com ênfase para o Estado do Pará.



## 4.2 O processo de urbanização<sup>165</sup> e as tendências que se delineiam na recente configuração do território na Amazônia, com foco para o Estado do Pará

Conforme item anterior, a ocupação do território da Amazônia se deu historicamente através de surtos devassadores baseados num padrão exportador de matérias-primas valorizadas no mercado externo (BECKER, 2005). Só em meados do século XX, quando o Estado brasileiro impôs à região um novo ciclo de povoamento, no contexto de um projeto geopolítico, é que a ocupação regional tornou-se um processo contínuo e o fenômeno urbano foi se consolidando em níveis crescentes.

A economia da borracha<sup>166</sup> (com seus períodos de apogeu – 1850/1920 e crise – 1920/1960) conferiu, segundo Machado (1999), o impulso inicial ao desenvolvimento da urbanização na região, ou seja, a “proto-urbanização” que se deu nos vales amazônicos a partir da segunda metade do século XIX, mediante a chegada de intensos fluxos migratórios procedentes do nordeste e sudeste do país, e inclusive do exterior, que se dirigiam para a Amazônia, dispersando-se em meio à floresta e criando uma rede de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais.

As interações entre vilarejos, vilas e cidades eram inteiramente dependentes da cadeia de exportação/importação, que mobilizava os excedentes de valor produzidos pela economia da borracha. Essa cadeia funcionava com base na compra e venda a crédito das

---

<sup>165</sup> Na presente tese, tratamos o conceito de urbanização conforme Reis Filho (1967) e Scherer (1994), para quem a urbanização é um processo social que se atualiza no espaço (tanto no urbano, como no rural), compreendido tanto em seus aspectos físicos e como nas relações sociais existentes na sua produção e reprodução. O fenômeno urbano é entendido, nesse estudo, como um fenômeno essencialmente político (no seu aspecto mais específico de processo de dominação) - conforme Scherer (1994), para quem embora o fator econômico seja determinante, em última instância, das várias formas de organização das sociedades e do espaço, a definição política dos agentes desse processo é concomitante a qualquer tipo de ordenação espacial.

<sup>166</sup> Entre 1850 e 1920, aconteceu a fase áurea de valorização econômica regional advinda da exploração da borracha através do sistema de aviamento. A forte demanda por este produto, a introdução da navegação a vapor, a ocorrência da primeira grande leva de migrantes nordestinos em direção à região para suprir a falta de mão-de-obra local, além da oferta de financiamento para a produção gomífera, estiveram dentre os fatores que conduziram o ciclo da borracha a um *boom* econômico regional e ao apogeu das metrópoles de Belém, na porção oriental amazônica, e Manaus, em sua porção ocidental. A fase que se deu entre os anos de 1920 e 1960 refere-se à crise desse ciclo extrativista e conseqüentemente a um novo período de estagnação da economia regional (CORRÊA, 1987).

mercadorias (aviamento), sistema usado tanto pelo pequeno como pelo alto comércio que, na prática, substituiu a circulação de dinheiro pelo fluxo de mercadorias, e era esse fluxo de crédito em mercadorias que articulava entre si as aglomerações. Se, de um lado, esse sistema facilitava a expansão da atividade comercial, pois bastava ter crédito para o comerciante se estabelecer, por outro, dificultava a captação do excedente em cada lugar, o que, por sua vez, inibia a diversificação das atividades produtivas e o processo de diferenciação funcional das aglomerações (MACHADO, 1999, p.111).

Por um lado, a rede proto-urbana na Amazônia se constituía em função da exploração da borracha, por outro, era a própria natureza da geoconomia gomífera que impedia o pleno desenvolvimento da urbanização do território regional: a relação mercantil simples, não monetarizada, de troca de trabalho por mercadoria, assim como a progressão da dívida dos trabalhadores no sistema de aviamento, conformavam “uma organização territorial que não era favorável à multiplicação das redes de comunicações, tampouco à ampliação das trocas, tanto no interior da aglomeração como entre elas” (MACHADO, 1999, p.112).

O período que se estendeu desde a fundação de Belém (em 1616) até a década de 1960 correspondeu na Amazônia a um padrão de distribuição geográfica das aglomerações regionais em função de vias fluviais, numa rede classificada como dendrítica<sup>167</sup> (CORRÊA, 1987) - de configuração simples, que pressupunha a existência de cidades que exercessem sua primazia em função da sua localização, importância e grandeza, em detrimento de pequenos núcleos com funções muito semelhantes.

A partir da década de 60, a transição da rede do tipo dendrítico se deu para uma rede mais complexa tanto em termos espaciais e funcionais, como na esfera da produção, da circulação e do consumo de mercadorias<sup>168</sup>, o que

---

<sup>167</sup> O termo dendrítico se refere à forma ramificada como a rede urbana se organiza em função de um rio principal e seus afluentes, à semelhança de uma estrutura arbórea compostas por tronco e ramificações.

<sup>168</sup> Machado (1999) discorda de Corrêa nesse aspecto, e entende que a partir da economia da borracha já se pode considerar que havia um processo de urbanização em desenvolvimento na região (ainda que para a autora até a década de 1960 a rede existente tivesse um caráter proto-urbano, o qual se explica pela precariedade dos serviços urbanos e portuários, pela limitação das interações entre as aglomerações existentes, pela pouca incidência de vias que margeassem os rios e a inexpressiva diferenciação funcional entre as aglomerações).

ensejou uma nova divisão intra-regional do trabalho e rompeu com o caráter unidirecional dos fluxos de recursos em direção às cidades primazes, ou seja, as grandes capitais da região (CORRÊA, 1989).

Essa transição se deu em função da década de 60 ter representado um marco para a urbanização na Amazônia, mediante a ação do Estado sobre o território regional, com significativos impactos sociais e ambientais, e sobre a valorização de terras na região, através de ações que ensejaram a extensão de redes de articulação no território, projetos de colonização, e ainda, estratégias seletivas baseadas na implantação de pólos de desenvolvimento com a criação de novos territórios diretamente geridos por instituições federais e superpostos à divisão político-administrativa vigente (conforme item 4.1).

Segundo Becker (1990), de meados da década 60 até a metade dos anos 80, a ação estatal na Amazônia teve como base o paradigma da economia de fronteira<sup>169</sup> - em que o crescimento econômico é baseado na incorporação de terras e na exploração dos recursos naturais percebidos como inesgotáveis.

Para o período analisado, Becker (1990) identifica quatro modelos de urbanização presentes contexto regional: o *modelo de urbanização tradicional* (constituído por cidades ribeirinhas que subsistem e mantêm fortes ligações com o rio e com a floresta); o *modelo de urbanização espontânea* (resultante das frentes de expansão agrícola, mineral, etc. - característico da Amazônia oriental); o *modelo de urbanização dirigido pelo Estado ou pela iniciativa privada* (relacionado a projetos de colonização agrícolas que usaram como bases logísticas as agrovilas, as agrópolis e as rurópolis); o *modelo de urbanização dos grandes projetos* (que pressupõe a construção de franjas

---

<sup>169</sup> Para a autora, o conceito de “fronteira econômica” guarda estreita relação com o de “fronteira urbana” e revela novos significados para o meio urbano regional. Isso devido ao fato deste conceito não se restringir ao espaço físico e não se limitar à tendência de se pensar a fronteira como simples fenômeno agrícola; e ainda, por inserir a Amazônia no contexto mais amplo da economia capitalista mundial, abrangendo não só as particularidades da atuação do Estado no Brasil, assim como as características específicas da região. Aqui vale ressaltar a importante crítica de Hurtienne (2001) que relativiza a relação direta entre a expansão da fronteira econômica e urbanização da Amazônia, discordando da capacidade da teoria do “ciclo de fronteira” para traduzir o processo de urbanização na região, e em especial para explicar a sua dinâmica demográfica. Para este autor, a base explicativa da “fronteira” não serve como modelo analítico para a diversidade e as especificidades dos processos vivenciados nos vários estados amazônicos.

urbanas planejadas – ou seja, as cidades-empresa ou as assim chamadas *company towns*).

Os modelos acima identificados se atualizaram com os padrões de ocupação na Amazônia após 1985 (BECKER, 2005), haja vista a mudança na forma de atuação do Estado em relação ao desenvolvimento da região e as novas tendências que se impuseram ao processo de urbanização amazônica em função da reestruturação do espaço regional.

A recente urbanização na Amazônia atualiza os padrões de ocupação na região e sobrepõe novas configurações a formas espaciais herdadas, dando origem a sub-sistemas espaciais em formação<sup>170</sup> que interiorizam cada vez mais a urbanização na região, em um processo de contínua transformação dos meios urbano e rural imbricada na reestruturação socioespacial regional. Reestruturação essa que no Estado do Pará, foco de estudo da presente tese, tem sido conduzida, dentre outros aspectos, pela criação de inúmeros municípios a partir da década de 90<sup>171</sup>, pelo avanço de atividades produtivas e extrativistas no território (como é o caso da extração de madeira para exportação no leste do estado, da exploração de minérios para exportação e da expansão da criação de gado e do cultivo da soja no sul paraense), com fortes impactos sobre o meio-ambiente e a questão fundiária na região (conforme item 4.1).

Diante desse quadro, Trindade Jr. (1998) apresenta algumas tendências recentes para do cenário urbano na região. Em primeiro lugar, ele ressalta uma propensão à manutenção da concentração nas grandes aglomerações, a despeito do processo de desconcentração urbana que vem ocorrendo nos últimos anos. As capitais na Amazônia absorvem uma parcela expressiva da população em relação aos municípios menores de sua respectiva unidade federativa e nelas estão concentrados em média cerca de 30% da população regional, segundo dados do Censo do IBGE de 2000. No caso do Pará, conforme tabela a seguir, a concentração populacional em Belém ficava em

---

<sup>170</sup> O Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará tem desenvolvido recentemente pesquisas que visam a compreensão das novas tipologias de cidades na Amazônia.

<sup>171</sup> Segundo Censo de 2000 (IBGE), 38 municípios foram criados no Pará na década de 90 (o total de municípios estaduais passou de 105 para 143, entre os anos de 1991 e 2000, e permanece de 143 em 2009). No Brasil, no mesmo período, 1016 municípios foram criados na década de 90, e mais 57 foram criados a partir de 2000.

torno de 20% da população estadual no ano de 2000, e na Região Metropolitana de Belém (composta por 5 municípios), a concentração era de 29% da população estadual. Ou seja, cerca de 71% da população paraense, residia em cidades de pequeno e médio porte nesse ano.

**Tabela 4.4: População residente na Região Metropolitana de Belém**

	<b>População</b>	<b>Urbana</b>	<b>% População Urbana</b>
ESTADO DO PARÁ	6.192.307	4.120.693	66,55
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM	1.795.536	1.754.786	97,73
Belém	1.280.614	1.272.354	99,35
Ananindeua	393.569	392.627	99,76
Marituba	74.429	64.884	87,18
Benevides	35.546	20.912	58,83
Santa Bárbara	11.378	4.009	35,23

Fonte: Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2001)<sup>172</sup>.

Outra tendência destacada pelo autor diz respeito à proliferação de pequenas cidades<sup>173</sup>, sendo que grande parte delas tornaram-se sede de novos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 (na medida em que sedes de municípios passaram a ser consideradas como cidades) ou constituem resultado da divisão do território em que se desenvolveram projetos econômicos. Dados do Censo do IBGE de 2000 indicaram que no Pará, 83,9% dos municípios possuíam população com até 50.000 habitantes, e que estes concentravam 42,6% do contingente populacional estadual.

<sup>172</sup> Para efeito de comparação dos dados populacionais, optou-se nesse ponto do capítulo pela referência aos dados do Censo de 2000. Ao longo do texto serão apresentados os dados da contagem populacional de 2007 do IBGE, que indicam números mais atualizados sobre a população total paraense.

<sup>173</sup> Os dados do Censo do IBGE de 2000 indicam que 67,27% dos municípios da região Norte têm população com até 20.000 habitantes e concentram 19,76% da população total regional. Já os que têm população entre 20 mil e 50 mil, correspondem 23,16% dos municípios e detêm 24,25% da população regional. Os municípios com população entre 50 mil e 500 mil habitantes, que correspondem a 9,13% do total, concentram 34,38% da população regional. Os municípios com mais de 500 mil hab, correspondem a 0,45% do total, ou seja dois municípios, Belém e Manaus, que concentram 21,61% da população da região. Note-se que trabalha-se aqui somente com dados da região norte, cujos estados, na sua totalidade, compõem a delimitação da Amazônia Legal.

Trindade Jr. (1998) ressalta também o crescimento em número e em importância das cidades médias<sup>174</sup> que desempenham função de centros sub-regionais na rede urbana amazônica. Segundo o autor, elas constituem os novos vetores de crescimento econômico e demográfico na região, como é o caso de Marabá, Santarém e Castanhal<sup>175</sup> no estado do Pará, onde a expansão do fenômeno urbano no território é mais intensa e bastante diferenciada quando comparada às cidades médias da Amazônia ocidental (TRINDADE Jr, 2004).

O problema reside, segundo o autor, no fato dessas tendências estarem associadas na Amazônia no final da década ao empobrecimento<sup>176</sup> generalizado de cidades tanto de pequeno, quanto de médio e grande portes (TRINDADE Jr., 1998).

Com o revigoramento de centros urbanos tradicionais, ocasionado sobretudo pela abertura das novas rodovias, os centros urbanos regionais de porte médio passaram a acolher, a exemplo do que acontece em outras regiões brasileiras, “um contingente maior de pessoas diretamente ligadas a organismos e instituições responsáveis pela implementação da nova malha técnica, política, econômica e cultural da região” (TRINDADE JR., 2004, p.57).

Para o autor, o que há de diferente nesse processo, entretanto, é que juntamente com essa fração populacional, é atraída a força de trabalho móvel e polivalente que tem caracterizado o perfil demográfico amazônico. “A consequência disso é a reprodução, à semelhança das grandes cidades, de

---

<sup>174</sup> Aqui faz-se uso da definição de Pereira (2004, p.74) para delimitação das cidades médias no Pará, que são aquelas “não integrantes de áreas metropolitanas, das quais guardam relativa distância, cuja população total varia entre 100 mil e 500 mil habitantes. Da mesma forma, não cumprem o papel de metrópoles regionais, mas constituem-se em referência para um conjunto de pequenos núcleos urbanos a ela subordinados (pequenas cidades ou centros locais e centros de zona), servindo de ponto de ligação dos fluxos de pessoas, mercadorias, informações, decisões políticas e investimentos, que por ela se materializam”. Esse recorte baseia-se no entendimento de Sposito (2001), que compreende que cidades de porte médio que compõem áreas metropolitanas, megalopolitanas, ou aglomeradas, não seriam de fato cidades médias do ponto de vista funcional, apesar de que pelo aspecto demográfico poderiam ser consideradas como tais.

<sup>175</sup> Vale dizer que não fosse a definição adotada nesse trabalho, com base em Pereira (2004), as cidades de Ananindeua e Abaetetuba estariam incluídas no rol de cidades médias paraenses. No entanto, para efeito deste estudo, não se considera como cidade média a cidade de Ananindeua, (por integrar a Região Metropolitana de Belém - apesar de sua população alcançar o total de 393.569 habitantes, conforme Censo IBGE 2000), nem a cidade de Abaetetuba (por estar localizada na área de influência da capital paraense, com população de 119.152 hab).

<sup>176</sup> Essa tendência parece se manter no período mais recente. Segundo dados do IPEADATA (2007), a proporção média de domicílios urbanos abaixo da linha da pobreza no Estado do Pará chega a uma taxa de 29%, enquanto a média brasileira é de 17% (em 2007) – conforme metodologia do IPEA que define a linha de pobreza segundo insuficiência de consumo calorías/dia, com base em cálculo da cesta básica por região.

espaços que acolhem populações pobres e, muitas vezes, sem qualificação profissional". E apesar de se tornarem centros mais articulados ao espaço regional e nacional, Trindade Jr afirma que a qualidade de vida nas cidades médias amazônicas está muito aquém daquela observada, por exemplo, em centros urbanos de porte médio do Centro-Sul do país<sup>177</sup>. "Este parece ser um exemplo do lado perverso da expansão das novas atividades econômicas na região" (*op.cit., loc.cit.*).

Segundo Rodrigues (2001), as cidades ligadas aos grandes projetos também vivenciam o mesmo fenômeno de empobrecimento, principalmente aquelas no entorno das cidades-empresa (*company towns*). Essas cidades foram criadas na Amazônia a partir da década de 60, em sua maioria localizadas no Estado do Pará, mediante a ação do Estado visando a dotação de uma infra-estrutura urbana necessária à ocupação regional, dentro de uma lógica em que o incentivo aos grandes empreendimentos incluía também os investimentos e os gastos com a infra-estrutura urbana. Atualmente, no entorno das cidades-empresa observa-se processos de favelização (onde se concentra mão-de-obra temporária e não especializada), reiterando o processo de segregação socioespacial presente em outras áreas menos dinâmicas da região (RODRIGUES, 2001).

Para Trindade Jr (2004), as cidades pequenas que compõem a rede urbana regional também revelam a face do empobrecimento, da favelização<sup>178</sup> e da segregação socio-espacial presente em núcleos de maior porte.

Segundo o autor, é o nexo urbano acaba que viabiliza a recente dinâmica econômica que se imprimiu na região.

O novo modelo econômico imposto à região fez com que determinadas áreas se tornassem intensamente dinâmicas, sendo que os núcleos populacionais se multiplicaram ou foram estimulados a crescer ao longo de rodovias e ferrovias.

---

<sup>177</sup> Para comparações detalhadas dos indicadores sociais e urbanos entre cidades médias da Amazônia e do Centro-sul, cf. Pereira (2004) e Sathler *et al.* (2007).

<sup>178</sup> Conforme Pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros 2008" (IBGE) 41% dos municípios da região norte declararam ter favelas ou assentamentos assemelhados (ex: mocambos, palafitas, etc) e 57,9% deles declararam ter loteamentos irregulares e ou clandestinos. No Pará esses números correspondem a 74,12% de municípios com favelas ou assemelhados, e 71,33% com loteamentos irregulares e ou clandestinos. (A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros é realizada pelo IBGE com base na aplicação de questionários a representantes dos órgãos municipais de todos os municípios brasileiros).

A necessidade de abrigar a força de trabalho rural, em decorrência da valorização fundiária e pastoril, fez surgir núcleos diversos. Como parte da dinâmica impressa à Amazônia, muitas cidades surgidas bem antes do processo recente de valorização econômica da região têm visto redefinir seus papéis ao longo desse processo, tendo em vista as novas necessidades que se impõem ao espaço regional (TRINDADE JR., 2004, p.57).

No entanto, nem todas as cidades locais passam a se inserir nesse processo, em algumas delas, ligadas ainda às vias fluviais e à dinâmica econômica herdada do passado, “o rural e o urbano se confundem, mostrando a intensa articulação da cidade com uma temporalidade ainda não totalmente assimilada pelas novas atividades e modos de vida implantados mais recentemente” (*idem, ibid.*, p.58).

No que se refere à urbanização concentrada<sup>179</sup>, a atuação do Estado, através do incentivo ao surgimento de novas atividades econômicas e da criação de instituições vinculadas à nova dinâmica regional, favoreceu o aumento da concentração populacional nas principais capitais amazônicas, configurando um processo de formação de metrópoles para onde se desloca parte significativa da mão-de-obra móvel regional, sobretudo após o esgotamento do modelo desenvolvimento estabelecido até a década de 80 (TRINDADE Jr., 1998).

Segundo o mesmo autor, diferentemente do processo verificado em outras regiões, a metropolização na Amazônia reflete, acima de tudo, as condições de pobreza que caracterizam a vida da mão-de-obra disponível no espaço regional (*idem, ibid.*).

Na Amazônia, nos espaços metropolitanos não estão dadas as condições para incorporação no mercado formal dos trabalhadores que são expulsos dos espaços rurais, devido, dentre outros fatores, ao rompimento das formas tradicionais de reprodução da força de trabalho imposta pelas estratégias de “modernização” na região. Essa população migrante, acaba conformando as periferias das metrópoles amazônicas, caracterizando um

---

<sup>179</sup> Trindade Jr (1998, p.58) refere-se aqui à urbanização concentrada como “o intenso crescimento das grandes cidades, especialmente das capitais dos estados amazônicos, que nas últimas décadas aglutinaram um percentual significativo da população regional,” conforme exposto anteriormente.



processo que Mitschein *et al.*(1989) designou como de “urbanização selvagem”.

É nesse sentido que para Vicentini (1994) a noção de metrópole na Amazônia está estreitamente associada à de miséria. Para a autora, a metrópole amazônica espacializa, dentre outros elementos que caracterizam a dinâmica regional, as condições econômicas impostas à força de trabalho na região.

Dentre outras características da dinâmica urbana regional, Becker (2005) ressalta as profundas alterações ocorridas no padrão de estrutura urbana e no sistema povoamento na região a partir de 1970. Dessa década em diante, verificou-se uma desconcentração urbana<sup>180</sup> na região, pois, a despeito do crescimento das grandes cidades ter sido expressivo nas grandes aglomerações, ou seja, nas capitais estaduais, a sua importância relativa diminuiu e a das cidades médias e pequenas aumentou a tal ponto que a Amazônia constitui-se na única região do Brasil em que a proporção da população urbana residente em cidades com mais de 100 mil habitantes caiu na década de 90 (BECKER, 2005).

**Tabela 4.5: Distribuição dos Municípios da Amazônia Legal por classes de tamanho populacional entre 1970 e 2000**

<b>Nº de Habitantes</b>	<b>1970 (%)</b>	<b>1980 (%)</b>	<b>1991 (%)</b>	<b>2000 (%)</b>
menos de 20.000	71,99%	60,38%	59,88%	69,65%
de 20.000 a 50.000	21,99%	27,87%	28,06%	21,94%
de 50.000 a 100.000	4,52%	8,47%	8,50%	5,65%
de 100.000 a 1.000.000	1,51%	3,28%	3,16%	2,50%
mais de 1.000.000	0,00%	0,00%	0,40%	0,26%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE. Censos demográficos, 1970 a 2000.

<sup>180</sup> Segundo Ribeiro (2001), esse processo de desconcentração urbana está associado a uma fragmentação da rede de localidades centrais regional. Estudando a caracterização recente da rede urbana regional, o autor afirma que devido a essa fragmentação, não existe nenhum centro que efetivamente atue como metrópole regional, assim como ocorreu na Amazônia até a década de 1960. Para este autor, o processo de integração da região desestruturou a rede dendrítica de localidades centrais fragmentando-a.

Segundo a autora, essas alterações se refletiram também na redução de grau de primazia das metrópoles regionais (Belém e Manaus), no crescimento do número de cidades ao longo dos eixos rodoviários e no aumento do número de cidades médias na região. Na década de 1990, as alterações se concentraram na criação de novos municípios, no crescimento elevado da população nos núcleos com até 20 mil habitantes e no aumento da migração intra-regional, em contraposição às altas taxas de migração inter-regional anteriores (*idem, ibidem*).

Outra especificidade importante diz respeito ao vigoroso crescimento urbano na região, o maior do país nas últimas décadas. O ritmo galopante do crescimento da população urbana se intensificou a partir da década de 1960: em 1970, a população urbana regional representava 35,6% da população total; em 1980, 44,6%; e em 2000, correspondia a 68,10% (conforme tabela a seguir).

**Tabela 4.6 : População rural e urbana no Brasil e taxa de urbanização na Amazônia Legal [1940 - 2000]**

<b>Anos</b>	<b>Total</b>	<b>Rural</b>	<b>%</b>	<b>Urbana</b>	<b>%</b>	<b>Tx. Urban. Amazônia</b>
<b>1940</b>	41.236.315	28.356.133	68,8%	12.880.182	31,2%	21,9%
<b>1950</b>	51.944.397	33.161.506	63,8%	18.782.891	36,2%	24,9%
<b>1960</b>	70.070.457	38.767.423	55,3%	31.303.034	44,7%	27,7%
<b>1970</b>	93.139.037	41.054.053	44,1%	52.084.984	55,9%	35,6%
<b>1980</b>	119.002.706	38.566.297	32,4%	80.436.409	67,6%	44,6%
<b>1991</b>	146.825.475	35.834.485	24,4%	110.990.990	75,6%	55,2%
<b>1996</b>	157.070.263	33.993.332	21,6%	123.076.931	78,4%	60,9%
<b>2000</b>	169.544.443	31.847.004	18,8%	137.697.439	81,2%	68,1%

Fonte: Hurtienne (2001) – com base em dados sistematizados dos Censos do IBGE.

Becker também ressalta como uma das mais importantes características do processo de urbanização da região, a íntima relação cidade-campo que é presente na Amazônia devido, dentre outros fatores, à precariedade de oportunidades de trabalho na região, que por sua vez gera

uma massa de migrantes desempregados e sub-empregados, ou seja, mão-de-obra móvel que realiza trabalho sazonal nas cidades, e muitas vezes reside no campo. Esse processo configura o que a autora designa como “rede rural-urbana”, composta de núcleos tão precários que chegam a se assemelhar a “favelões”, mas que ainda assim participam da circulação de mercadorias e de informação na região (BECKER, 2005, p.408).

É pertinente ressaltar que a delimitação entre o rural e o urbano é objeto de discussão, sobretudo para o caso da Amazônia. Os critérios do IBGE designam as sedes municipais (cidades) e sedes distritais (vilas) como espaços urbanos, sendo assim, praticamente 70% da população amazônica poderia ser considerada urbana<sup>181</sup>. No entanto, há estudos que questionam esses dados, como por exemplo, o de Hurtienne (2001) que analisa o processo de urbanização no âmbito regional, e afirma ser impertinente atribuir à região grau tão avançado de urbanização, por isso propõe uma caracterização dos municípios com até 20 mil habitantes como rurais e daqueles acima dessa faixa como urbanos. A polêmica análise de Veiga (2002) também contesta os dados do IBGE com base na existência do que ele designa como “cidades imaginárias”, sugerindo que o Brasil, o que se estende à região Amazônia, seriam menos urbanos do que se calcula.

No entanto, conforme ressaltava Cardoso *et al.* (2005), entender a vida urbana e a vida rural na região exige um esforço que supere a estipulação de limites demográficos e alcance interpretações da relação intrínseca entre sociedade e sua espacialidade. Isso demanda, segundo a autora, superar a visão dicotômica e compreender que nas cidades de qualquer porte na região, uso do espaço urbano-rural e suas formas de apropriação revelam processos que ainda estão em curso, que não se completaram na Amazônia.

Para Becker (2005), as especificidades da urbanização na região não se esgotam nos seus padrões de crescimento e distribuição, elas se expressam também nas condições de vida da população habitante da Amazônia. Nesse sentido, saltam aos olhos as carências generalizadas de equipamentos e serviços, ou seja, de infra-estrutura social e física, que acabam por provocar

---

<sup>181</sup> Para a região norte, os dados de 2000 apontam um grau de urbanização de 69,83% (segundo Censo de 2000 do IBGE)

uma “inchação” das cidades, onde se aglomeram um número de pessoas cada vez mais expressivo. A pobreza dos centros urbanos no interior do Pará, a falta de infra-estrutura, a carência de serviços, o desemprego, a concentração de terra, a informalidade na economia, por exemplo, ilustram bem essa característica<sup>182</sup>:

A ausência de infra-estrutura e serviços nas cidades certamente não é uma especificidade da Amazônia, na medida em que é comum a grande parte das cidades brasileiras. A especificidade advém da generalização e do grau de carência, decorrentes da rapidez da urbanização e da imigração, que tornam as cidades incapazes de atender à massa de população urbana (BECKER, 2005, p.409).

**Tabela 4.7: Saneamento básico Amazônia Legal - 2000**

<b>Domicílios Particulares Permanentes Atendidos (%) - 2000</b>			
	<b>Rede geral de abastecimento de água</b>	<b>Rede coletora de esgoto ou fossa séptica</b>	<b>Coleta de lixo</b>
Brasil	83,2	70,6	86,6
Acre	47,6	44,7	71,5
Amapá	69,4	27,2	91,1
Amazonas	68,5	61,2	75,8
Maranhão	60,1	53	60,7
Mato Grosso	65,5	34,2	75,6
Pará	48,2	57	77,8
Rondônia	38,6	46,6	69,8
Roraima	82,8	72,8	79,7
Tocantins	78,4	21,6	70,4

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 2000.

<sup>182</sup> Conforme se verá no item 4.2.1.

**Tabela 4.8: População Economicamente Ativa - PEA ocupada, com carteira assinada  
Amazônia Legal (2006)**

<b>Discriminação</b>	<b>PEA Ocupada (mil)</b>	<b>PEA Ocupada com Carteira Assinada (mil)</b>	<b>PEA com Carteira Assinada (%)</b>
Acre	307	54	17,59
Amapá	234	53	22,65
Amazonas	1.379	344	24,95
Maranhão	2.759	316	11,45
Mato Grosso	1.368	371	27,12
Pará	3.148	569	18,07
Rondônia	758	154	20,32
Roraima	193	25	12,95
Tocantins	664	98	14,76
Amazonas	10.810	1.984	18,35
Brasil	89.318	28.344	31,73

Fonte: IBGE, PNAD, 2006.

A economia regional caracteriza-se por um grau de informalidade no emprego significativamente relevante. A fraca base econômica regional resulta em um índice médio de empregados no setor formal extremamente baixo na região: nos estados da região a média da população economicamente ativa com emprego forma não alcança patamares acima de 25% (conforme tabela anterior). Esses dados indicam que a maior parte da população amazônica ou está desempregada ou ocupada no setor informal. No estado do Pará, por exemplo, o setor que mais absorve empregados formais é a Administração Pública e a informalidade atinge faixa acima de 80% (IBGE/PNDA, 2006).

Becker (2005) ressalta também a baixa autonomia das cidades na região, que além de apresentarem uma expressiva dependência das transferências de receitas estaduais e federais, revelam um quadro financeiro em que a criação de novos municípios se deu na ausência de uma emancipação propriamente dita. A dependência das transferências federais, a concentração do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) nas capitais estaduais e nos municípios onde se localizam enclaves industriais, a baixa arrecadação municipal de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), estão dentro os limites à autonomia financeira dos municípios na Amazônia. Em média, no Estado do Pará, por exemplo, verifica-se uma

dependência em relação às transferências dos recursos federais que gira em torno de 50% do orçamento estadual (BECKER, 2005).

Mas não apenas a dimensão tributária revela a baixa autonomia da maioria dos municípios na região, ela está associada também a um fraco poder de comando na estruturação do espaço, que se traduz nas limitações da gestão urbana, face à dificuldade dos municípios em conciliarem a sua capacidade administrativa e os diversos problemas de ordem social, econômica, política e ambiental que se colocam.

Municípios tradicionais, e em especial municípios recém criados, deparam-se com o desafio de administrar extensos territórios, com infraestrutura precária ou inexistente e baixíssima capacidade administrativa, e ter que dar conta, dentre outras questões: de regular problemas advindos de uma estrutura fundiária caótica; de processos de grilagem<sup>183</sup> e expansão de propriedades sem qualquer tipo de controle; de conflitos de terra e de violência no campo; de gerir territórios ambientalmente vulneráveis; de conter a pressão sobre o avanço das atividades econômicas sobre a floresta<sup>184</sup>; de enfrentar o acirramento das desigualdades sociais cada vez mais acentuadas, respondendo por suas conseqüências urbanas e atendendo às necessidades de infraestrutura social e física da população nos seus meios urbano e rural (CARDOSO & LIMA, 2006).

É nesse contexto de especificidades da dinâmica regional e urbana na Amazônia que se insere o estado do Pará, foco de estudo da presente tese, e de análise no item a seguir.

#### **4.2.1 Caracterização do estado do Pará**

O Pará se constituiu como área de fronteira do desenvolvimento e se tornou palco de conflitos devido a uma lógica de ocupação que se definiu

---

<sup>183</sup> Segundo o Instituto de Terras do Pará - ITERPA (2007), cerca de 30 milhões de hectares de terra foram apropriados ilegalmente no Pará. Há municípios no estado em que as áreas registradas superam uma, duas e até três vezes a superfície municipal total.

<sup>184</sup> Municípios na Amazônia têm parcelas significativas de seus territórios em condição de área especial, de floresta, fora de sua jurisdição. "Se no Maranhão, Tocantins, Mato Grosso, alguns municípios em torno de Belém e no sudeste do Amazonas a proporção de floresta é reduzida, ela alcança valores elevados, entre 25-50% e de mais de 50%, em Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Amapá e grande parte do Pará" (BECKER, 2005, p.423).

com base na concentração de capitais em parcelas do território e que ensejou concentração de renda e de terras, o uso predatório dos recursos naturais e exacerbou disparidades sociais e intra-regionais (NEGRÃO & HOLANDA, 2007).

A partir de meados do século XX, com o processo de integração do mercado nacional e de homogeneização de estruturas regionais, a ação do Estado sobre o espaço paraense baseou-se em estratégias territoriais fundadas na valorização do grande capital como agente do processo de desenvolvimento que conferiram a essa unidade da federação um papel exportador de produtos primários e energia, e uma posição subordinada no desenvolvimento territorial do país.

A atuação do Estado no âmbito federal dinamizou a economia paraense em áreas seletivas do território, deixando parcelas consideráveis do estado à margem dos novos dinamismos, incapazes de realizar as potencialidades existentes. Além disso, as estratégias espaciais não resolveram dificuldades de acesso, nem deram conta da escala mais local, ou seja, a intra-urbana. Nesse sentido as cidades no Pará passam pelas dificuldades de controle urbanístico e de implantação de políticas de desenvolvimento urbano, ausência de regulação e planejamento e acesso restrito à infra-estrutura social e física (CARDOSO & LIMA, 2006).

A população do Pará superou em 2007 a soma de 7.25<sup>185</sup> milhões de habitantes, totalizando 3,94% da população nacional, constituindo o estado mais populoso da região norte. O estado gerou em 2005 um Produto Interno Bruto-PIB de R\$ 39,15<sup>186</sup> bilhões (superado na região amazônica só pelo estado do Amazonas). A análise do PIB regional demonstra que em 76% dos municípios paraenses a atividade predominante é o setor de serviços, em 8% é a atividade agropecuária, e em 6% a industrial.

O PIB médio por município no Pará girava em torno de R\$ 273.78 mil, note-se, no entanto, a concentração do PIB: em 18 municípios estaduais (que geram PIBs acima da média estadual) foram responsáveis por um percentual de 74,67% do PIB em 2005 (esses municípios concentravam à época 47,78%

---

<sup>185</sup> Segundo IBGE, Contagem Populacional 2007.

<sup>186</sup> Segundo SEPOF- Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças do Governo do Estado do Pará (2007b), com base em dados do IBGE.

da população paraense). Os outros 125 municípios (situados abaixo da média estadual) foram responsáveis pela geração dos 25,33% restantes do PIB (englobando a 52,22% da população do Pará). O elevado grau de concentração do PIB estadual também se nota nas disparidades entre as regiões de integração do estado, com uma variação pronunciada entre as regiões do Estado com PIBs mais elevados (pois concentram serviços avançados e atividades industriais) e as menos dinâmicas (em que o desenvolvimento da estrutura produtiva é precário) (conforme tabela abaixo)

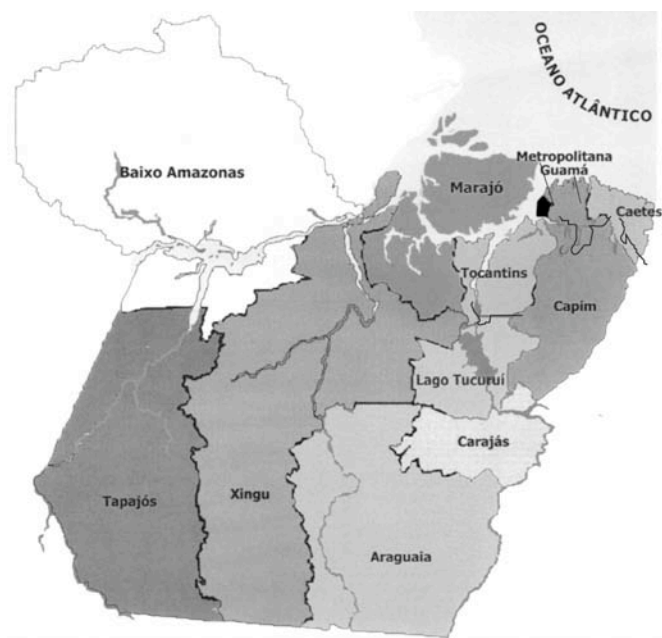
**Tabela 4.9: PIB por região de integração do estado (2004/2005)**

Região de Integração	Nº de Municípios	2004		2005	
		PIB R\$ mil	Part. %	PIB R\$ mil	Part. (%)
Pará	143	35.562.846	100	39.150.461	100
Metropolitana	5	12.759.521	35,88	14.004.267	35,77
Carajás	12	5.051.043	14,2	5.911.309	15,1
Tocantins	11	4.035.291	11,35	4.158.249	10,62
Baixo Amazonas	12	3.117.008	8,76	3.212.960	8,21
Lago de Tucuruí	7	2.254.468	6,34	2.654.089	6,78
Araguaia	15	1.860.820	5,23	2.118.368	5,41
Rio Cupim	16	1.718.714	4,83	1.882.572	4,81
Guamá	18	1.505.851	4,23	1.666.280	4,26
Xingú	11	905.940	2,55	1.010.597	2,58
Rio Caetés	15	906.810	2,55	997.433	2,55
Marajó	15	775.784	2,18	834.556	2,13
Tapajós	6	671.595	1,89	699.782	1,79

Fonte: SEPOF (2007a, p.7).

Tomando como base a divisão administrativa instituídas pelo governo atual (através do Decreto nº 1.066/2008), é possível distinguir as principais características das sub-regiões estaduais e suas distintas dinâmicas socioeconômicas e territoriais.





**figura 4.6. REGIÕES DE INTEGRAÇÃO DO PARÁ**

fonte: [http://www.seir.pa.gov.br/regioes\\_de\\_integracao\\_mapa.asp](http://www.seir.pa.gov.br/regioes_de_integracao_mapa.asp), acessado em 20/01/2009

**Tabela 4.10: Regiões de Integração do Pará, população e principais características**

REGIÃO	POPULAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
<b>Metropolitana</b>	2.130.933	Concentração de serviços urbanos, forte desigualdade centro-periferia, maior déficit habitacional.
<b>Guamá</b>	583.606	Forte ligação com a Região Metropolitana, grande desigualdade social, estradas com problemas de segurança, atividade principal pesca.
<b>Caetés</b>	450.169	Potencialidades diversas: cultura, comércio e turismo, estradas com problemas de segurança, alto fluxo migratório.
<b>Capim</b>	574.816	Exploração de caulim pela Vale, estradas com problemas de segurança, influência de outros pólos externos à região como: Castanhal, Imperatriz e Açailândia (MA).
<b>Tocantins</b>	661.495	Ocupação tradicional das margens do Rio Tocantins e acessibilidade fluvial, conflitos ambientais, como desmatamento e altos índices de violência urbana.
<b>Lago de Tucuruí</b>	355.579	Constituição de novos municípios após a construção da Usina Hidrelétrica, produção de cimento, exploração de madeira e expansão da pecuária, população do entorno do lago muito pobre e carência
<b>Carajás</b>	493.492	Forte polarização Marabá e Parauapebas, atividades de mineração em expansão, conflitos população trabalhadora (rural) e elites locais (estabelecidas nas cidades).

<b>Araguaia</b>	369.933	Exploração mineral e pecuária, conflitos sociais (funditários) e ambientais, escassez de água, infra-estrutura urbana muito deficiente.
<b>Xingu</b>	324.267	Vinculada à BR 230 e influência da BR 163, predominam assentamentos rurais (cultura de arroz, soja e exploração de madeira), manutenção precária da rodovia e vicinais e estradas clandestinas da Terra do Meio, reservas ambientais sem regulamentação, movimentos sociais organizados.
<b>Marajó</b>	405.508	Extrativismo vegetal (açai e palmito), potencial turístico, ecológico e esportivo, dificuldades de acesso, infra-estrutura muito deficiente.
<b>Baixo Amazonas</b>	657.858	Grande potencial turístico, impacto da soja, movimentos sociais organizados, florestas estaduais sem regulamentação, dificuldade de acesso e abastecimento de população indígena.
<b>Tapajós</b>	241.504	Garimpo, conflitos funditários e crimes ambientais (desmatamento), potencial turístico, ecológico e esportivo, comunidades indígenas e tradicionais ligadas à pesca e à agricultura familiar, dificuldades

Fonte: Negrão & Holanda (2007, p.5) (com base em SEGOV, 2007 e Contagem populacional 2007 - IBGE).

Os dados revelam um estado em que a intensa exploração dos recursos naturais, conferiu-lhe o status de segundo estado minerador e terceiro maior exportador de energia no Brasil, mas também conformou uma das mais pobres unidades da federação, com baixíssimos indicadores de condições de vida rural e urbana (IBGE, 2007)<sup>187</sup>. Quanto aos níveis de desenvolvimento social, por exemplo, ainda que o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano no estado seja considerado mediano em termos comparativos com a média nacional, varia de 0,551 (bem abaixo da média nacional, no município de Cachoeira do Piriá, no limite com o Maranhão) até o melhor índice estadual, de 0,806 (no único município paraense acima da média nacional - Belém, capital do estado).

<sup>187</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>, acessado em 10/12/2008.

Tabela 4.II: Índice de Desenvolvimento Humano Estados que compõem Amazônia Legal

Unidade da federação	IDH* 2000
Acre	0,697
Amapá	0,753
Amazonas	0,713
Maranhão**	0,636
Mato Grosso	0,773
<b>Pará</b>	<b>0,723</b>
Rondônia	0,735
Roraima	0,746
Tocantins	0,710
BRASIL	0,766

Fonte: PNUD-PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2000.

Obs:

\*\*O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida.

\* O Estado do Maranhão compõe a Amazônia Legal com parte de seu território, para efeito de análise, considera-se na tabela a integralidade do território estadual maranhense.

O Pará apresenta o maior déficit habitacional dentre os Estados da região norte, que por sua vez é a região do país que apresenta o maior percentual de déficit relativo ao total de domicílios urbanos (30,2%, quase o dobro da média nacional de 16,1 %). O déficit habitacional absoluto no Pará alcança de 489.506 moradias, o que representa um déficit relativo de 37,4% - 55,84% do déficit paraense está localizado em área urbana, e 44,16% em área rural (conforme tabela abaixo).

Tabela 4.12: Estimativas revisadas do Déficit Habitacional Básico - Grandes Regiões, Unidades da Federação no Norte e Brasil - 2000

Especificação	Déficit habitacional			Percentual do total dos domicílios		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Norte	848.696	506.671	342.025	30,2	24,8	44,6
Rondônia	47.895	29.477	18.418	13,8	12,9	15,6
Acre	23.639	13.056	10.583	18,2	14,3	27,3
Amazonas	174.924	114.227	60.697	30,7	25,2	51,5
Roraima	19.867	10.519	9.348	26,7	17,9	59,8
<b>Pará</b>	<b>489.506</b>	<b>273.386</b>	<b>216.120</b>	<b>37,4</b>	<b>30,0</b>	<b>54,3</b>
Amapá	22.413	19.788	2.625	22,7	22,3	27,2
Tocantins	70.452	46.218	24.234	25,1	21,9	35,0
Nordeste	2.851.197	1.811.553	1.039.644	25,0	22,2	32,1
Sudeste	2.341.698	2.162.187	179.511	11,6	11,7	10,4
Sul	678.879	565.217	113.662	9,4	9,5	8,9
Centro-Oeste	502.175	424.223	77.952	15,9	15,4	19,3
<b>BRASIL</b>	<b>7.222.645</b>	<b>5.469.851</b>	<b>1.752.794</b>	<b>16,1</b>	<b>14,6</b>	<b>23,7</b>

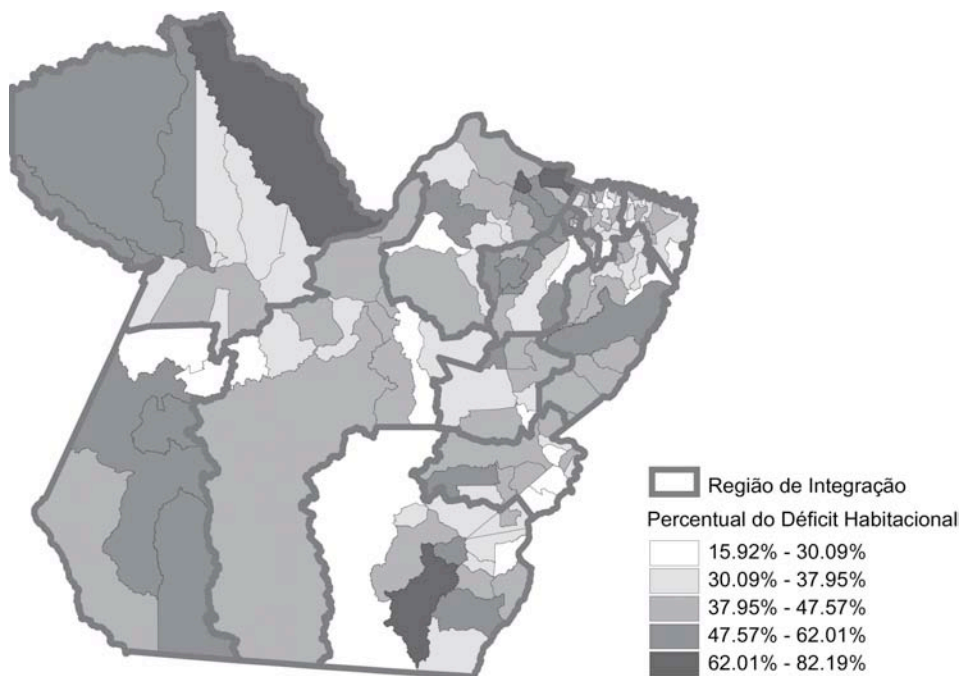
Fonte: Negrão & Holanda, 2007, p.13 (com base em dados da Fundação João Pinheiro, 2006, adaptação SEGOV-PA).

No entanto, que, conforme Negrão & Holanda (2007), no caso do Pará, assim como da região norte, os dados sistematizado para cálculo do “déficit habitacional básico”<sup>188</sup>, segundo a Fundação João Pinheiro-FJP, são insuficientes para traduzir a realidade local (já que só trabalham dados individualizados para municípios com população urbana igual ou superior a 20 mil habitantes – os demais municípios são analisados através de agrupamentos das microrregiões do IBGE).

Diante dessa limitação de corte, o governo estadual lançou novo cálculo para déficit habitacional para todos os municípios paraenses, na pesquisa intitulada “Mapa social dos municípios paraenses”, realizada com base em dados do censo 2000 (IBGE), fundamentadas na necessidade de incremento de estoque (considerando apenas domicílios improvisados, alugados, cedidos e coabitação familiar, não englobando a categoria de domicílios rústicos referentes à reposição de estoque). Esse estudo apresenta uma diferença de cerca de 17,57% a mais do que o valor apresentado pela Fundação João Pinheiro (totalizando um déficit de 575.578 unidades no estado).

---

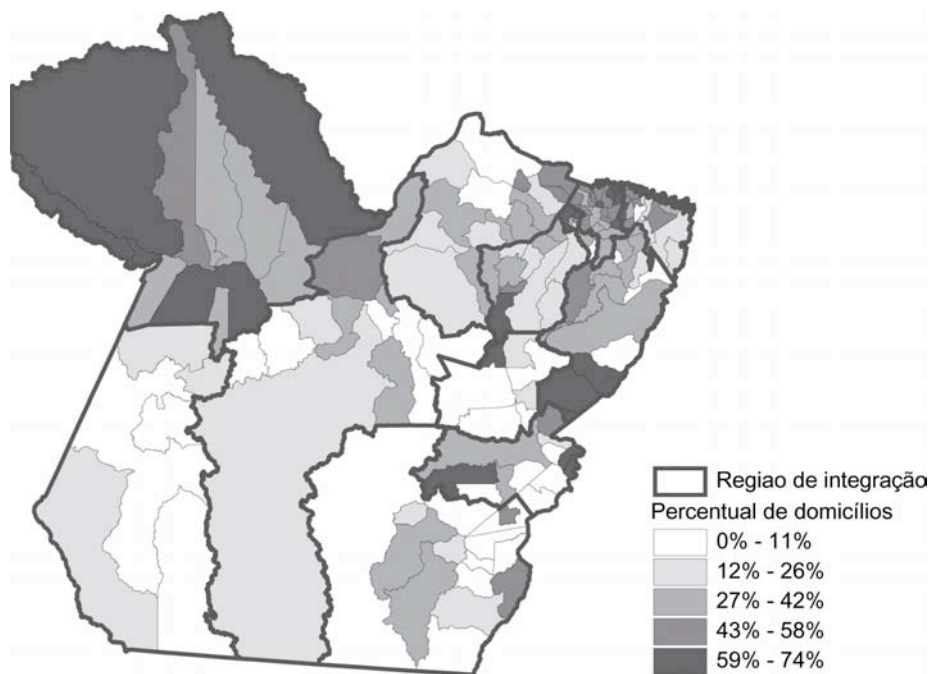
<sup>188</sup> A metodologia de cálculo do “déficit habitacional básico” segundo a Fundação João Pinheiro, engloba a soma dos totais referentes à coabitação familiar, aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos – referindo-se a deficiências do estoque de moradias, ou seja, unidades novas a serem construídas (FJP, 2008).



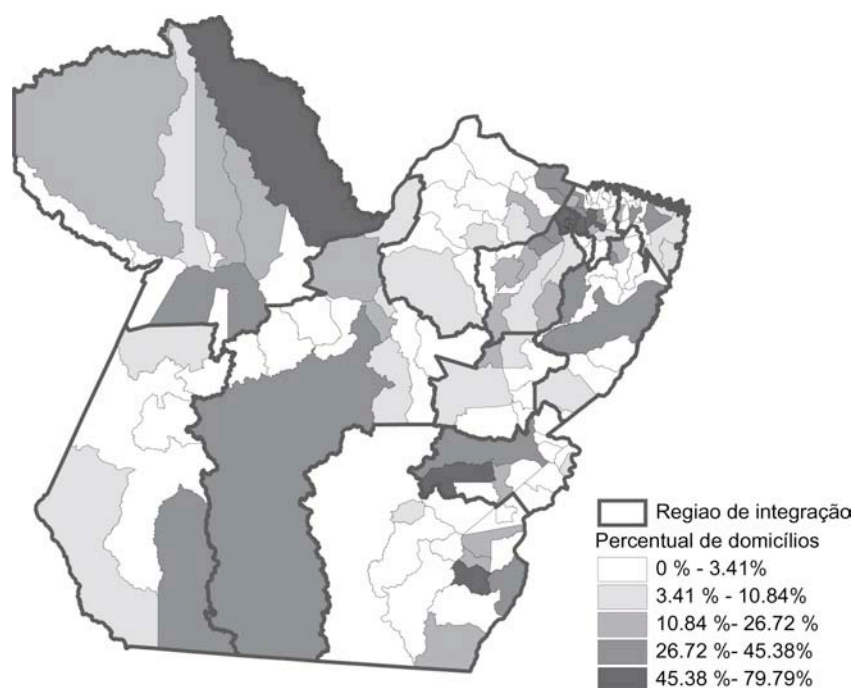
**figura 4.7. DÉFICIT HABITACIONAL NO PARÁ 2000**

fonte. SEPOF, 2007a.

Se a carência habitacional é alarmante no Pará, os indicadores de acesso à rede de água e esgoto são igualmente graves. Os índices de cobertura das redes de infra-estrutura indicam que somente 47,5% dos domicílios particulares permanentes têm acesso à rede de abastecimento de água e apenas 7,6% à rede de coleta de esgoto.



**figura 4.8. DOMICÍLIOS COM ACESSO À REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA**  
 fonte. SEPOF, 2007a.



**figura 4.9. DOMICÍLIOS COM ACESSO À REDE DE ABASTECIMENTO DE ESGOTO**  
 fonte. SEPOF, 2007a.

Conforme se verifica, as diretrizes históricas de ocupação regional cristalizaram no Pará desigualdades socioeconômicas e espaciais. Somam-se a estas diretrizes, novas tendências que intensificam a relação de processos

locais com conexões globais, numa dinâmica que se dá em um complexo mercado transnacional e que interfere na ação de atores locais e inclusive na pressão sobre os recursos naturais da região (CASTRO, 2006).

#### 4.2.2 Reestruturação do território paraense processos locais, dinâmicas globais

A recente reestruturação espacial no território paraense revela-se nas novas tendências que se impõem nas dinâmicas demográficas e produtivas no estado (relacionada os movimentos nas cadeias produtivas da pecuária, da madeira, dos grãos e dos minérios) e a expansão dos eixos de infra-estrutura e transporte.

Por um lado, o estado do Pará além da intensa mobilidade populacional interna, recoloca-se nos anos 2000 como destino migratório: pessoas originárias do sul do país adquirem novas terras no estado para cultivo de grãos, e conformam o novo empresariado regional; e trabalhadores nordestinos, sobretudo provenientes do Maranhão, migram para o estado, fugindo da pobreza ou atraídos pelo mito do desenvolvimento que pretensamente se daria em torno da implantação de grandes projetos, e quando conseguem colocação no mercado, exercem funções com baixas remunerações, em terras destinadas a cultivos com elevados níveis de tecnificação (EGLER, 2006).

**Tabela 4.13: Saldo migratório dos estados da Amazônia Brasileira - 1990 a 2006**

Unidade da federação	Saldo		
	Década de 1990	2001 a 2005	2006
Acre	4.073	-724	4.608
Amapá	19.427	11.201	-1.946
Amazonas	5.580	-611	-2.808
Maranhão	-67.684	-71.919	-66.707
<b>Pará</b>	<b>-98.703</b>	<b>10.795</b>	<b>23.432</b>
Rondônia	-17.221	-22.493	-20.801
Roraima	14.911	21.010	29.531
Tocantins	45.015	-24.255	-22.325

Fonte: IBGE, 2007; IPEADATA, 2007.

Por outro lado, a expansão das fronteiras agrícola, pecuária, madeireira e mineral altera a estrutura produtiva e a conformação do território estadual.

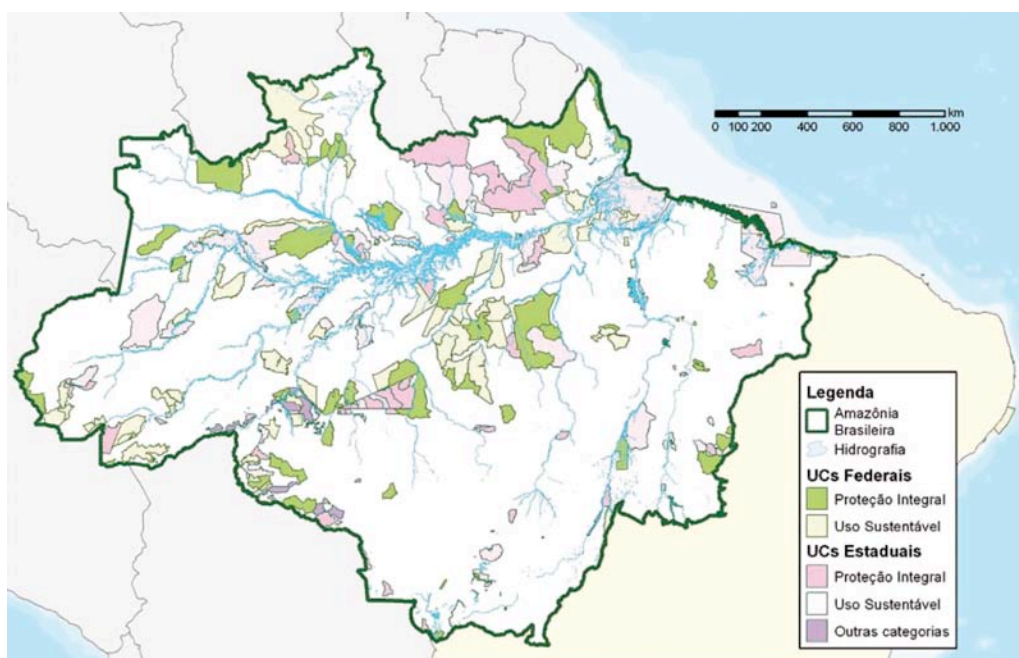
O caso da ampliação da agricultura no Pará tem como marcas: a expansão de culturas frutas e pimenta-do-reino no nordeste paraense e cacau no sudoeste paraense (com base agrária policultural, familiar), e o avanço da produção da soja ao sul do estado, mediante um padrão voraz de incorporação de terras por grandes empresas cada vez mais internacionalizadas (numa base patronal, monocultural, associada a grandes propriedades de terra e ao trabalho assalariado). A soja que tinha sido implantada no estado em primeiro lugar no nordeste paraense, avançou para áreas a oeste do estado, no Baixo Amazonas, sobretudo através de sojicultores mato-grossenses que direcionaram seus negócios rumo ao norte, fixando-se em terras próximas à cidade de Santarém, mediante derrubada de florestas (LOUREIRO & PINTO, 2005). A produção da soja também vem avançando para o sul o estado a partir da região conhecida como “Portal da Amazônia”, que se consolidou como a área de maior concentração do cultivo desse grão em Mato Grosso, e que é palco de conflitos agrários e ambientais que tendem a se acentuar com a valorização das terras e do projeto de pavimentação rodovia BR 163 (EGLER, 2006).

A região do Portal da Amazônia é vetor de conflito não só da expansão da soja no Pará, mas também da pecuária extensiva no estado. O sul paraense é considerado como área de risco de contaminação de rebanhos por febre aftosa (o que reduz o preço de venda e limita para a saída do boi em carne ou em pé para mercados com barreiras sanitárias). Esse fator tem gerado a compra por parte de pecuaristas mato-grossenses de terras no sul paraense, com o intuito de expandir a produção estabelecendo mecanismos de controle da sanidade do rebanho do estado vizinho (*idem, ibidem*).

A extração predatória (e freqüentemente ilegal de madeiras) também avança no Pará. Normalmente controlada por capitais mercantis situados em núcleos urbanos conectados aos eixos rodoviários, servem a demanda do sudeste do país, da construção civil e mercados internacionais sem que haja um controle eficaz da certificação, o que estimula o corte indiscriminado e o desflorestamento (gerando uma cadeia de devastação da floresta, que não raramente se dá a partir de áreas para exploração madeira, posteriormente voltadas para a criação de gado, por fim transformadas em pastos abandonados) (EGLER, 2006).



Note-se que a predatória de madeiras no Pará também é fator de tensão no sul e sudoeste do Pará, quem englobam parte da região conhecida como “Terra do Meio” (onde também há presença de garimpos e pastos ilegais). Nela localiza-se a área grilada pela Construtora Cecílio do Rego Almeida, abrangendo mais de cinco milhões de hectares de terras públicas no vale do Xingu, que tem a maior concentração de mogno remanescente no mundo<sup>189</sup>. Essa área, ao sul do Pará, localizada nos municípios de Altamira e São Félix do Xingu, compreende mais de 3 milhões de hectares entre os rios Xingu e Iriri, e nela foi recentemente criada uma Estação Ecológica – nessa área do sul paraense há um mosaico de unidades de conservação que foram criadas na perspectiva de garantir a preservação da floresta e territórios indígenas (conforme figura abaixo). A exploração ilegal de mogno se dá principalmente em reservas de indígenas. O desmatamento acumulado no interflúvio entre os rios Xingu e Iriri saltou de 347 km<sup>2</sup> em 1997, para 2955 km<sup>2</sup> em 2004 (INPE, 2004 *apud* LOUREIRO & PINTO, 2005, p.93)



**figura 4.10. AMAZÔNIA BRASILEIRA - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**  
 fonte. Presidência da República, 2008.

O setor minero-metalúrgico tem se expandido no Pará, não mais com investimentos diretos, mas no bojo de políticas federais baseadas no estímulo a atividades exportadoras, via redução de custos de transporte. Aos

<sup>189</sup> Há contestação jurídica quanto à propriedade da área, e embora seja extensa a prova já reunida sobre a vinculação dessa área ao patrimônio público, o contencioso ainda tramita na justiça (PINTO, 2008d).

projetos de eixos multimodais para escoamento de produção (desde a década de 90), somam-se políticas de incentivos fiscais e redução de impostos destinados à exportação (como é o caso da Lei Kandir, nº 87/1996<sup>190</sup> que isenta de recolhimento de ICMS os produtos primários ou semi-beneficiados voltados à exportação). A diretriz política do governo federal (que também remonta aos anos 90) de prioridade máxima à elevação do saldo da balança comercial para superar “vulnerabilidades externas”, torna o país dependente de capitais externos, e tem implicado num tratamento privilegiado aos agentes econômicos, como as empresas mínero-metalúrgicas, cujas mercadorias têm baixíssimo coeficiente de importação (o que favorece o superávit na balança comercial) (MONTEIRO, 2005). Isso reforça os privilégios concedidos pelo poder público a empresas responsáveis pela mercantilização de bens de origem mineral no Pará, que por sua vez acabam valendo-se do baixo para exploração dos recursos naturais do estado, sem impulsionar uma produção mais diversificada, reproduzindo os impactos socioespaciais negativos no espaço regional (*idem, ibidem*).

A ampliação de hidrelétricas e rodovias também tem se perpetuado no Pará, com estímulo do governo federal, segundo os moldes já reconhecidamente predatórios de desenvolvimento. A ampliação da Usina de Tucuruí, a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, a pavimentação das estradas BR 163 Cuaibá-Santarém, BR 230 Transamazônica, estão dentre os projetos de cunho “desenvolvimentista” previstos pela atual gestão federal (em continuidade com as propostas dos ENIDs, e dissonantes dos discursos contidos nos planos territoriais elaborados pelo atual governo), que prolongam as estratégias territoriais que reiteram o papel da Amazônia como fronteira de expansão.

A análise das tendências que se colocam na dinâmica territorial no estado do Pará será confrontada, na parte seguinte da tese, às estratégias territoriais desenvolvidas pelo governo federal a partir de 2003, no intuito de entender em que medida a ação estatal tem reiterado mecanismos que se traduzem numa conformação espacial seletiva do espaço regional na Amazônia e mais especificamente no Pará.

---

<sup>190</sup> A Lei Kandir foi criada em face da imposição do FMI - Fundo Monetário Internacional para reduzir o “custo Brasil” reduzindo o valor dos produtos brasileiros no exterior. É interessante notar que a lei não ampliou a venda de minérios, nem certamente as empresas mineradoras deixariam de extraí-los se ela não existisse – nesse jogo, quem sai perdendo é o estado do Pará que abre mão de ganhos fiscais que poderiam ser utilizados em benefício da região (COELHO, 2005).

## PARTE III

### Ações de planejamento territorial do governo federal a partir de 2003

Essa terceira parte da tese enfoca algumas ações de planejamento de corte territorial desenvolvidas pelo governo federal a partir de 2003, início da primeira gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva no governo federal.

O objetivo dessa seção é analisar uma série de políticas, planos e estudos territoriais desenvolvidos ao longo desta gestão federal, atualmente em seu segundo mandato, revelando as discrepâncias entre os discursos propalados e práticas territoriais efetivamente constituídas, os embates travados entre os distintos setores do governo em torno de concepções contrastantes de desenvolvimento territorial para o país e suas regiões, e ainda, os processos de desconstituição de iniciativas de planejamento em privilégio do lançamento de carteiras de projetos setoriais e medidas territoriais desarticuladas.

Conforme se verá ao longo dessa parte da tese, as contradições presentes nas diretrizes do governo para o desenvolvimento territorial brasileiro revelam-se em ações de planejamento realizadas em diferentes ministérios e que não raramente foram relegadas ao mero plano das intenções, ou preteridas em função da prioridade dada ao lançamento de *portfolios* de obras e medidas institucionais “para melhorar o ambiente de investimentos”, notadamente aquelas contidas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, iniciado em 2007, e que consubstancia o projeto da gestão federal atual para o crescimento da economia do país e incentivo ao setor produtivo, com pretensos objetivos de redução de disparidades regionais, e em última instância, de promoção do desenvolvimento territorial brasileiro (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b).

De acordo com os objetivos da tese, os estudos, planos e políticas analisados no capítulo 5 foram selecionados dentre as iniciativas de planejamento territorial das gestões federais (a partir de 2003) que se enquadram no campo do desenvolvimento regional e urbano. A recuperação que se faz desse conjunto de iniciativas que privilegiam o território como foco

de ação, tem o intuito de confrontar a dimensão territorial nelas contida àquela presente no PAC, a ser explorado no capítulo 6<sup>191</sup>.

Os planos selecionados para análise no capítulo 5 referem-se ao exercício de planejamento desenvolvido a partir de 2003 junto aos Ministérios da Integração Nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus planos multi-escalares), das Cidades (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Estudo de Tipologias de Cidades para subsidiar o planejamento urbano de maneira integrada ao regional) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 e Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial no Planejamento), cujas diretrizes serão confrontadas à forma como o desenvolvimento territorial foi tratado no PAC - coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

A centralidade conferida pelo governo federal à implementação do PAC, em detrimento das ações de planejamento territorial analisadas, concebidas na tentativa de recuperar o papel planejador do Estado nacional (por iniciativa de setores progressistas dentro das gestões estudadas), freqüentemente elaboradas com envolvimento de amplos setores da sociedade, reproduz no campo territorial as contradições e a desarticulação entre órgãos do governo federal, com concepções distintas de desenvolvimento territorial, que se empenham na criação de planos, políticas e sistemas que não se comunicam e se subjugam.

Em última instância, esse processo de desconstituição dos projetos políticos de determinados setores do governo reflete a opção das gestões federais estudadas por não enfrentar a disputa pela mudança dos padrões de desenvolvimento territorial e de financiamento regional e urbano, por manter um pacto de governabilidade com partidos políticos e setores conservadores da sociedade, inviabilizando qualquer perspectiva de se incluir na agenda política nacional a implementação de planos e projetos territoriais capazes de combater a fragmentação dominante.

---

<sup>191</sup> Note-se que o foco da tese reside na discussão das questões regional e urbana, por isso esse capítulo não se detém nas políticas de abrangência territorial de corte ambiental ou destinadas a territórios rurais.

## Capítulo 5

### As contrastantes diretrizes do governo para o desenvolvimento territorial do país

Conforme se viu no capítulo 4, os anos 90 sinalizaram a retomada do exercício de planejamento para o desenvolvimento territorial no Brasil (relegado ao mercado desde a segunda metade da década de 80), marcado por um forte viés competitivo e baseado numa maior inserção dos espaços regionais nos circuitos internacionais da economia, desconsiderando, dentre outros aspectos, o importante papel das cidades<sup>192</sup> no desenvolvimento territorial e socioeconômico das regiões e do próprio país.

A partir de 2003, com a ascensão ao governo federal de uma coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores - PT e um programa de governo de linha progressista, criaram-se expectativas em torno de uma nova abordagem do território para efeito de planejamento regional e urbano (THÉRY, 2005; COSTA, 2005). Políticas, planos e estudos territoriais foram desenvolvidos por diferentes setores do governo (conforme se verá mais detalhadamente nos itens a seguir), propondo-se ao desafio de lançar um olhar sobre a totalidade do território nacional, levando em consideração a realidade dos municípios brasileiros, sua diversidade e seu potencial de desenvolvimento, freqüentemente, ensejando a participação da sociedade civil.

Ao longo do duplo mandato, foram elaboradas diversas peças técnicas, dentre as quais, a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) e seus planos meso e sub-regionais, a PNOT (Política Nacional de Ordenamento Territorial), a PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano) e suas políticas setoriais, o Estudo de Tipologias de Cidades Brasileiras (para subsidiar o planejamento urbano de maneira integrada ao regional) e o Estudo

---

<sup>192</sup> Conforme ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Em apresentação intitulada "Globalização e território: uma leitura a partir do Brasil" realizada na Câmara Municipal de São Paulo, no dia 08/05/2008, como parte das atividades do Espaço de Formação Política (organizado pelo Laboratório de Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo/ Centro Gaspar Garcia/ Central de Movimentos Populares/ Fórum Centro Vivo/ Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae e outros).

para subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Planejamento (destacadas no presente capítulo).

No entanto, as orientações contidas nesses documentos, quando não foram simplesmente deixadas em segundo plano, foram freqüentemente ignoradas no planejamento de ações do governo federal, como por exemplo, no caso da elaboração das peças orçamentárias plurianuais das gestões estudadas - Planos Plurianuais - PPAs<sup>193</sup> 2004-2007 e 2008-2011 (Ministério do Planejamento, 2003-2007) e do principal programa de desenvolvimento do segundo mandato de governo estudado - Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b). E mesmo quando as diretrizes dessas iniciativas de planejamento territorial foram minimamente incorporadas aos conteúdos de planos de ação do governo, o foram de maneira retórica, frequentemente reduzidas a um caráter de intenções, ou assumiram um papel secundário dentro da gestão - conforme se verá ao longo desse capítulo.

O presente capítulo não se propõe a realizar uma avaliação detalhada das políticas, planos e estudos de rebatimento territorial selecionados dentre alguns daqueles das gestões federais a partir de 2003. Pretende apenas analisar, em linhas gerais, suas diretrizes, destacando a falta de integração entre os distintos setores do governo federal e a desarticulação entre os planos elaborados e as ações territoriais empreendidas pelo governo a partir da primeira gestão do presidente Lula. Em última instância, o que se objetiva é demonstrar que o lançamento do PAC (objeto de estudo do capítulo 6) remete às tensões internas às gestões estudadas em torno de distintas concepções de desenvolvimento territorial e reflete um processo de desconstituição dos debates político-programáticos levantados por alguns setores do governo.

---

<sup>193</sup> Conforme a Constituição Federal de 1988 (artigo 165, § 1º), “a lei que instituir os planos plurianuais estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Os PPAs consubstanciam peças de planejamento do governo que orientam a elaboração da lei orçamentária anual e deveriam também balizar a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, articulando horizontalmente políticas de distintos setores do governo. No entanto, na prática, verifica-se uma fragilidade dos PPAs em estabelecerem um planejamento integrado e articulado num ambiente de múltiplos comandos políticos, em que setores do governo não se comunicam e investimentos são decididos à revelia dos planos, e muito menos de maneira espacializada (SENRA, 2007a).

Esse descompasso entre discurso e prática na ação territorial do governo federal a partir de 2003 remonta ao primeiro mandato da gestão estudada (2003-2006), em que a despeito do discurso oficial que se proclamava pautado em uma visão integrada do território (notadamente presente nas diretrizes das políticas nacionais de desenvolvimento regional e urbano), e das expectativas de renovação da abordagem territorial na agenda política nacional (conforme programa de governo – Partido dos Trabalhadores, 2002a), projetos polêmicos previstos nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENIDS da gestão anterior (eminentemente setoriais - conforme capítulo 4) foram incorporados ao Plano Plurianual 2004-2007.

Essa trajetória de descontinuidade se prolongou no segundo mandato estudado (2007-2010), quando em 2007 foram lançados o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Plurianual (2008-2011), desconsiderando em grande medida o esforço de planejamento territorial desenvolvido por alguns setores do governo (notadamente dos Ministérios da Integração, das Cidades e do Planejamento). Conforme se verá nos itens que seguem, muitas diretrizes programáticas elaboradas nos debates promovidos junto à sociedade e incorporadas às iniciativas de planejamento territorial a serem analisadas, não transcenderam a esfera das intenções para uma etapa de implementação de políticas e projetos, num claro embate político interno ao governo, em que prevaleceu a prioridade dada ao PAC – programa que, em última instância, se caracteriza por uma vasta carteira de projetos setoriais.

Esse capítulo que segue dará ênfase ao conteúdo das políticas, planos e estudos territoriais elaborados, com foco nas iniciativas que se delineiam para a Amazônia, para em seguida confrontá-los, no capítulo 6, à dimensão territorial presente no PAC, e o lugar que reserva a essa região no desenvolvimento territorial brasileiro.

## 5.1 Os ENIDS (Eixos Nacionais de Desenvolvimento) e o PPA (Plano Plurianual) 2004-2007

As estratégias de desenvolvimento regional assumidas nas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998-1999/2002), conforme

projeto dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (discutidos no capítulo 4), foram elaboradas de acordo com uma abordagem fragmentada do território nacional centrada na previsão de oferta de infra-estrutura de transportes em corredores de exportação - o que em grande medida revisitava a tradição brasileira de ação regional mediante investimentos polarizados e o histórico de concentração pontual do desenvolvimento no território nacional.

No caso da Amazônia, os projetos previstos nos estudos dos ENIDS causaram polêmica e ensejaram reações do meio acadêmico, da opinião pública, e sobretudo de setores ambientalistas, por apresentarem potencial de causar sérios impactos<sup>194</sup> socioambientais ao atravessar áreas de baixíssima densidade populacional, ambientalmente protegidas ou ocupadas por populações tradicionais na região (THÉRY, 2005).

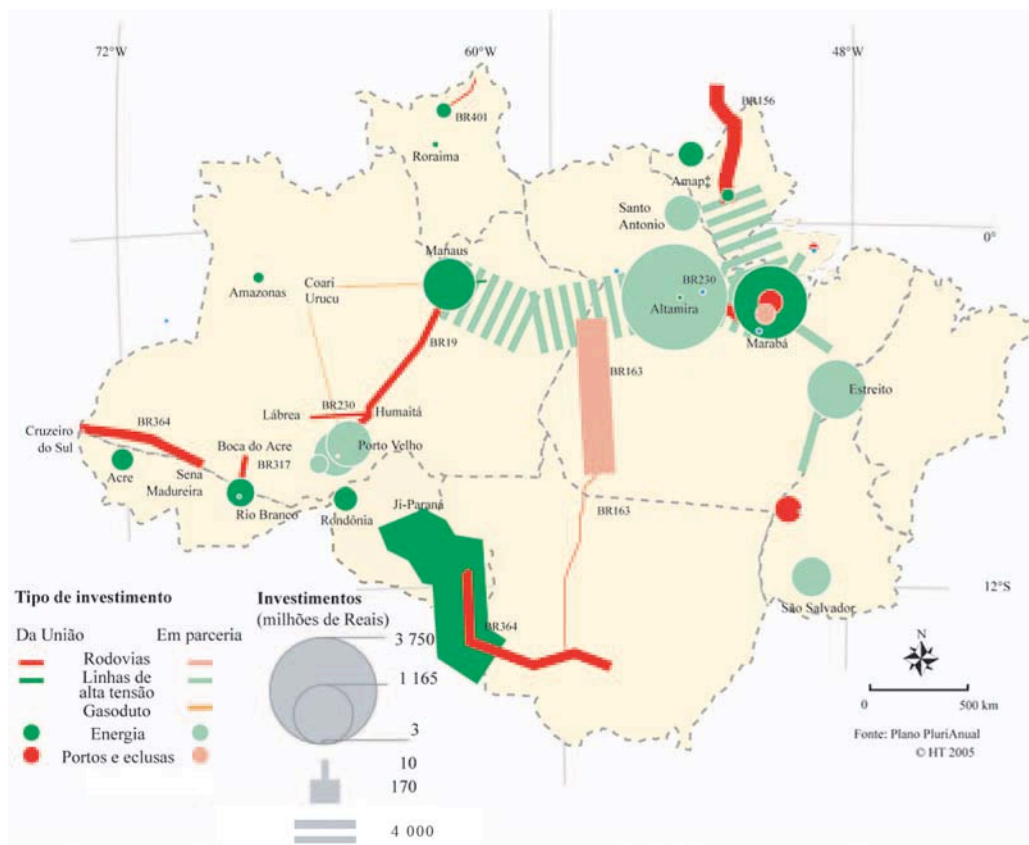
Em 2003, com a renovação do poder na instância federal, assumido por um partido político de trajetória e programa de governo progressistas, muitas medidas institucionais e programáticas foram tomadas no sentido da reorientação das bases sobre as quais se assentava tradicionalmente a política territorial federal. Conforme se verá nos itens a seguir, tanto a coordenação do Ministério da Integração no sentido de reforçar o papel planejador do Estado e retomar o tratamento prioritário da questão regional no país, quanto a criação do Ministério das Cidades, que recolocou na pauta política nacional o tema do desenvolvimento urbano, reforçaram os indicativos de que o desenvolvimento territorial nacional seria tratado sob novas matrizes políticas.

No entanto, paradoxalmente, o PPA 2004-2007 ("Brasil para Todos") frustrou as expectativas criadas ao incorporar todos os projetos polêmicos dos ENIDS, que prolongaram as diretrizes da gestão federal anterior e não levaram em conta as reivindicações dos movimentos ambientalistas (THÉRY, 2005).

---

<sup>194</sup> Segundo Nepstad *et al* (2000), somente as obras de infra-estrutura de transportes do Programa Avança Brasil (contido no PPA 2000-2003, incluindo a versão final do estudo dos ENIDS), deveriam provocar impactos em cerca de 187.500 km<sup>2</sup> (estimando os efeitos das obras sobre 50 km de cada lado das estradas previstas).





**figura 5.1. INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA NO PLANO PLURIANUAL 2004-2007**

fonte. THÉRY, 2005, p.42 - com base em dados do PPA 2004-2007 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003)

No caso do território amazônico, o PPA 2004-2007 reforçou a opção dos ENIDs pelo padrão energético focado na matriz hidrelétrica, pelo modelo rodoviário e pelo estímulo às atividades produtivas fundamentadas na produção de grãos (com base na monocultura em latifúndios) e na exploração mínero-metalúrgica (THÉRY, 2005; COSTA, 2005; MONTEIRO, 2005; LEMOS, 2007).

No setor energético, os investimentos previstos mais significativos do governo federal se referiam à construção: de novas eclusas na Usina de Tucuruí (PA), das hidrelétricas de Belo Monte (PA), Santo Antônio (RO) e Jirau (RO) (ensejando forte oposição dos movimentos ambientalistas), além dos gasodutos Coari-Manaus e Urucu-Porto Velho (com previsão de investimentos reduzidos em relação aos valores previstos nos ENIDs) (THÉRY, 2005). Havia nesse PPA a previsão também da expansão das linhas de alta tensão da Usina

de Tucuruí, na direção de Marabá (PA), de Vila do Conde (PA), de Manaus (AM) e Macapá (AP)<sup>195</sup>.

Apesar haver no Plano Plurianual 2004-2007 críticas acerca da “grande concentração da matriz de transportes brasileira no padrão rodoviário, de baixo grau de multimodalidade” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p.96), na Amazônia, a ênfase do plano seguiu na linha de estímulo à pavimentação de rodovias, tais quais: a BR 156 (ligando o Brasil à Guiana), a BR 230 (Transamazônica), a BR 364 e BR 319 (ligando Rondônia respectivamente a Mato Grosso e ao Acre, e Rondônia a Manaus), e ainda, a BR 163 (Cuiabá-Santarém) – num projeto amplamente combatido por ambientalistas, porém fortemente almejado pelos produtores de soja, que vêem nessa obra um vetor de expansão e meio de escoamento da sua produção pelo norte do país, diminuindo a necessidade de longos desvios para os portos do sul (THÉRY, 2005).

O PPA 2004-2007 estruturou-se em torno da necessidade de redução de vulnerabilidades externas (entendidas como a baixa capacidade de geração de divisas na balança de pagamentos e de atração de capitais produtivos) como condição para promoção do desenvolvimento. No plano, superar essas vulnerabilidades pressupunha a elevação do saldo da balança comercial, sobretudo via estímulo de ramos produtivos voltados para o mercado internacional, ou que apresentassem baixos coeficientes de importação (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003). Tal prioridade convergiu na Amazônia para a produção de gado, soja e madeira (produtos de coeficientes de importação baixíssimos, competitividade internacional pouco contestável e capacidade para ampliação produtiva em curto prazo), o que reforçou o padrão latifundiário-monocultural concentrador de terra e de renda na região (COSTA, 2005). Convergiu também para o tratamento privilegiado às empresas minero-metalúrgicas, cujas mercadorias também apresentam baixo coeficiente de importação, condizente com a estratégia do plano plurianual de alcançar resultados líquidos maiores nas contas correntes externas (MONTEIRO, 2005). Embora declarasse ter como diretrizes a “inclusão social”, a

---

<sup>195</sup> Estas duas últimas extensões foram pela primeira vez propostas pelo governo federal no PPA 2004-2007, com previsão de obras de difícil execução, haja vista a necessidade de cruzar o Rio Amazonas para se chegar até as capitais do Amazonas e Amapá.

“desconcentração de renda” e “crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p.55), o PPA 2004-2007 incentivou estratégias de ação que reproduziram na Amazônia o histórico de desenvolvimento socialmente excludente e ambientalmente predatório.

Esses direcionamentos presentes no PPA reafirmavam o lugar da Amazônia no país (no projeto de desenvolvimento territorial federal, e em última instância, no processo geral de acumulação capitalista), como região exportadora de *commodities*, em que a dinamização de porções seletivas do território regional reconhecidamente causou graves implicações socioambientais.

Conforme se verá nos itens a seguir, as ações concretas que o PPA 2004-2007 ensejou, para além do discurso contido no próprio plano, divergiram dos princípios contidos nas diretrizes de planejamento do Ministério da Integração Nacional<sup>196</sup> (inseridas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e seus planos multi-escalares) que, em tese, deveriam conduzir a ação federal para o desenvolvimento regional no país e orientar a seleção de investimentos em áreas que deveriam receber apoio preferencial do governo<sup>197</sup>.

## 5.2 As diretrizes do Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus planos multi-escalares

Com o início da gestão federal em 2003, o discurso oficial e o programa de governo Lula (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a) indicavam que a

---

<sup>196</sup> Somente alguns programas de coordenação do Ministério da Integração Nacional foram incluídos no PPA 2004-2007, como é o caso dos programas meso-regionais: PROMESO (Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais); CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido); PROMOVER (Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões); Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e PRODUIR (Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, s.d). Porém, no que tange às diretrizes para a territorialização dos investimentos federais contidas nos debates que se desenvolveram desde o início da primeira gestão Lula, sob a coordenação desse ministério, essas foram desconsideradas quando da proposição desse plano plurianual.

<sup>197</sup> Assim como o PPA para o período de 2004-2007, o de 2008-2011 (instituído no segundo mandato do governo Lula) tampouco incorporou as diretrizes de desenvolvimento regional dos Ministérios da Integração (mesmo após a institucionalização da PNDR em 2007 – conforme se verá). Esse PPA não incluiu nem as recomendações presentes no estudo coordenado pelo Ministério do Planejamento para efeito de territorialização do próprio plano orçamentário.

questão regional seria incluída de maneira prioritária na agenda política federal, sob uma visão integrada do território, que abandonaria a abordagem da gestão anterior (de ação mediante implantação de eixos de integração) e assumiria uma nova perspectiva de tratamento das desigualdades regionais, com resgate da ação planejadora do Estado, recuperação do poder de articulação das superintendências regionais, e inclusive incorporação de métodos participativos ao exercício de planejamento regional.

O Ministério da Integração Nacional assumiu a coordenação programática do desenvolvimento regional no país, sob a liderança do Ministro Ciro Gomes e uma equipe de consagrados especialistas em estudos regionais. Logo no começo da gestão, o Ministério iniciou um processo de contratação de estudos especializados<sup>198</sup> e realização de consultas públicas no intuito de formular as bases para as propostas de Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional - PNDR e de Ordenamento Territorial - PNOT.

A PNDR tem orientado as ações do Ministério da Integração, ainda que tenha ficado restrita ao exercício de planejamento desse órgão. Já a PNOT, tem tido várias travas ao seu desenvolvimento, não tendo avançado para além dos estudos desenvolvidos para subsidiar sua elaboração<sup>199</sup>.

A PNDR partiu de um diagnóstico de que em todas as macro-regiões brasileiras coexistem espaços dinâmicos e áreas com precárias condições de vida e traços de estagnação - ainda que persista no Brasil um padrão de grande diferenciação macro-regional quanto aos principais indicadores sociais, em que as condições de vida nas regiões norte e nordeste do país contrastam com índices mais favoráveis das regiões sul, sudeste e centro-oeste.

---

<sup>198</sup> O Ministério da Integração Nacional contratou em 2003 (por meio do Instituto Interamericano para Cooperação da Agricultura - IICA) o projeto intitulado "Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território", que foi uma referência importante para o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, tendo produzido dezenas de relatórios, realizado seminários que promoveram ampla discussão da temática regional, atraindo técnicos de áreas governamentais e do meio acadêmico, envolvendo entes federados, representantes do setor produtivo e ONGs – Organizações não-governamentais. O projeto foi contratado ao CEDEPLAR/FUNDEP/UFMG, teve coordenação de Clélio Campolina Diniz e colaboração de diversos especialistas da questão regional brasileira. (disponível em <http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html>, acesso em 10 julho de 2008).

<sup>199</sup> Cf. edições dos Boletins Regionais. Informativos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Disponíveis em <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/boletins.asp>, acessados em 10/12/2008.

Essa foi, segundo Araújo (2008)<sup>200</sup>, a grande contribuição da PNDR para a abordagem do desenvolvimento regional no país: o abandono da leitura do território através das macro-regiões estabelecidas pelo IBGE (que já não dão mais conta de descrever a realidade, nem de balizar políticas regionais), para uma compreensão da dinâmica territorial brasileira referenciada em uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas .

A PNDR foi lançada com base em um mapa que identificava tipologias sub-regionais (conforme figura a seguir), com a pretensão (até agora não concretizada) de orientar ações prioritárias de desenvolvimento. Essas sub-regiões foram definidas a partir da caracterização de microrregiões geográficas<sup>201</sup> em função da combinação entre duas variáveis: taxa geométrica de variação do produto interno bruto municipal per capita entre 1990-2002 (que indica o potencial relativo de crescimento da região) e rendimento médio mensal por habitante em 2000 (que indica a riqueza relativa da população)<sup>202</sup>.

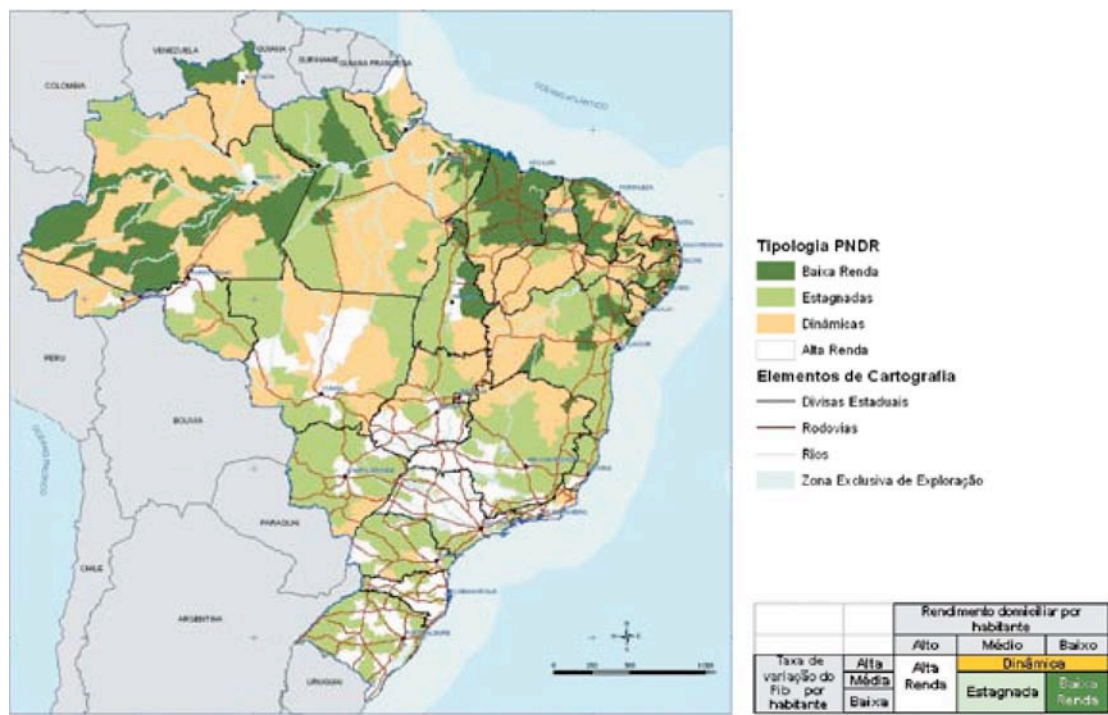
A combinação dessas duas variáveis (agrupadas em classes alta, média e baixa) resultou na definição de quatro tipos sub-regionais, quais sejam: as sub-regiões de alta renda, as dinâmicas, as estagnadas e as de baixa renda. As três últimas foram definidas como as de ação prioritária da PNDR.

---

<sup>200</sup> Conforme Ex-Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (2003-2004): ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Em apresentação intitulada "Globalização e território: uma leitura a partir do Brasil" realizada na Câmara Municipal de São Paulo, no dia 08/05/2008 (citada em nota anterior).

<sup>201</sup> A PNDR se baseou na escala micro-regional do IBGE. Note-se que no caso de alguns estados da região norte do país (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), a escala considerada foi a municipal, haja vista que a dimensão média dos municípios dessas unidades da federação é significativamente superior a das demais micro-regiões brasileiras.

<sup>202</sup> Não é propósito desse capítulo ater-se aos critérios e procedimentos metodológicos utilizados para elaboração das políticas estudadas, no entanto, vale ressaltar que na PNDR, a utilização dessas duas variáveis cruzadas para efeito de análise de dinamismo econômico territorial sub-regional tem sido alvo de questionamentos por parte de economistas (sobretudo porque a variação do PIB municipal é avaliada segundo intervalo muito curto de tempo).



**figura 5.2. TIPOLOGIA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

fonte. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007.

A indicação de sub-regiões visava, em tese, apontar áreas que deveriam merecer apoio preferencial da PNDR e contribuir para orientação de outras políticas de governo (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2003); no entanto, a PNDR revelou-se vaga ao não prever nenhum tipo de vinculação de recursos ou medidas que garantissem que a ação governamental se dirigisse a essas áreas descritas como preferenciais.

Essa política começou a ser desenhada num processo que se estendeu desde 2003, foi sofrendo alguns ajustes metodológicos ao longo da gestão, e no segundo mandato de governo, foi institucionalizada pelo Decreto nº 6.047/2007. Note-se que apesar do discurso do governo acerca da centralidade da temática regional na agenda política nacional, chama atenção o fato dos critérios da PNDR (discutida desde 2003) não terem balizado a regionalização dos investimentos nos dois PPAs da gestão federal estudada (2004-2007, 2008-2011), enquanto ambos os planos listavam em suas diretrizes o objetivo central de “redução de disparidades regionais”<sup>203</sup>. Chama atenção também o fato desses critérios não terem sido incorporados na

<sup>203</sup> Cf. Ministério do Planejamento (2003, 2007).

priorização dos investimentos previstos no PAC. Esses fatos indicam, portanto, que a institucionalização da PNDR, com vistas a torná-la uma política de alcance nacional por meio de decreto, foi um ato meramente formal e não teve efeitos concretos sobre a orientação política do governo federal como um todo, ficando limitada aos processos internos de planejamento do Ministério da Integração Nacional.

Nesse sentido, as diretrizes da PNDR têm balizado a produção de planos do Ministério nas escalas sub, meso<sup>204</sup> e macro-regional, dentre os quais, interessa para o presente capítulo, analisar aqueles que se referem ao território amazônico, sobretudo em sua porção oriental, quais sejam: os Planos de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência BR-163 e do Arquipélago do Marajó, e ainda, o Plano Amazônia Sustentável<sup>205</sup>.

Os planos de desenvolvimento sub-regionais em questão foram elaborados sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e de Grupos Interministeriais de Trabalho, com envolvimento de amplos setores sociais e representantes do governo (federal, estaduais e municipais envolvidos em suas áreas de abrangência). Um por ocasião da prevenção contra os impactos da obra de pavimentação da BR-163 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005) e o outro em função de demandas locais (inclusive emergenciais na área de saúde) na região do Marajó (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007a) – onde as carências e a precariedade urbanas caracterizam uma das regiões com mais baixos índices sociais do país.

Ambos os planos têm sido divulgados pelo governo federal como modelos de planejamento regional sustentável. No entanto, há nos dois casos lacunas que, a despeito do esforço de planejamento e dos amplos processos consultivos envolvidos, não têm favorecido sua implantação. Os dois resultaram em planos de caráter muito genérico, que acabaram por elencar vastas demandas e reivindicações dos municípios e grupos sociais afetados,

---

<sup>204</sup> Os programas de caráter meso-regional do governo Lula baseiam-se nas meso-regiões diferenciadas (criadas ainda na gestão federal anterior), e concentram-se no fomento a Arranjos Produtivos Locais. Na Amazônia, as 3 meso-regiões prioritárias de ação do governo são as regiões do Alto Solimões (AM), do Vale do Rio Acre (AC) e do Bico do Papagaio (TO, MA e PA) ([http://www.ada.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=53](http://www.ada.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=53), acessado em 20/10/2008).

<sup>205</sup> Dentre esses três planos, ao longo do capítulo serão analisados mais detalhadamente o Plano para a Área da BR 163 e o Plano Amazônia Sustentável.

sem prever vinculação de recursos para tratamento das questões elucidadas ao longo do processo de consultas públicas<sup>206</sup>. Além disso, nos dois casos, previu-se a instauração de novos arranjos institucionais (fóruns regionais, comitês gestores e câmaras técnicas), ou seja, de novas institucionalidades para gestão territorial das áreas compreendidas - mas estas têm enfrentado sérias limitações à sua criação (dentre outras razões, pelas dificuldades do Estado em gerir territórios de maneira compartilhada entre os entes federados).

### 5.2.1 Plano BR 163 Sustentável

A rodovia BR 163 (Cuiabá-Santarém) começou a ser construída na década de 70, tem uma extensão total de cerca de 1.765 km, dos quais somente 800 km estavam asfaltados antes da obra de pavimentação iniciada no âmbito do PAC (conforme será visto no capítulo 6).

Essa rodovia atravessa uma das áreas de maior biodiversidade do Pará, com importantes bacias hidrográficas e ao mesmo tempo um mosaico social bastante heterogêneo e um cenário complexo de: conflitos fundiários, disputas entre setores econômicos e agentes sociais, exploração predatória de recursos naturais em áreas de preservação, atividades ilegais de exploração de garimpo e de comércio madeireiro, baixo aporte de infraestrutura e ausência do Estado (as condições de abandono no entorno da rodovia são tão desastrosas quanto às da estrada) (CASTRO & ARAÚJO, 2007).

---

<sup>206</sup> Em ambos os casos, a vasta lista de prioridades e a elevada quantidade de ações demandadas nos processos de consulta públicas (em cada plano, mais de duzentas ações foram solicitadas nas áreas de ordenamento territorial, infra-estrutura para o desenvolvimento, inclusão social e cidadania, e fomento de atividades produtivas sustentáveis) demonstram quão genéricos esses planos resultaram, e indica seu caráter de lista de boas intenções, com poucas chances de serem de fato executadas – cf. Presidência da República (2005, 2007a).





**figura 5.3. FOTO RODOVIA BR 163**

fonte. <http://www.globoamazonia.com.br/especialamazonia>, acessado em 26/03/2008

O asfaltamento<sup>207</sup> da BR 163 tem sido reivindicado sobretudo por grupos produtores de grãos (do norte de Mato Grosso), interessados em baratear custos de escoamento da produção através do porto em Santarém.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência BR-163 (ou Plano BR 163 Sustentável como tem sido correntemente designado), surgiu como uma demanda dos movimentos sociais da área de abrangência da rodovia que têm a expectativa de que a ação do Estado, ao desenvolver essa obra de pavimentação, contribua para a dinamização da economia local, para a alocação de recursos para a agricultura familiar e solucione as questões de infra-estrutura precária, combate à violência e grilagem de áreas públicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005). A organização de um conjunto de entidades da sociedade civil se deu através da criação do Consórcio pelo

---

<sup>207</sup> A pavimentação da rodovia foi incluída no PPA 2004-2007 e posteriormente no PAC em 2007 (conforme se verá no capítulo 6).

Desenvolvimento Socioambiental da BR 163 – CONDESSA<sup>208</sup>. Consórcios de empresários e de municípios também foram criados (Consórcio Intermunicipal dos Municípios sob Influência Direta e Indireta do Asfaltamento da BR 163) - o que revela a grande quantidade de demandas associadas ao asfaltamento dessa rodovia federal.

Conforme exposto, o Plano BR 163 Sustentável foi elaborado por um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de se antecipar a possíveis impactos da obra prevista. Após as rodadas de consultas públicas, realizadas em diversos municípios, o plano foi lançado em 2006 conformando um conjunto de referências para a ação governamental na área de influência da rodovia. A área do plano constitui um polígono que se estende do Município de Nova Mutum (MT) até o limite territorial brasileiro com as Guianas – englobando uma área de mais de 1,2 milhões de km<sup>2</sup>, afetando 73 municípios, uma grande concentração de terras indígenas e cerca de 2 milhões de habitantes da região. A área de atuação do plano é dividida em meso-regiões: sul, central e norte, abrangendo a Calha do Rio Amazonas e a Rodovia Transamazônica.

---

<sup>208</sup> O CONDESSA “pretende viabilizar ações prioritárias levantadas pelos movimentos sociais, ambientalistas e dos agricultores familiares para a pavimentação da estrada, conta com cerca de 50 entidades filiadas e é o principal interlocutor da sociedade com o governo federal. A coordenação do Consórcio é formada pelo Grupo de Trabalho Amazônico (Rede GTA), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI-PA), Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORMAD), Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), Instituto Socioambiental (ISA) e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). O Consórcio elegeu cinco eixos de ação: 1) Infra-estrutura e serviços básicos rurais e urbanos; 2) Ordenamento fundiário e combate à violência no campo; 3) Estratégias produtivas e manejo dos recursos naturais; 4) Fortalecimento social e cultural das populações locais e, 5) Gestão ambiental, monitoramento e áreas protegidas” (SENRA, 2007a, p.26).

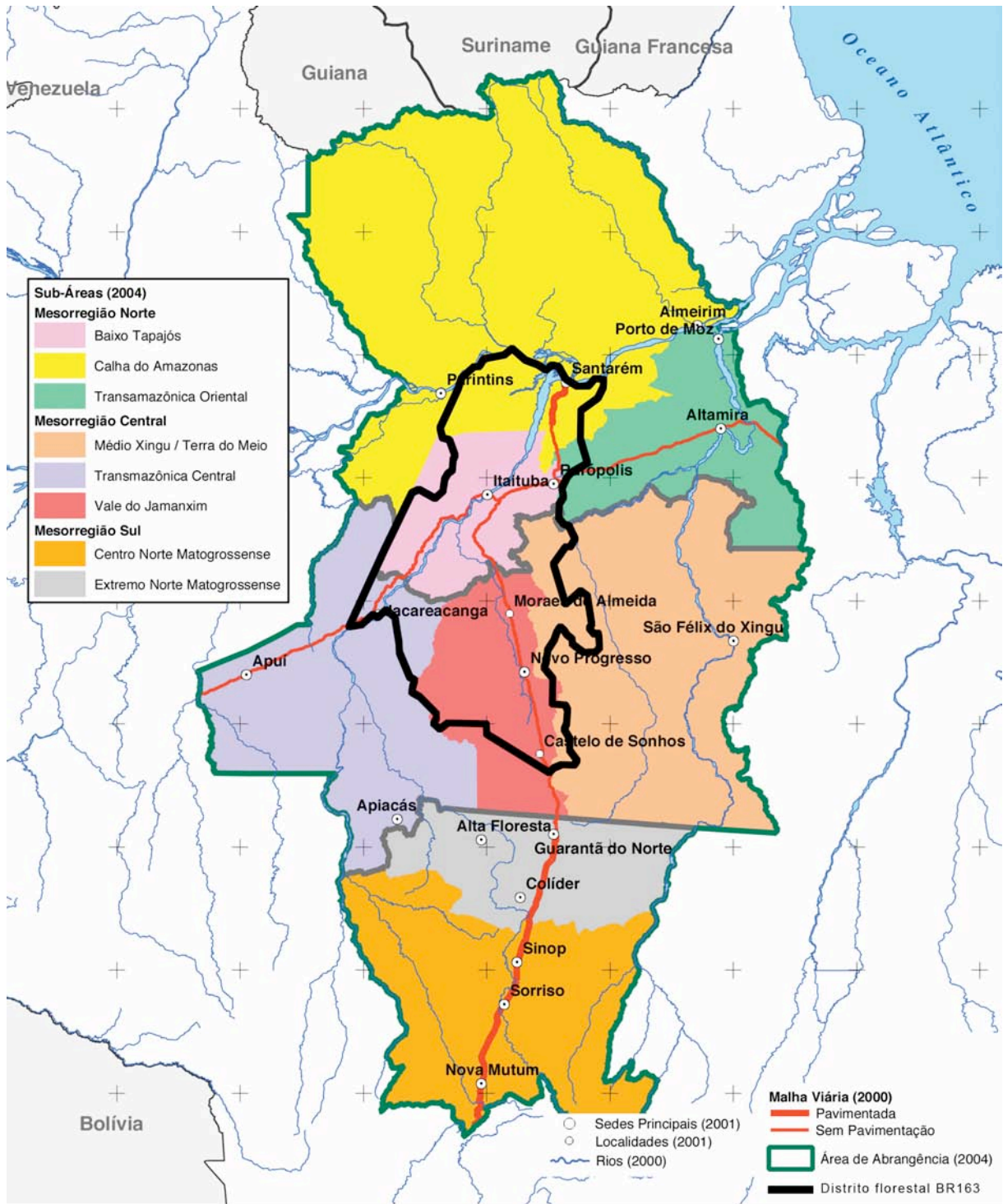


figura 5.4. ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR163 - PLANO BR163 SUSTENTÁVEL

fonte. Presidência da República, 2005

A área de abrangência do plano é extensa, e o documento final acabou por consubstanciar uma lista muito ampla de cerca de 200 demandas solicitadas ao longo do processo participativo. Além disso, conforme exposto, o plano previu a implementação de uma estrutura de gestão compartilhada

tripartite, com a implantação de fórum, câmara, conselhos, comitês, gerências, dentre outros.

A estrutura de gestão ainda não foi instaurada e as medidas previstas no plano, que deveriam ser iniciadas antes da pavimentação da rodovia, não têm sido priorizadas pelo governo – à exceção da criação de um mosaico de Unidades de Conservação e do primeiro Distrito Florestal Nacional (o DFS BR-163) (conforme figura anterior), que se pensados isoladamente, não são capazes de prevenir os possíveis impactos do projeto. As entidades envolvidas na formatação do plano têm reclamado<sup>209</sup> a sua execução, mas as contradições têm se multiplicado no discurso oficial, na falta de coesão em torno do modelo a ser adotado, na sobreposição de competências, e ainda, nas posições conflituosas entre ministérios do próprio governo federal em torno do projeto para essa área (CASTRO & ARAÚJO, 2007). Conforme se verá no capítulo 6, a pavimentação da BR 163 foi incluída no PAC, que já iniciou a execução das obras de pavimentação na rodovia à revelia das medidas preventivas contidas no Plano BR 163 Sustentável.

### 5.2.2 PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

Outra iniciativa de planejamento do Ministério da Integração, para a qual ainda não houve sinal de implementação ou concretização, refere-se à elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT<sup>210</sup>. O objetivo da PNOT revelou-se demasiadamente abrangente: de articular todas

---

<sup>209</sup> Em outubro de 2008, foi realizado em Santarém o “Seminário Plano BR-163 Sustentável: entraves, desafios e perspectivas” para acompanhamento das ações do plano e da obra da BR-163. No seminário ficou explícita a insatisfação do CONDESSA com a falta de informações sistematizadas pelo governo sobre a execução do plano, as indefinições no que se refere ao modelo de gestão e a não realização de fóruns conforme previstos. Ao fim do seminário, o CONDESSA pressionou representantes do governo (para aceleração do andamento de medidas previstas no documento) que assinaram uma carta de compromisso de cumprimento de pelo menos 12 medidas emergenciais, como por exemplo, a criação do Fórum da BR 163, - que até o mês de março de 2009 ainda se encontrava em fase de discussão (disponível em: [http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/meio\\_ambiente\\_brasil/dialogos/?16461](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/dialogos/?16461), acessado em 20/03/2009).

<sup>210</sup> O Ministério da Integração contratou serviços de consultoria, para elaboração da “Proposta Técnica para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT”, para a qual foram desenvolvidos seis estudos temáticos por uma equipe de pesquisadores do Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS da Universidade de Brasília-UnB, juntamente com professores das Universidades de São Paulo e Federal do Rio de Janeiro, e parceria com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPT) e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006c).

as ações federais com rebatimentos territoriais, e seus respectivos setores de governo, visando promover a integração das múltiplas escalas (municipal, micro-regional, meso-regional, estadual, macro-regional e continental - sul-americana) nas políticas de ordenamento territorial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2006d), num cenário nacional que é de total desarticulação e “insularização” das políticas setoriais com impacto no território (SENRA, 2007a). Essa política visava instituir um Sistema Nacional de Ordenamento Territorial, que deveria geri-la mediante a criação: de um órgão executor, formado por entidades das administrações federais, estaduais e municipais; conselhos e fundo (à maneira do que tem se verificado correntemente em outros setores de governo federal, engajados na criação de sistemas de gestão de políticas territoriais que não se articulam e se supõem superiores uns aos outros).

Conforme se verifica, com a atuação do Ministério da Integração a partir de 2003, a retomada das discussões sobre desigualdades regionais produziu relevantes contribuições programáticas no plano nacional. No entanto, as iniciativas de planejamento desenvolvidas não se traduziram em uma integração da agenda do desenvolvimento regional entre os distintos setores de governo, e deixaram lacunas no tocante às formas de implantação, de organização, de gestão e de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional em suas múltiplas escalas de ação pretendidas. Permaneceram ausentes também medidas que institucionalizassem o processo participativo iniciado e prolongassem seu desenvolvimento (GUIMARÃES NETO, 2006).

### **5.2.3 Financiamento do Desenvolvimento Regional**

No campo do financiamento regional, a inexistência de um fundo através do qual seria possível transformar o padrão de desenvolvimento nacional e combater as disputas fiscais predatórias entre entes federados, não favorece a alteração do quadro de desigualdades regionais vigentes. Em 2003, houve uma primeira tentativa do governo federal em implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR (submetido ao

Congresso Nacional no bojo da Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 41/2003), que foi frustrada no embate com governadores que preferiram transformá-lo num instrumento de transferência para os cofres estaduais (ARAÚJO, 2006).

O financiamento atual do desenvolvimento regional no Brasil conta, além de fontes do Orçamento Geral da União e dos entes federados com: os Fundos Constitucionais<sup>211</sup> de Financiamento ao setor produtivo (exclusivos das regiões norte, nordeste e centro-oeste, respectivamente chamados de FNO, FNE e FCO – gerenciados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, respectivamente) e os Fundos de Desenvolvimento<sup>212</sup> (destinados à Amazônia e ao Nordeste – respectivamente FDA e FDNE) administrados pelas superintendências regionais (recentemente recriadas, conforme item a seguir), que também concedem incentivos fiscais às empresas em suas áreas de abrangência.

De 2003 a 2007, dados do governo federal atestam significativa ampliação no montante de recursos destinados aos fundos<sup>213</sup> e incentivos para o desenvolvimento regional no país; no entanto, a maioria dos incentivos fiscais<sup>214</sup> não foi designada às áreas elegíveis preferencialmente pela PNDR, ao contrário, mais de 50% concentrou-se nas sub-regiões de alta renda do país. Apesar da ampliação dos recursos, o montante reservado aos fundos ainda é incompatível com a magnitude dos problemas e desigualdades regionais persistentes no Brasil, ou seja, há um grande déficit de recursos

---

<sup>211</sup> Os fundos constitucionais criados em 1988, foram regulamentados por meio da Lei Federal nº 7.827/1989 que destina 3% do produto das arrecadações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (distribuídos em 0,6 % para o norte, 1,8% para o nordeste e 0,6% para o centro-oeste).

<sup>212</sup> Os fundos regionais de desenvolvimento foram criados em 2001, quando da substituição das antigas SUDAM e SUDENE pelas agências ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia e ADENE (com as Medidas Provisórias nº 2157-5 e 2.156-5 de 2001) e revistos em 2007, quando da recriação dessas superintendências regionais pelas Leis Complementares nº 124 e nº 125 de 2007. São fundos de caráter contábil, sem porcentagem fixa de destinação de verba, que é definida de acordo com as dotações que lhes forem destinadas nos orçamentos anuais. Apesar de não serem fixos, os recursos do FDA e FDNE correspondem a cerca de 1,1% da mesma base de arrecadação dos fundos constitucionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008a).

<sup>213</sup> “Comparando-se o ano de 2004 com o ano de 2003, verifica-se um aumento de mais de 20% nos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste e do Norte (22,99% e 20,04%, respectivamente) e de mais de 200% no Fundo do Nordeste – neste último caso, o valor disponível para financiamento saltou de R\$ 1.089.432,00 para R\$ 3.359.521,00. Em termos globais, os recursos dos fundos passam de R\$ 3.240.721,00 em 2003 para R\$ 5.971.544,00 em 2004, o que representa um aumento de 84,26%. Em 2005, o valor dos três fundos atinge o montante de R\$ 6.765.013,00” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007, p.99).

<sup>214</sup> Os incentivos fiscais nas áreas da SUDAM e SUDENE praticamente dobraram entre os anos de 2003 e 2007 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008a).

para os territórios elegíveis pela PNDR (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008a; 2008b).

É nessa perspectiva de ampliação de recursos e redesenho do sistema de financiamento regional que foi encaminhada a nova proposta do FNDR, que atualmente tramita no Congresso Nacional - no bojo da discussão da reforma tributária (através das Propostas de Emenda à Constituição: PEC nº 233/2008 – central da reforma tributária e PEC nº 31/2007).

Essa proposta prevê, dentre muitos outros aspectos, um aumento progressivo de 0,7%, num período de oito anos, na arrecadação dos recursos destinados ao desenvolvimento regional<sup>215</sup>. Ao FNDR seria destinado 4,8% do produto da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Atualmente a porcentagem de arrecadação dos fundos constitucionais somada a dos fundos de desenvolvimento totaliza cerca de 4,1% do produto do IR e do IPI. A ampliação prevista pelo FNDR significaria um aumento de cerca de R\$ 1,3 bilhões de reais no montante arrecadado com esses impostos e destinado ao desenvolvimento regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008b).

A proposta do FNDR assegura a destinação de 95% do fundo para aplicação nas regiões nordeste, norte e centro-oeste (com 60%, 25,42% e 14,52% respectivamente), e os 5% restantes para as regiões sul e sudeste (com distribuição de porcentagens ainda indefinidas). Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao setor produtivo nas regiões estimuladas, e o restante seria destinado a programas de desenvolvimento de áreas menos desenvolvidas e fundos estaduais.

A proposta em tramitação dá sinais de avanço no desenho do financiamento regional no país. Mas há várias lacunas na criação do FNDR, que se aprovado preliminarmente, precisarão ser definidas em legislação

---

<sup>215</sup> A proposta central da reforma tributária em tramitação diz respeito à unificação, ou federalização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), cobrado atualmente pelos estados, por um novo imposto baseado em regras nacionais. A medida visa, dentre outros aspectos, a extinção do ICMS como instrumento de guerra fiscal entre entes federados e prevê medidas de transição a serem adotadas ao longo de oito anos. A proposta impõe penalidades aos estados que concederem benefícios fiscais em desacordo com a legislação a ser instituída. Ainda não se sabe exatamente qual impacto a instituição desse imposto unificado terá sobre os Fundos de Participação Estadual e Municipal, prevê-se que medidas de compensação terão que ser tomadas, já que esses fundos têm a mesma base de cálculo que o FNDR proposto (cf. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Cartilha da reforma tributária. Brasília, 28 de fevereiro de 2008).

complementar que o regulamente. Por exemplo, ainda não há definição precisa quanto: à distribuição dos 5% do FNDR destinados às regiões sul e sudeste do país; à proporção de recursos a serem destinados aos fundos estaduais e a programas de desenvolvimento; ao papel do Ministério da Integração e das superintendências regionais na gestão do fundo; às referências territoriais para alocação prioritária de recursos; nem está sendo ainda discutido como serão revisados os incentivos fiscais concedidos pelas superintendências regionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008a).

Ao longo da tramitação no Congresso Nacional, pelo menos 400 emendas já foram propostas ao projeto de reforma tributária que engloba o novo fundo regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2008a). Isso denota que apesar da proposta do fundo estar avançando no sentido da retomada da discussão sobre o financiamento das políticas regionais no país, dificilmente até o fim da gestão Lula se conseguirá ter o fundo implementado e articulado às propostas da PNDR<sup>216</sup>.

#### 5.2.4 Nova SUDAM

Fazia parte das diretrizes da política regional apresentadas no programa de governo da primeira gestão federal Lula (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a) uma proposta de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento, visando a retomada do papel de articulação exercido por esses órgãos que haviam sido extintos em 2001 e substituídos por agências de desenvolvimento.

O discurso oficial desde a primeira gestão era o de que a recriação dessas superintendências corroboraria a retomada do processo de planejamento regional no país. No entanto, o que se verifica até o momento (pelo menos no caso da SUDAM) é que a recriação do órgão não ensejou as mudanças pretendidas, já que o padrão de financiamento do desenvolvimento regional permanece o mesmo da agência (ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia) que havia lhe substituído.

---

<sup>216</sup> Some-se a isso o fato de que a alocação devida (com vistas ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país) dos recursos do novo fundo, quando aprovado, dependerá da operacionalização das superintendências regionais e da priorização de territórios (conforme termos propostos na PNDR).



A discussão sobre a recriação desses órgãos regionais tramitou no Congresso Nacional ao longo do primeiro mandato de governo Lula e só veio se concretizar no segundo, quando foram regulamentadas as leis<sup>217</sup> que reinstituíram as Superintendências de Desenvolvimento Regionais da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, respectivamente SUDAM e SUDENE e SUDECO, em substituição às agências que foram criadas (no caso das duas primeiras), após aquelas terem sido extintas em meio a severas críticas por suas atuações ao longo de suas décadas de existência.

Conforme discutido no capítulo 4, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM foi criada em 1966<sup>218</sup> com a função de planejar o desenvolvimento da região, definir prioridades, analisar e aprovar projetos, fiscalizar empreendimentos beneficiados com incentivos fiscais.

Instituída no bojo do Estado desenvolvimentista, sob a influência do modelo cepalino de substituição de importações<sup>219</sup>, foi extinta em 2001 sob o argumento de que a instituição estava infiltrada de fraudes, corrupção e desperdício financeiro. Pesaram ainda sobre o desempenho da SUDAM, várias outras críticas relativas ao fato desse órgão: não ter contribuído para a resolução do problema de concentração de terras na região, o que estimulou o acirramento da violência no campo; ter incentivado um alto índice de projetos agropecuários e mineradores predatórios do meio-ambiente; além de ter promovido uma concentração espacial dos investimentos regionais, privilegiando empreendimentos localizados sobretudo no estado do Pará (LIRA, 2005).

A extinção da SUDAM, em 2001, não representou só o término de uma instituição, mas de um modelo de desenvolvimento que ela representava, calcado na integração produtiva no contexto da unificação do mercado

---

<sup>217</sup> As Leis Complementares que recriaram a SUDAM e a SUDENE são as de nº 124 e 125, sancionadas em 03/01/2007, regulamentadas em 2007 para início das atividades das novas superintendências. A lei que reinstituuiu a SUDECO é a Lei complementar de nº 184, sancionada em 9/01/ 2009.

<sup>218</sup> No governo Presidente Castelo Branco, no âmbito da chamada “Operação Amazônia”. Foi criada com o BASA - Banco da Amazônia, em substituição à SPVEA (criada em 1953 - no âmbito do “Plano de Valorização da Amazônia” do governo Getúlio Vargas, que criou também a SUDENE).

<sup>219</sup> Foi criada nos moldes da SUDENE, inclusive cometendo os mesmos equívocos, com relação ao fato de que seus incentivos ensejaram uma ação comandada por capitais de fora da região e o tipo de indústria instalada, tinha pouco a ver com as necessidades da massa populacional de baixa renda – não solucionava nem o problema do desemprego, nem da distribuição de renda (CANO, 1998b).

nacional. Segundo Lira (2005), a alegada corrupção, apesar de precedente, não foi o fator determinante para a extinção da superintendência, mas sim a decadência do modelo de planejamento e desenvolvimento regional no país e a incapacidade do Estado brasileiro em continuar mantendo o padrão de financiamento em função da crise fiscal-financeira ocorrente desde os anos 80. Para o autor, a SUDAM foi concebida no bojo do modelo de desenvolvimento da economia brasileira voltado para a integração produtiva e a diminuição das desigualdades regionais, e extinta no seio da lógica econômica que privilegia a integração competitiva e a eficiência regional, da crise do planejamento.

Em 2002, a criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e seu o fundo de desenvolvimento regional (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA<sup>220</sup>) não representaram uma revisão significativa da política regional. O novo sistema implantado e os mecanismos de ação instituídos junto ao fundo complicaram, e portanto, desestimularam a busca por investimentos na região - segundo relatórios de gestão da agência<sup>221</sup>.

O projeto da Nova SUDAM foi elaborado pelo Ministério da Integração Nacional também para fazer frente à baixa adesão ao fundo de desenvolvimento regional - verificada ao longo da implementação da ADA (assim como no caso da Agência e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE/SUDENE).

Aprovada em 2007, a Nova SUDAM tem funcionamento semelhante ao da ADA, no sentido de que se mantêm os instrumentos financeiros com os quais a agência operava (a origem de recursos que formam o fundo gerenciado pela nova superintendência permanece inalterada e as dotações orçamentárias para a Nova SUDAM continuam consignadas no Orçamento Geral da União).

A inovação advinda com a criação da nova superintendência ficou por conta da criação do Conselho Deliberativo da Nova SUDAM – CONDEL, e da

---

<sup>220</sup> O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA substituiu o FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia, extinto com a antiga SUDAM, em 2001.

<sup>221</sup> Em 2004, por exemplo, o FDA encerrou o exercício do ano com saldo acumulado, sem aplicação de um único centavo dos seus recursos desde a implantação da agência em 2002, num total de R\$1,7 milhão de reais acumulados (segundo dados o site <http://www.ada.gov.br>, acessado em 15/11/2006).

implementação de Comitês de Gestão (constituídos por representantes da sociedade e governo - para formular, supervisionar e controlar os planos e projetos). Segundo o Decreto nº 6.218/2007, que regulamentou a recriação da Nova SUDAM e instituiu o CONDEL, este conselho tem entre as suas competências regimentais, a de propor os critérios e prioridades de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na área de atuação da Nova SUDAM. Também cabe a ele propor um projeto de lei que instituirá o Plano Regional de Desenvolvimento Regional da Amazônia, ainda em elaboração (SUDAM, 2008).

Tanto as diretrizes da PNDR, como aquelas contidas no Plano Amazônia Sustentável, remetem a esse plano regional (a ser desenvolvido no âmbito da Nova SUDAM) o detalhamento das prioridades de ação e dos investimentos necessários ao desenvolvimento da região.

### 5.2.5 Plano Amazônia Sustentável

O Plano Amazônia Sustentável - PAS começou a ser elaborado em 2003 na linha de ação do Ministério de Integração Nacional, de planejamento macro-regional para as áreas da Amazônia, do Nordeste e do Centro-oeste, mas com coordenação conjunta com o Ministério do Meio Ambiente. Iniciado na primeira gestão, o plano só foi oficialmente lançado no segundo mandato de governo, em 2008<sup>222</sup>, a essa altura bastante descaracterizado dos debates que inicialmente havia incorporado (conforme se verá adiante).

O plano abrange o território dos nove estados da Amazônia Legal e prevê uma agenda de 16 “compromissos” (dos governos federal e estaduais envolvidos) pelo desenvolvimento sustentável da Amazônia e por uma maior

---

<sup>222</sup> Cabe ressaltar que a escolha do coordenador do PAS envolveu um controvertido episódio de desligamento da Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, ativista histórica no setor ambiental, que renunciou ao cargo após o anúncio de que o Presidente Lula havia escolhido o Ministro Extraordinário de Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, para coordenação do plano. É bem verdade, no entanto, que o evento foi só o estopim diante do estremecimento que já vinha ocorrendo na relação da ministra com setores do governo e seus aliados. Os maiores embates do Ministério do Meio Ambiente na gestão de Marina Silva (2003-2008) se deram em torno da sua posição contrária em relação: à legalização de safras de grãos transgênicos, ao licenciamento precipitado de obras do PAC (sobretudo das hidrelétricas do Rio Madeira), à expansão do agronegócio nos biomas do cerrado e amazônico e mais recentemente à legalização de grilagem de terras na Amazônia (através da Medida Provisória nº 422/ 2008) em propriedades controladas de forma irregular até 1.500 hectares, quando a Constituição Federal determina o limite de até 100 hectares.

presença do Estado na região (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008) – o que confere ao plano um caráter de “boas intenções”, posto que esses compromissos são nele listados de forma desarticulada de medidas concretas e metas para sua implementação.

O PAS sofreu grandes alterações desde a sua concepção. Segundo alguns ambientalistas que, em 2003, participaram do processo de criação do plano, as mudanças fizeram com que ele fosse esvaziado e perdesse seus aspectos mais transformadores.

Segundo Bertha Becker, que colaborou com a elaboração da primeira versão do plano, o PAS foi perdendo características aos poucos: "o PAS era muito inovador, ele reconhecia a necessidade de produzir sem destruir a natureza com o uso de novas tecnologias e considerando a diversidade regional da Amazônia"<sup>223</sup>.

Conforme Roberto Smeraldi, diretor da organização Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, o plano não foi discutido amplamente como se previa - a legitimidade do plano dependia do debate público com atores regionais<sup>224</sup>. Smeraldi critica também o fato do plano ter abandonado a abordagem por sub-regiões e o padrão de financiamento que previa um comando único entre as diferentes fontes de recursos para a região.

O PAS se restringe a uma espécie de cartilha de orientações estratégicas a ser internalizada “no âmbito das políticas setoriais, das instituições governamentais (federais, estaduais e municipais) e das organizações da sociedade regional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, p.91). Na prática, a operacionalização do plano remete à implementação do Zoneamento Econômico-Ecológico – ZEE<sup>225</sup> da Amazônia Legal (ainda em fase de elaboração por parte dos estados da região)<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Em depoimento publicado no site <http://www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=269700>, acessado em 09/05/2008.

<sup>224</sup> Idem.

<sup>225</sup> O Zoneamento Econômico Ecológico é um instrumento da política nacional do meio ambiente que atua na organização territorial, conforme o decreto n.º 4297/2002, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar condições de sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais.

<sup>226</sup> Somente a partir da conclusão dos ZEEs estaduais que se pretenderá definir os investimentos do Fundo Amazônia Sustentável. A previsão otimista para conclusão dos ZEEs é para o fim de 2009, o que dificultará a implementação do fundo até o fim da gestão Lula (cf. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8079&idMenu=8572>, acessado em 10/03/2009).

É curioso observar que as genéricas estratégias de implementação listadas no plano elencam desde as iniciativas do Ministério do Meio Ambiente de combate ao desmatamento e implementação de unidades de conservação, à defesa de uma maior participação do Estado no fomento ao desenvolvimento de atividades econômicas e na provisão de infra-estrutura na região. Nesse último aspecto, o plano que se diz defensor “da aceleração do desenvolvimento sustentável na Amazônia” lista como estratégicas as obras de infra-estrutura do PAC (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, p.84 e ss), centradas na matriz hidrelétrica e rodoviária, reconhecidamente predatórias do meio-ambiente na região.

Também chama a atenção o fato de que as ações concretas do Ministério do Meio Ambiente que visando o incentivo a um modelo sustentável na Amazônia não estão incluídas no PAS, sejam elas: medidas visando o combate ao desmatamento (sobretudo o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, instituído em 2004), a criação de Unidades de Conservação - UCs (13 UCs foram criadas na Amazônia no governo Lula) e mosaicos de áreas protegidas em torno da área de influência da BR-163, da BR- 319 e na terra do Meio (PA), as operações de derrubada de fornos de carvão e apreensão de madeira e gado ilegais<sup>227</sup>.

Não é objetivo desse capítulo analisar detalhadamente as medidas ambientais da gestão federal, vale apenas ressaltar que elas têm sido implementadas não sem disputas internas no governo. Desde 2003, as diretrizes de ação do Ministério do Meio Ambiente têm estado no centro das polêmicas em torno de questões como a expansão do agro-negócio no bioma amazônico, o papel dos assentamentos no desmatamento das florestas e mais recentemente a temática da regularização fundiária na Amazônia.

Conforme se verificou, a ação do Ministério da Integração Nacional avançou programaticamente, mas ficou muito aquém de balizar investimentos em políticas setoriais, e de conferir-lhes uma clivagem regional. Dentro do Ministério, os recursos são majoritariamente concentrados nas ações voltadas ao setor de recursos hídricos - alocados sobretudo na região nordeste do país

---

<sup>227</sup> Cf. Ministério do Planejamento (2007).

(MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007a), diferentemente do que se esperaria a partir do conteúdo do discurso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - que coloca em plano central a ação em sub-regiões prioritárias de investimento (de baixa-renda, estagnadas e dinâmicas, conforme mapa referencial da PNDR). Discussões profícuas não se traduziram em ações concretas, não avançaram no campo institucional ou no modelo de gestão, e a manutenção no padrão de financiamento regional vigente, ainda trava a implementação de um federalismo cooperativo e uma maior integração de ações entre os entes federados tão propaladas nos discursos presentes nos diversos planos multi-escalares elaborados por esse órgão.

Conforme se verificará na ação de outros ministérios analisados a seguir, prevalece a falta de coordenação político-programática no campo de ação territorial entre setores do governo federal<sup>228</sup>. Essa desarticulação corrobora as contradições entre os objetivos do planejamento regional e das políticas setoriais circunscritas em pastas ministeriais e seus respectivos comandos políticos (GUIMARÃES NETO, 2006; SENRA, 2007a). A complexidade das relações entre órgãos do governo federal, a sobreposição de políticas e sistemas, muitas vezes concorrentes, e ainda, a definição de investimentos à revelia dos planos elaborados são funcionais à fragmentação das ações no campo do desenvolvimento territorial no Brasil.

### **5.3 As diretrizes do Ministério das Cidades, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas ações setoriais**

Na atual gestão federal, outro órgão que tem ação central na condução de políticas territoriais é o Ministério das Cidades. Criado em 2003, é responsável pela coordenação da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU.

A criação desse Ministério concretizou a proposta de implementação de uma instância federal voltada para o tratamento de questões urbanas que

---

<sup>228</sup> Note-se que essa falta de articulação entre políticas territoriais não é só horizontal, ela se reproduz também verticalmente nas relações entre entes federados. Governos estaduais, por exemplo, promovem regionalizações dos seus territórios para efeito de descentralização da gestão, que geralmente não coincidem com programas federais e ações municipais (SENRA, 2007a).

vinha sendo cogitada desde a década de 80, no âmbito da luta social pela reforma urbana, e que foi formulada mais claramente no Projeto Moradia<sup>229</sup> (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

O Ministério das Cidades foi estruturado de maneira a tratar de temáticas centrais do desenvolvimento urbano (que são essencialmente de competência municipal, mas para as quais esse órgão assumiu um papel de coordenador e de orientador de linhas de ação), quais sejam: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, e ainda, programas urbanos voltados ao tratamento de problemas de ordem imobiliária e fundiária.

A partir de sua criação, o Ministério convocou Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007<sup>230</sup> (em eventos que foram precedidos por conferências municipais e estaduais) para discussão das bases da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas políticas derivadas. Na primeira conferência, foi criado o Conselho Nacional das Cidades<sup>231</sup>, com competência deliberativa e consultiva sobre as diretrizes da PNDU<sup>232</sup> e suas políticas setoriais. Nesse sentido, o Conselho aprovou, dentre várias propostas elaboradas junto às Secretarias do Ministério, a Política Nacional de Habitação, a Política Nacional de Saneamento, a Política Nacional de Mobilidade e

---

<sup>229</sup> O Projeto Moradia foi elaborado pelo Instituto Cidadania (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP presidida à época do projeto pelo atual Presidente Luís Inácio Lula da Silva). Em sua última versão, o projeto defendia a criação de “um sistema de articulação ministerial das ações da política urbana e habitacional, sob responsabilidade direta do Presidente da República” (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.12). Nessa proposta, o referido sistema deveria reunir organismos já existentes e outros a serem criados, como o Ministério das Cidades, além de um conselho, agências e fóruns, com a participação de representantes das áreas sindical, empresarial e demais instituições comprometidas com os objetivos de reconstrução das cidades e de promoção do acesso à moradia digna.

<sup>230</sup> Na 1ª Conferência Nacional das Cidades foram eleitos 2510 delegados, as 2ª e 3ª contaram respectivamente com a participação de 1820 e 2040 delegados. Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES (2003, 2005, 2007).

<sup>231</sup> O Conselho das Cidades foi homologado pelo Decreto nº 5.031/2004 com a composição de 71 titulares (cada um com seu respectivo suplente), sendo 30 representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal e 41 representantes de segmentos da sociedade civil, com mandato de dois anos. Integram esse Conselho os Comitês Técnicos das áreas de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Planejamento Territorial Urbano e de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana. Esses 4 comitês são compostos por, no máximo, 50 membros e possuem, entre outras, a finalidade de subsidiar debates, promover articulação com órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do Conselho das Cidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais.

<sup>232</sup> A primeira proposta da PNDU foi apresentada em um seminário realizado no final de 2004, quando foi lançada a série de Cadernos do Ministério das Cidades, que reúne os debates realizados em cada área temática de atuação do Ministério e apresenta as principais questões a serem desenvolvidas para a efetivação da PNDU e suas políticas setoriais, sendo o Caderno que corresponde à PNDU, o primeiro da série (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004a).

Transporte Urbano, a Política Nacional de Trânsito, o Programa Nacional de Regularização Fundiária e a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos<sup>233</sup>.

Segundo Maricato (2008, p.16), não resta dúvida de que a ampliação da participação na definição de políticas públicas federais “contribuiu para a expansão do debate sobre as cidades e para incorporar militantes aos movimentos sociais existentes”; entretanto, no decorrer desses processos de construção da participação em espaços institucionais, “as forças do atraso (...) cobram seu preço”. O que se revela, segundo a autora, na tendência que se verifica atualmente de restrição dos principais movimentos sociais urbanos à agenda governamental e institucional e em processos<sup>234</sup> que contradizem as motivações iniciais que pautaram a incorporação da participação social nos processos decisórios de políticas públicas federais:

Em vez de ampliar a democracia e subordinar o Estado, a luta pela ampliação do controle dos movimentos sociais sobre o governo é muitas vezes guiada pelo atendimento das demandas de suas bases e não à construção de políticas baseadas em direitos universais. Não podemos dizer que essa é a condição hegemônica na esfera federal, mas há uma forte dinâmica nesse sentido contrariando as diretrizes que deram origem a esses processos participativos (MARICATO, 2009, p.16).

As ações do Ministério das Cidades impulsionaram a inclusão da questão urbana na agenda política federal, avançando com a elaboração de programas, marcos regulatórios e medidas que resultaram na criação de: um programa de regularização fundiária<sup>235</sup>, uma temática ineditamente tratada na instância federal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c); a criação dos marcos

---

<sup>233</sup> Desenvolvida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, com o intuito de estimular a elaboração de Planos Diretores que é obrigatória para todas as cidades com mais de 20.000 habitantes - segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

<sup>234</sup> A autora faz uma leitura atual sobre os movimentos sociais urbanos e identifica que: “alguns deles evoluíram para um formato oligarquizado, mantendo lideranças que não se renovam, controle pessoal sobre as bases locais e estreita ligação com determinados parlamentares repetindo o fenômeno dos currais eleitorais, quando não lançam seus próprios candidatos a cargos eleitorais. Faz parte ainda da relação entre lideranças e suas bases, ações definidas pelas estratégias de sobrevivência pessoal que foram reforçadas pela alta taxa de desemprego.” (MARICATO, 2008, p.16).

<sup>235</sup> Esse plano também chamado de Programa Papel Passado apóia Estados, Municípios, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais. Até o fim de 2006, as ações de regularização acompanhadas pelo programa envolveram 2.162 assentamentos (em 283 municípios) e 1,35 milhão de famílias com processo de regularização fundiária iniciado, das quais 300,33 mil receberam o título de posse ou propriedade do seu imóvel (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007).



regulatórios do saneamento<sup>236</sup> e da mobilidade urbana<sup>237</sup> e a criação da Lei do Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>238</sup>.

No setor de saneamento, o Ministério das Cidades instituiu novos programas e definiu regras de contratação segundo critérios de seleção pré-fixados e publicamente divulgados na *internet* (num cenário em que não havia clareza sobre os critérios para seleção de propostas nas políticas setoriais urbanas). Houve um aumento significativo nas contratações na área de saneamento que não se verificava desde a década de 80<sup>239</sup>. Revertendo o quadro de contenção de recursos dos anos anteriores, foram contratados, entre 2003 e 2006, R\$10,56 bilhões em obras e ações de saneamento básico em todas as regiões do país, em especial as mais carentes (MARICATO, 2007a).

A Política Nacional de Habitação se pautou nas diretrizes do Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANIA, 2002) que basicamente se estruturava em torno de duas frentes de ação: a ampliação<sup>240</sup> do mercado habitacional privado - de forma a nele incluir a classe média, e a ampliação da promoção subsidiada

---

<sup>236</sup> A aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007 institui o marco regulatório do saneamento ambiental, contrariando a perspectiva de privatização que estava em disputa havia pelo menos 13 anos. Dentre as principais mudanças estabelecidas nessa lei está o controle social na gestão dos serviços prestados de saneamento, através da criação de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade o acesso a informações, representação técnica e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

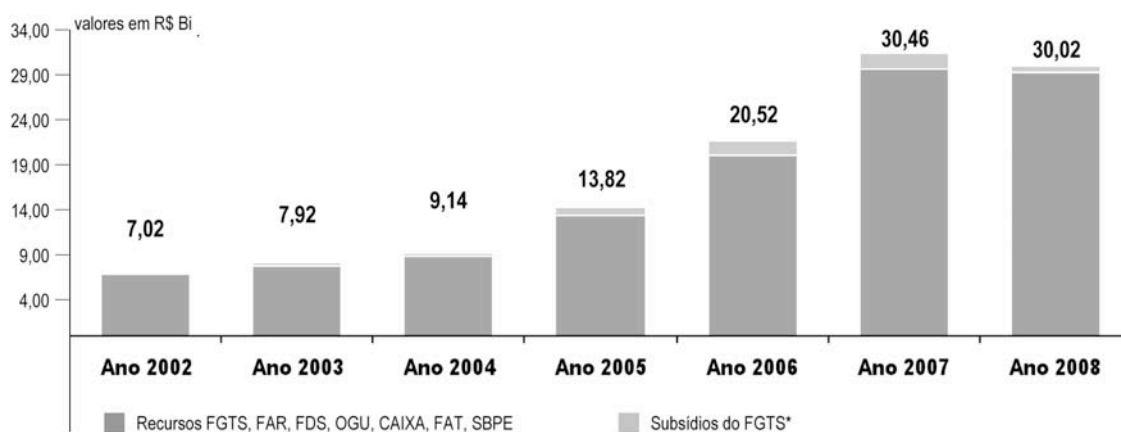
<sup>237</sup> Projeto de Lei nº 1.687/2007, que está em tramitação no Congresso Nacional e não tem sido tratado com a urgência devida, haja vista a dimensão do problema de transporte urbano no Brasil (MARICATO, 2008).

<sup>238</sup> A Lei nº 11.124/ 2005 institui o Fundo e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi a primeira proposta de iniciativa popular aprovada no país, ela tramitou no Congresso Nacional por 13 anos. Através do Fundo, objetiva-se articular políticas e programas habitacionais nos três níveis de governo, direcionando-os para o atendimento de famílias de baixa renda por meio da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões. A aprovação dessa lei criou as bases para a implementação do novo sistema de habitação proposto pelo governo federal e implicou na criação um conselho específico para gestão do fundo, além de ter condicionado o repasse de recursos federais à existência de planos habitacionais, conselhos e fundos estaduais e municipais.

<sup>239</sup> Para reverter o quadro de contenção de recursos no setor de saneamento, o Ministério das Cidades envolveu-se também em uma importante disputa interna ao governo para autorização de gastos com saneamento, excepcionalizando esses recursos do cálculo do superávit primário (via acordo da Secretaria do Tesouro Nacional junto ao Fundo Monetário Internacional) (MARICATO, 2008).

<sup>240</sup> Teve importante papel no aumento dos recursos para habitação, o empenho do Ministério das Cidades pela aprovação de medidas para ampliação do mercado privado direcionado às classes médias: através da Lei nº 10.931/2004 - que conferiu segurança jurídica ao mercado privado, e de normas do Conselho Monetário Nacional - que permitiram a liberação de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo que estavam há anos retidos no Banco Central. No campo dos investimentos para a baixa renda, as medidas de gestão tomadas se deram através da Resolução Normativa do nº 460/2004 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que permitiu a ampliação cerca de R\$ 1,2 bilhão no montante de subsídios para o exercício de 2005, através do remanejamento de recursos no interior do orçamento do FGTS.

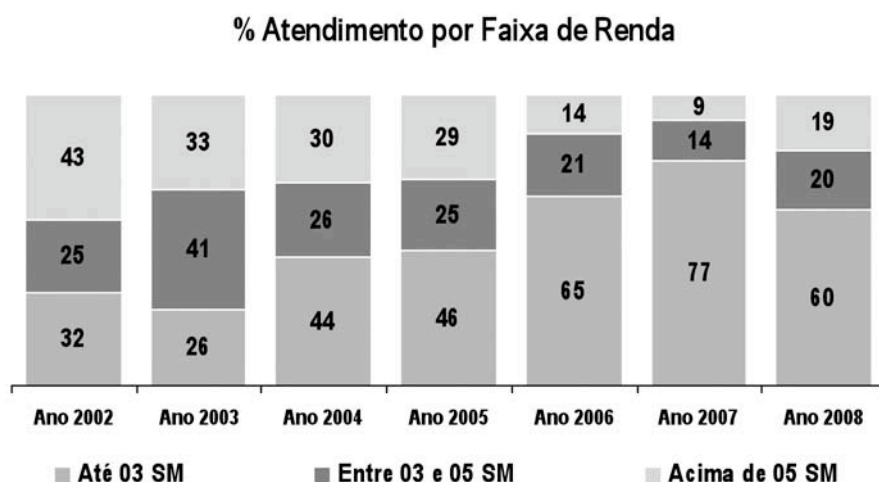
de moradia orientada para as faixas de renda mais baixas – de até 3 salários mínimos, onde se concentra de 90,9% do déficit habitacional brasileiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008). Entre 2003 e 2008, o governo federal investiu cerca R\$ 59,96 bilhões em habitação, sendo que 73% desses recursos foram destinados à população com renda de até 5 salários mínimos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).



**gráfico 5.1. INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO - GOVERNO FEDERAL (2003-2008)**

fonte. Ministério das Cidades, 2009. (Informações atualizadas até agosto/2008).

\* Resolução Normativa do Conselho Curador do FGTS nº 460/2004, contabilizada a partir de junho de 2005.



**gráfico 5.2. INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO - GOVERNO FEDERAL (2003-2008)  
ATENDIMENTO POR FAIXA POPULACIONAL**

fonte. Ministério das Cidades, 2009. (Informações atualizadas até agosto/2008)

Apesar da ampliação de recursos, os descaminhos consagrados nos complexos processos de programação orçamentária (através de emendas

parlamentares<sup>241</sup> e negociações que escapam aos critérios técnicos de elaboração) têm interferido no processo de alocação de recursos para o desenvolvimento urbano, que não raramente acaba por contradizer as diretrizes do Ministério das Cidades e suas prioridades setoriais. Os complexos interesses, inclusive particularistas, e as negociações em torno de peças orçamentárias do governo (não raramente em troca de apoio ao governo), restringem as possibilidades de execução de planos e políticas urbanas previamente definidas (MARICATO, 2008).

A troca de comando no Ministério, em 2005, também foi um entrave à trajetória política iniciada em 2003. O Ministério que havia sido ocupado, sob a coordenação do Ministro Olívio Dutra (por uma equipe de profissionais, na sua maioria, ativistas de partidos progressistas ou de movimentos sociais e sindicais, alguns com trajetória acadêmica, muitos com experiência em prefeituras municipais que desenvolveram gestões democráticas inovadoras), teve sua trajetória arrefecida no episódio de mudança de ministro, negociada com partido conservador, em nome de um pacto por governabilidade (MARICATO<sup>242</sup>, 2008).

(...) as alianças destinadas a garantir maioria nas votações no Congresso Nacional, e as disputas internas ao PT, levaram o governo a entregar o Ministério das Cidades, em 2005, a um partido de cunho conservador e perfil clientelista. Parte da equipe anterior deixou o governo federal e parte continuou no Ministério esforçando-se para implementar os programas já definidos, mas a mudança arrefeceu o ímpeto transformador que marcou o órgão de governo na construção de uma política pública federal de desenvolvimento urbano (MARICATO, 2009, p. 13).

Essa ruptura foi decisiva para a continuidade de alguns projetos que vinham se delineando dentro do ministério. É o caso, por exemplo, da

---

<sup>241</sup> A inserção de emendas parlamentares à elaboração orçamentária é mecanismo previsto no artigo 166 da CF/1988. Elas estão sujeitas a restrições de diversas ordens, como limites de emendas por parlamentar e bancada coletivas, ou mesmo impossibilidade de acarretar aumento na despesa final do orçamento (à exceção em casos de erros ou omissões nas receitas previstas). Esse sistema de inserção de emendas às programações orçamentárias no país, apesar de constitucionalmente legítimo, presta-se usualmente a negociações clientelistas em torno da peça orçamentária, com base de troca por apoio político ao governo.

<sup>242</sup> A autora fez parte da equipe de transição de governo, que criou várias unidades administrativas, dentre elas, o Ministério das Cidades, e permaneceu no governo como Secretária Adjunta até 2005, quando houve mudança na condução do órgão, com a saída do Ministro Olívio Dutra (Partido dos Trabalhadores - PT) e posse do Ministro Márcio Fortes (indicado pelo Partido Progressista - PP).

orientação (com a qual a equipe coordenada pelo ministro Olívio Dutra vinha trabalhando) de integrar as diretrizes da política urbana a uma leitura regional da dimensão territorial do desenvolvimento. Nesse sentido, o Ministério das Cidades contratou um estudo ao Observatório das Metrôpoles<sup>243</sup> (2005), que resultou numa tipologia de cidades com o objetivo de fornecer parâmetros para o investimento público em desenvolvimento urbano, tendo em vista a diminuição da desigualdade social e regional, contribuindo, em última instância, para um projeto desenvolvimento do território nacional.

O estudo teve como objetivo classificar as cidades brasileiras em grupos com características semelhantes e inserção em regiões similares quanto ao grau de desenvolvimento econômico<sup>244</sup>. A formulação dessa tipologia de cidades - consubstanciada em 19 tipos - tinha em vista subsidiar a definição de políticas públicas para áreas urbanas no país.

Outras iniciativas do Ministério também encontraram dificuldades de ser implementadas, como é o caso do Plano Nacional para Regiões Metropolitanas, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, e mais recentemente do Plano Nacional de Habitação (lançado em 2008 e relegado ao segundo plano diante do lançamento de um pacote de construção habitacional lançado pelo governo federal em março de 2009).

Em linhas gerais, as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano do Ministério das Cidades permaneceram circunscritas às temáticas intra-urbanas, à exceção da política setorial de habitação, que se voltou à

---

<sup>243</sup> O Observatório das Metrôpoles é composto por integrantes do Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de Pernambuco (PPGEO-UFPE). O estudo referido foi realizado sob coordenação geral de Jan Bitoun, a coordenação técnica de Livia Izabel Bezerra de Miranda, e consultoria de Tânia Bacelar de Araújo e Ana Cristina Fernandes, partindo da abordagem regional que serviu de base para a PNDR (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2003) e de estudos elaborados sobre a rede de cidades brasileiras pelo CEDEPLAR (2000) e IPEA/IBGE/UNICAMP (2002).

<sup>244</sup> Os indicadores utilizados no estudo se baseiam nas diversas dinâmicas socioeconômicas das cidades a partir das seguintes variáveis: inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico (segundo tipologia da PNDR); posição na rede de cidades (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas respectivamente pelo CEDEPLAR, 2000 e pelos IPEA/UNICAMP/IBGE, 2002); tamanho das cidades e grau de concentração populacional; grau de concentração de atividades urbanas e porcentagem da população empregada nos setores secundário e terciário; e por fim, indicadores socioeconômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território. O cruzamento de dados caracteriza as cidades segundo níveis de pobreza e desigualdades sociais, identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e socioambientais e, ainda, se a cidade dispõe ou não de meios materiais para enfrentá-los. A definição dessa tipologia pretendia estabelecer critérios para a elaboração de políticas específicas para cada grupo de cidades (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

incorporação de uma leitura regional do déficit habitacional, quando da elaboração do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB (que se baseou na discussão proposta no estudo de tipologias de cidades, conforme item a seguir).

### **5.3.1 PLANHAB x Pacote habitacional**

O Ministério das Cidades contratou a realização do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB<sup>245</sup> que foi elaborado entre 2007 e 2008, mediante realização de seminários regionais, oficinas técnicas com segmentos sociais, grupos de acompanhamento e debates nos conselhos das Cidades, Curador do FGTS e gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O objetivo do plano era formular estratégias para equacionar as necessidades habitacionais no país, com base na definição, dentre outros aspectos, de cenários, metas físicas e financeiras, modelagens de financiamento e propostas políticas, institucionais e para a cadeia produtiva da habitação. Tais estratégias foram elaboradas com medidas de curto e longo prazo, estimando-se que o déficit habitacional de 7,9 milhões de moradias acumulado até 2006 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008) seja acrescido de mais 27 milhões de residências até o ano de 2023.

A formulação do PLANHAB considerou, além de indicadores urbanísticos e socioeconômicos dos municípios brasileiros, a sua inserção regional para um melhor atendimento de suas necessidades, tomando como base o estudo das tipologias das cidades brasileiras (do Observatório das Metrôpoles, 2005). No plano, foram projetados três cenários de destinação de recursos para o setor habitacional e dividiu-se a população em cinco grupos de atendimento, de acordo com a possibilidade de arcar com um financiamento habitacional. As categorias vão desde o primeiro grupo, que não possui capacidade alguma de assumir um empréstimo, ao último, que engloba a população que pode ser atendida pelo mercado (CONSÓRCIO VIA PÚBLICA/FUPAM-LABHAB/LOGOS ENGENHARIA, 2008).

---

<sup>245</sup> Consórcio Via Pública/FUPAM-LABHAB/Logos Engenharia, 2008.

Antes mesmo que o plano fosse divulgado, o governo federal lançou, em março de 2009, um Pacote Habitacional (Programa “Minha casa, minha vida”) cuja meta é a construção de cerca de 1 milhão de casas para famílias com renda de até dez salários mínimos (Medida Provisória nº. 459/2009). O Pacote Habitacional não levou em conta as medidas propostas de maneira articulada ao PLANHAB, mas apropriou-se de mecanismos sugeridos no plano de maneira parcial, restringindo-se às ações de curto prazo, limitando-se a incorporar algumas das medidas de financiamento (como por exemplo, a criação de um fundo garantidor para cobrir inadimplências de mutuários de baixa renda).

O investimento público estimado para o pacote é da ordem de R\$ 34 bilhões (com recursos da União, do FGTS e BNDES), mas não há prazo para as construções serem concluídas. A parcela mínima do financiamento foi definida em R\$ 50, e o valor máximo do imóvel a ser financiado (na faixa de renda familiar de 3 a 6 salários mínimos) foi definido em R\$ 130 mil - nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio e Distrito Federal; em R\$ 100 mil - nos municípios com mais de 100 mil habitantes e demais regiões metropolitanas das capitais e em R\$ 80 mil nos demais municípios. O pacote prevê a produção de 400 mil moradias para a faixa populacional com renda até três salários mínimos, 400 mil entre três e seis e 200 mil até dez salários.

Anunciado como uma estratégia do governo para impulsionar o crescimento da economia brasileira, gerar empregos e enfrentar os efeitos da atual crise global (iniciada em 2008), esse pacote de medidas restringe a produção habitacional a um mero conjunto de instrumentos de ampliação do acesso ao crédito e desoneração da indústria da construção, sem qualquer conexão com estratégias fundiárias ou urbanísticas – o que gera uma tendência a se revisitar o histórico (dos anos de 1964 a 1985) de produção habitacional em larga escala mediante um padrão urbano precário, periférico.

O lançamento desse pacote consubstancia uma política de financiamento do desenvolvimento urbano que não ignora somente o PLANHAB (articulador de metas e instrumentos para tratar a questão habitacional no país), mas uma série de avanços conquistados nesse campo, dentre os quais, todo um aparato legal que permitiria maior regulação

territorial, a possibilidade de ampliação do acesso ao solo urbanizável (através de mecanismos do Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/2001), do direito à assistência técnica gratuita para produção de moradias de interesse social para famílias de baixa renda (conquistado através da Lei nº 11.888/2008), e sobretudo de articulação das instâncias federais proporcionada pelo Sistema Financeiro da Habitação (Lei nº.11.12/2004) (ROLNIK & NAKANO, 2009).

A priorização dada ao pacote habitacional, à revelia do debate que ensejou a produção do PLANHAB, encerra mais um episódio da atual gestão federal de disputa em torno de distintas concepções de desenvolvimento territorial (nesse caso, mais especificamente urbano) e de desconstituição dos esforços promovidos por alguns setores do governo na tentativa de fortalecer a capacidade do Estado de planejar e gerir o território.

#### **5.4 O PPA 2008-2011 e o Estudo do Ministério do Planejamento para a territorialização do orçamento federal**

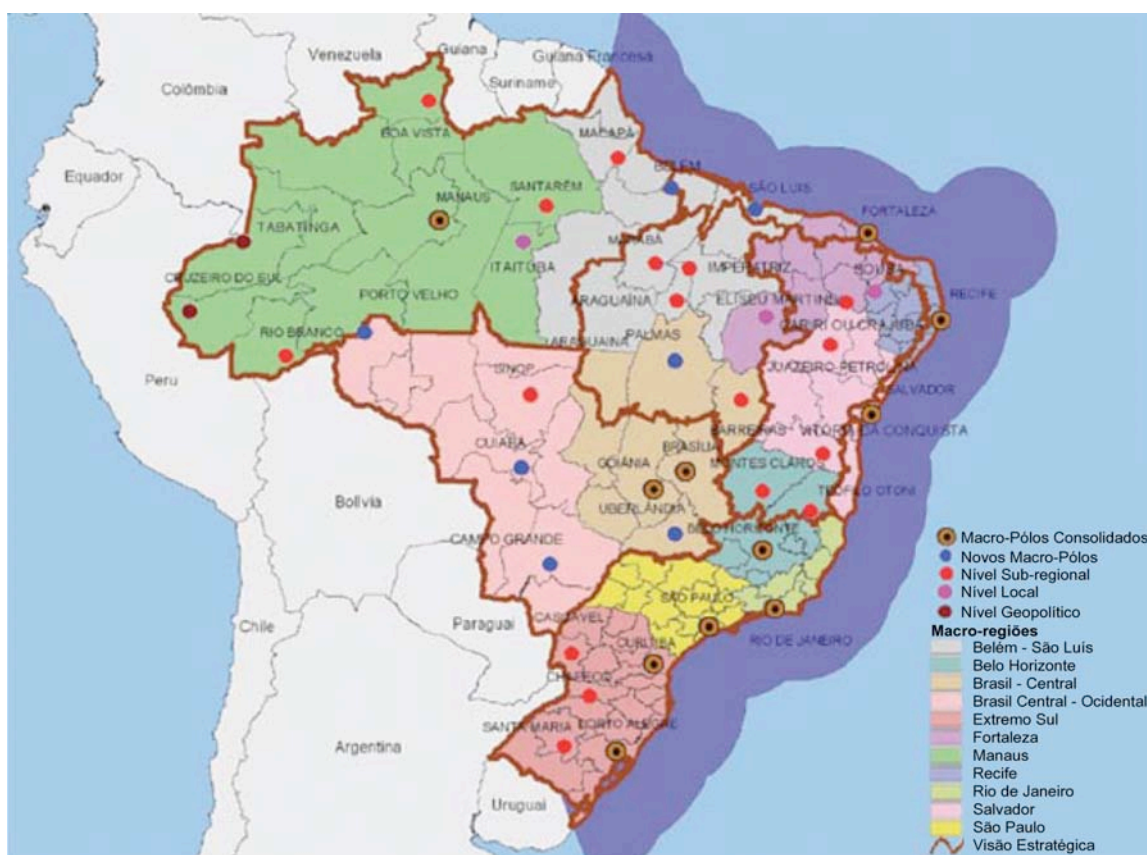
Se a tendência à desarticulação das políticas territoriais entre os diversos setores do governo federal já se delineava desde o primeiro mandato das gestões Lula, ela se reiterou no segundo, quando um estudo<sup>246</sup> contratado, em 2006, para subsidiar a territorialização do Plano Plurianual 2008-2011 (e estruturar o processo de planejamento de investimentos do governo federal, em especial no que tangia à sua dimensão regional) foi desconsiderado no momento da elaboração da peça orçamentária plurianual em 2007.

Como o objetivo central do contrato, ou seja, a regionalização dos investimentos do PPA 2008-2011, não se concretizou, o próprio título do estudo foi alterado quando do seu lançamento oficial, excluindo a alusão ao plano plurianual, limitando-se ao “estudo da dimensão territorial do planejamento” governamental em geral (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008).

---

<sup>246</sup> O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (organização social voltada para realização de atividades de interesse público, sob o controle Ministério da Ciência e Tecnologia) foi contratado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a realização do “Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo” (CGEE, 2006).

O projeto desenvolveu-se em diversos módulos temáticos<sup>247</sup> que articulados deram base à proposição de uma carteira de investimentos organizada territorialmente, segundo uma visão estratégica do desenvolvimento nacional (para um horizonte de vinte anos) e critérios de regionalização baseados numa abordagem policêntrica do país (que definiu territórios de estratégia, macro-pólos e sub-regiões – conforme figura a seguir).



**figura 5.5. REGIONALIZAÇÃO NO ESTUDO PARA SUBSIDIAR A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO**  
 fonte. Ministério do Planejamento, 2008

<sup>247</sup> Sete volumes, organizados em módulos temáticos, compuseram o documento final desse estudo. O Módulo 1 definiu as bases conceituais e metodológicas do projeto. O Módulo 2 construiu uma visão territorial estratégica para o país num horizonte até 2027. O Módulo 3 apresentou a proposta de regionalização, em duas escalas (macro-regional e sub-regional), para o território brasileiro. O Módulo 4 realizou análises prospectivas a respeito de setores (transporte, energia, comunicações, infraestrutura hídrica, saneamento, habitação, educação, saúde, ciência e tecnologia, entre outros) e temas (desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, meio ambiente, demografia e inovação, entre outros) que influenciam fortemente na dinâmica e na organização territorial atual e futura do Brasil. O Módulo 5, considerado central no estudo, identificou um conjunto de iniciativas estratégicas, organizadas em agrupamentos territoriais (regiões de referência), compreendendo as dimensões econômica, social, ambiental, informação e conhecimento. O Módulo 6 estimou os impactos socioeconômicos em regiões de referências da carteira de investimento identificada no módulo anterior. O Módulo 7 empreendeu a análise de sustentabilidade da carteira de investimentos por região de referência (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008).



A construção dessa tipologia multi-escalar de trabalho serviu, no estudo, a uma priorização da ação governamental em regiões capazes de promover uma maior interiorização, e conseqüentemente, uma melhor equalização do desenvolvimento territorial. Essas áreas, tidas como possíveis vetores de desenvolvimento, orientaram ações compatíveis com as suas especificidades regionais e foram levadas em consideração na indicação da carteira de investimentos<sup>248</sup> organizada territorialmente segundo a regionalização proposta no documento (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008).

Extrapolando os objetivos desse capítulo, uma avaliação mais detalhada sobre esse estudo. Cabe apenas ressaltar que o esforço empreendido em realizar uma proposta técnica inédita, com critérios de regionalização do orçamento federal, foi ignorado no momento de elaboração do Plano Plurianual para o qual o projeto havia sido contratado - em mais uma circunstância, na trajetória dessa gestão federal, em que se desconsiderou o esforço de planejamento territorial integrado em privilégio de uma ação fragmentada sobre o território.

Não há sinais no PPA 2008-2011 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007) de incorporação de critérios de investimentos desdobrados regionalmente conforme o estudo do Ministério do Planejamento<sup>249</sup>. Há sim, uma centralidade<sup>250</sup> conferida aos investimentos previstos no Programa de

---

<sup>248</sup> No que se refere especificamente ao processo de elaboração da Carteira de Investimentos, ele foi desenvolvido a partir de um levantamento das iniciativas já existentes no âmbito do Governo Federal e no setor produtivo, com o intuito de produzir uma avaliação dos impactos socioeconômicos e ambientais desses investimentos no território. A partir dessas etapas, realizou-se uma complementação da carteira, com investimentos que aproximassem as ações de desenvolvimento territorial verificadas as estratégias e diretrizes definidas no estudo, que priorizava a promoção de um desenvolvimento regional sustentável e mais equilibrado, com equalização regional dos investimentos no país (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008). Quando o "Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento" já estava em fase final de elaboração, o PAC foi lançado. Diante da centralidade desse programa na agenda de investimentos do governo, sobretudo no campo de infra-estrutura, os projetos do PAC foram incluídos na análise da carteira de investimentos.

<sup>249</sup> No discurso, o PPA alega incorporar a dimensão territorial no planejamento de governo, fazendo alusão às diretrizes presentes no estudo do Ministério do Planejamento (tais quais: "a superação das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; o uso sustentável dos recursos naturais; o apoio à integração sul-americana", dentre outros) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007, p.13). A análise do PPA, no entanto, reitera a priorização dada à agenda da carteira de projetos do PAC.

<sup>250</sup> A centralidade do PAC no PPA 2008-2011 é tão expressiva, que na lei que instituiu o PPA (Lei nº 11.653/2008), foi inclusive aprovado um polêmico artigo, de número 12, que autoriza o governo a

Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010), que segundo análise do capítulo a seguir, conforma um elenco de projetos, sobretudo de infraestrutura logística e energética, que parte de uma abordagem setorial de ação sobre do território nacional.

A falta de coordenação entre os setores do governo federal, os embates políticos travados em torno de distintas visões sobre o desenvolvimento territorial para o país, a desconstituição de iniciativas de planejamento, a reprodução de discursos que não se traduzem em ações concretas, reiteram as contradições históricas do desenvolvimento territorial no país. Reproduzem a tradição de implantação de planos sem projeto, de projetos sem plano e as contradições expressas entre os objetivos do planejamento regional e das políticas setoriais.

Esse processo de desconstituição das iniciativas de planejamento territorial desenvolvido nas gestões do presidente Lula encontra seu ápice no lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007 à revelia do exercício de planejamento realizado pelos distintos setores de governo analisados (conforme iniciativas de planejamento discutidas nesse capítulo).

O capítulo a seguir analisa como a dimensão territorial é tratada no PAC, que conforme se verá, é um programa de governo que assume centralidade na atual gestão federal. Avalia quais as conseqüências para o desenvolvimento territorial nacional em se priorizar a execução de um *portifolio* de obras que prescinde de uma visão integrada do território, reproduzindo uma lógica fragmentária de ação sobre o espaço nacional e suas regiões. O foco do capítulo seguinte concentra-se nas obras do PAC no estado do Pará, a partir das quais se analisa em que medida esse programa reitera o lugar subordinado da Amazônia no desenvolvimento territorial brasileiro, como região exportadora de produtos primários, energia e *commodities*, e fronteira de apropriação de recursos territorializados.

---

remanejar um elevado percentual de até 30% dos recursos do PAC nas leis orçamentárias, até 2011, para complementar ações do programa.

## Capítulo 6

### O Programa de Aceleração do Crescimento: ruptura ou continuidade das contradições históricas da ação estatal sobre o território brasileiro?

O presente capítulo dedica-se à análise do Programa da Aceleração do Crescimento – PAC, partindo de uma leitura sobre como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada nesse programa que, a despeito de ser voltado ao crescimento da economia nacional, sintetiza a estratégia do governo para o desenvolvimento territorial no país ao prever a realização de obras infra-estruturais, com impactos potenciais sobre o território nacional e suas regiões.

O estudo sobre o PAC, que ora se apresenta, refere-se a um balanço de aproximadamente dois anos iniciais de sua realização, ou seja, ao período que se estende de janeiro de 2007, quando do seu lançamento, a dezembro de 2008<sup>251</sup>. Note-se que estando o PAC ainda em desenvolvimento, a análise que se faz do programa no presente capítulo não se propõe a uma avaliação dos impactos das intervenções nele previstas, até porque, não se dispôs de distanciamento temporal suficiente para tal.

O capítulo discute, portanto, em que medida os projetos do PAC tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Estado sobre o território brasileiro, corroborando a tendência a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual, reforçando a predominância de interesses privados (sobretudo de empresas transacionais) no ordenamento das atividades econômicas e na estruturação espacial no país.

Especificamente no caso da região amazônica, o capítulo discute em que termos as ações do programa reforçam as estratégias históricas de ação federal estatal na região, conferindo-lhe um papel subordinado no desenvolvimento territorial nacional, e um caráter eminentemente exportador

---

<sup>251</sup> O recorte temporal do objeto de estudo da presente tese corresponde, conforme exposto na introdução, ao levantamento de dados acerca do PAC baseado em fontes diretas da administração federal, que disponibilizou, em fevereiro de 2009, balanço de acompanhamento das medidas e obras do programa, referente ao período de janeiro de 2007 a dezembro de 2008 (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

de energia e *commodities*, que reproduz, em última instância, os padrões socialmente excludentes e ambientalmente predatórios de ocupação do território regional.

É nessa perspectiva que esta seção da tese se atém às obras do PAC no Estado do Pará, selecionadas como objeto de estudo para ilustrar como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada no programa, e qual o lugar que este reserva à Amazônia no desenvolvimento territorial brasileiro.

## 6.1 O lançamento do PAC x o modelo conservador de política econômica do governo

Tendo sido reeleito para um segundo mandato, o governo Lula assumiu um discurso em defesa da retomada do crescimento econômico após um primeiro período de governo que tinha, segundo discurso oficial, servido para “fazer o dever” de “arrumar a casa”, o que significava, segundo interpretação de Paulani (2008), manter a política conservadora de estabilidade econômica, leia-se monetária, e a prática de austeridade fiscal.

Foi nessa perspectiva que, em janeiro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desenhado para estimular o crescimento da economia do país, associando investimentos em infra-estrutura a medidas institucionais (de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimento, de desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo). O objetivo do PAC é, em linhas gerais, o de intensificar o investimento público (por meio de um abatimento de 0,5% do superávit primário<sup>252</sup>, realizado a título do Projeto Piloto de Investimentos – PPI<sup>253</sup>, junto com investimentos de

---

<sup>252</sup> O superávit primário corresponde à receita do setor público economizada para pagamento da dívida pública (após pagamento de despesas, sem considerar juros da dívida). No primeiro ano de governo Lula, por exemplo, as metas de superávit primário estipuladas alcançaram 4,25% do Produto Interno Bruto – PIB do país (numa proporção ainda maior do que aquela praticada no último ano da gestão federal anterior, quando o superávit alcançou 3,75% do PIB). E mesmo após 2005, quando o governo saldou sua dívida junto ao Fundo Monetário Internacional, foram mantidas metas elevadas de superávit primário, numa restrição orçamentária que mantinha limitações à capacidade de investimento do setor público. Só no segundo mandato de governo Lula é que as metas de superávit têm sido ligeiramente reduzidas, alcançando valores equivalentes a 3,8% a partir de 2007 (Cf. <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica>, acessado em 20/03/2009).

<sup>253</sup> Os investimentos previstos no Projeto Piloto de Investimentos do governo federal, lançado em 2005, podem ser abatidos do cálculo do superávit primário. O PPI foi criado com o objetivo de

empresas estatais, sobretudo da PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S/A), e conseqüentemente, estimular o investimento privado no país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b).

Ao longo do primeiro mandato do governo federal petista, a política econômica desenvolvida foi de uma ortodoxia que se traduziu, conforme Paulani (2008): no continuísmo da política neo-liberal e de abertura financeira iniciadas no Brasil da década de 90, em medidas de controle inflacionário, numa conduta monetária restritiva, em práticas de altas taxas de juros e superávits primários mantidos acima das metas estabelecidas pelo próprio governo.

Para a autora, o lançamento do PAC não representou uma virada substancial nessa política econômica: em seu segundo mandato, o governo federal permanece na defesa da “estabilidade macroeconômica” tão propalada na agenda neo-liberal, e apesar de atacar alguns gargalos de infraestrutura, aumentando o investimento do setor público e incentivando o do setor privado, não rompeu<sup>254</sup> com grupos de interesse rentista e com a subordinação ao movimento de acumulação que tem se processado (na fase atual do capitalismo mundial) sob a dominância da financeirização da economia, e mais especificamente na periferia do sistema, sob uma espécie de “servidão financeira” do Estado, traduzida na sua hiperortodoxia monetária (*idem, ibidem*, p.143).

É bem verdade, porém, que o PAC remete a um ideário do tipo neo-desenvolvimentista, baseado em estratégias de desenvolvimento que visam fortalecer Estado e mercado, e em última instância, recuperar o papel do Estado como indutor do investimento e condutor da política industrial e de infraestrutura. Esse desenvolvimentismo renasceu<sup>255</sup> no Brasil na última

---

excetuar gastos, sobretudo com projetos de infraestrutura, do cálculo do resultado primário das contas do governo federal (Cf. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/ppi.asp>, acessado em 20/03/2009).

<sup>254</sup> Apesar de não ter significado uma ruptura, a mudança tímida no padrão de condução da política econômica conservadora provocada pela recuperação de investimentos públicos com o lançamento do PAC suscitou críticas de setores rentistas, analistas ortodoxos - defensores veementes do aperto fiscal, e ainda, das agências de classificação de risco (por exemplo, a agência “Moody’s descartou elevar a classificação do Brasil em razão da divulgação do PAC, e a Merrill Lynch declarou que o PAC traz ‘incerteza fiscal’”) (conforme Paulani, 2008, p.143).

<sup>255</sup> Esse neo-desenvolvimentismo renasce no Brasil sem projeto nacional, sem incorporar a crítica, já amadurecida, ao desenvolvimentismo dos anos 50 e da ditadura militar no Brasil, sem indagar a

década no bojo dos impasses causados pelas políticas neo-liberais à economia mundial, no âmbito da crise da esquerdas e da inviabilização da alternativa socialista (RIDENTI, 2008). Ele é dito “neo” por seu caráter privatista, que prioriza estratégias de desenvolvimento competitivas, prioritariamente voltadas para um modelo de economia exportadora e resulta, no Brasil e na América Latina, da inserção passiva do capitalismo nacional nas mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho face às tendências da globalização (KATZ, 2006).

Com a previsão dos investimentos do PAC, a recuperação dos investimentos públicos em infra-estrutura, após pelo menos duas décadas de estagnação, assinalaram com um potencial para provocar efeitos de elevação das taxas de crescimento econômico no país. É sabido que os investimentos em infra-estrutura exercem um poder de encadeamento econômico suficiente para colocar a atividade produtiva em movimento, elevando taxas de crescimento da economia; no entanto, esses investimentos não garantem por si sós as condições para um crescimento econômico sustentado, conforme discurso presente no PAC (KUPFER, 2007).

Com seu conjunto de intenções dispersas e desarticuladas, o PAC tampouco pode ser entendido como um programa integrado de desenvolvimento. Um verdadeiro plano de desenvolvimento passaria, segundo Paulani & Teixeira (2007, p.7), “pela recuperação da capacidade do país de fazer política econômica, o que implicaria a vontade política de alterar o modelo econômico sob cuja batuta nos encontramos”

## 6.2 A medidas previstas no PAC e a concepção de território subjacente ao programa

Em sua essência, o vasto elenco de medidas institucionais e investimentos previstos no programa consistiu numa compilação de ações que já haviam sido previstas por diversas pastas ministeriais, de investimentos que também já haviam sido anunciados por empresas estatais

---

quem serve esse neo-desenvolvimentismo em plena era da globalização capitalista e quem se apropria de fato dos seus benefícios (RIDENTI, 2009).

(KUPFER, 2007) e de projetos que em grande medida se encontravam na “prateleira” dos órgãos de governo – datando inclusive de gestões passadas, conforme se verá ao longo do capítulo.

No que tange especificamente as medidas designadas como institucionais no programa, a elas parece estar subjacente a recorrente idéia de que a questão institucional representa entrave ao desenvolvimento econômico (PUTY, 2007)<sup>256</sup>. É nesse sentido que o programa prevê medidas fiscais e de melhoria do ambiente de investimentos (leia-se, medidas de desoneração do setor produtivo e de diminuição de riscos aos investimentos privados).

Não é objetivo do estudo que aqui se propõe analisar a fundo o caráter e a implementação das medidas institucionais previstas no PAC porque elas consistem, conforme explicitado, num conjunto de ações (sobretudo de natureza econômica)<sup>257</sup> que foram designadas no programa como tendo sido elaboradas para integrá-lo, mas que, em sua essência, eram iniciativas que já estavam em andamento, algumas em tramitação no Congresso Nacional e outras já tendo inclusive sido aprovadas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b). Além disso, a análise a que esse capítulo se propõe é desenvolvida para além da dimensão econômica do programa e está focada sobre a face do PAC que tem repercussões territoriais mais diretas, ou seja, a previsão de investimentos setoriais em infra-estrutura.

É interessante destacar apenas que dentre as medidas designadas com a orientação de “melhoria do ambiente de investimentos”, encontram-se ações que fazem referência ao território e que tangem o campo de desenvolvimento regional e urbano, sejam elas: as medidas de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento (SUDAM e SUDENE, mediante Leis Complementares nº 124 e 125 aprovadas em 2007), de

---

<sup>256</sup> Informação verbal fornecida por Cláudio Puty, em apresentação realizada no XII ENANPUR, Mesa Redonda 1, intitulada “O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional”. Belém: 2007 (conforme citado na lista de referências bibliográficas).

<sup>257</sup> As medidas institucionais contidas no PAC são de natureza bastante diversificada, contemplam desde a redução de tributos (para os setores de semicondutores, de equipamentos aplicados à TV digital, de microcomputadores, de insumos e serviços usados em obras de infra-estrutura), o aperfeiçoamento do sistema tributário para pessoas físicas e jurídicas, o estímulo ao crédito e ao financiamento para os setores de infra-estrutura logística e urbana, a melhoria do ambiente de investimentos e da gestão pública, até medidas fiscais de longo prazo (como é caso do controle das despesas com a folha de pagamentos da União, a modernização de processos licitatórios e a valorização o salário mínimo) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b).

aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007) e de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (que define de forma cooperada as atribuições da União, Estados e Municípios para exercício da gestão ambiental – através do Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, em tramitação no Congresso Nacional). Essas três medidas de rebatimento territorial foram elaboradas desde a primeira gestão do governo federal petista (no âmbito dos Ministérios da Integração Nacional, das Cidades e do Meio Ambiente, respectivamente) e foram incorporadas ao discurso do PAC como se elas tivessem sido pensadas de maneira articulada, nos marcos do programa. Isso não só não aconteceu, como essas medidas foram incluídas no programa com propósitos que não tinham sido contemplados em suas propostas originais.

O fato dessas referências ao território estarem inseridas no PAC no campo de incentivo ao ambiente de investimentos no país denota a orientação do programa em privilegiar a racionalidade própria do mercado, buscando oferecer garantias e diminuindo riscos para atração de investimentos privados, numa dinâmica em que o Estado assume, através do seu planejamento e sua ação, o papel de promover uma espécie de *friendly businnes environment* para o setor privado (VAINER, 2007c)<sup>258</sup>.

O caso da recriação das superintendências regionais, por exemplo, é bem ilustrativo desse viés (*idem, ibidem*). Obviamente, quando de sua existência até o ano de 2001, as superintendências exerciam o papel de dinamizadoras dos investimentos nas suas regiões de atuação, mas esse não era o seu fim principal, nem o era no projeto do Ministério da Integração Nacional, autor da proposta de recriação da SUDAM e SUDENE que, a despeito de muitas limitações (conforme discussão apresentada no capítulo 5), tinha o intuito de recuperar o poder de articulação do Estado em regiões menos favorecidas do país, com vistas à diminuição de desigualdades regionais.

Há que se notar também o caráter meramente retórico da inclusão no PAC de recriação das superintendências de desenvolvimento regional (assim

---

<sup>258</sup> Informação verbal fornecida por Carlos Vainer, em apresentação realizada no XII ENANPUR, Mesa Redonda 1, intitulada “O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional”. Belém: 2007 (conforme citado na lista de referências bibliográficas).



como no caso das outras medidas institucionais citadas): o programa não previu alocação de recursos para a implementação ou financiamento das mesmas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b), tampouco o balanço de dois anos de desenvolvimento do programa fez alguma alusão à destinação de recursos para esses fins (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a). As superintendências recriadas em 2007 seguem trabalhando com as mesmas fontes de recursos que as agências regionais que as antecederam<sup>259</sup>.

Além dessas poucas referências ao território, o PAC “ignora que o desenvolvimento se dá de maneira desigual no espaço e que, portanto, o ritmo geral de crescimento é um componente de ritmos desiguais” (VAINER, 2007c).

O PAC não aborda a questão da dimensão territorial do desenvolvimento e é nesse sentido que Vainer (2007c) afirma que “o silêncio sobre o território no PAC não é casual”. Para o autor, o território é visto no programa como mero “local de investimentos”, o que, em última instância, condena o espaço nacional a uma tendência inexorável à fragmentação.

### 6.3 Uma carteira de projetos setoriais não territorializados

A opção do governo federal pelo lançamento de um programa como o PAC, em que a ação sobre o território é tratada como estratégia para aceleração do crescimento da economia nacional, deu-se no bojo de embates internos à gestão atual, no que tange a distintas concepções de desenvolvimento territorial entre setores mais conservadores ou mais progressistas dentro do governo<sup>260</sup>. Essa escolha revelou também a desarticulação entre as políticas elaboradas no âmbito de distintos ministérios e a recorrente desconstituição dos debates políticos levantados (nos planos e estudos regionais e urbanos elaborados por diferentes setores do governo), que foram relegados quando do lançamento do PAC.

No que toca os investimentos em infra-estrutura previstos no PAC, estes são descritos no programa com o suposto objetivo de “diminuição de

---

<sup>259</sup> Conforme exposto no capítulo 5.

<sup>260</sup> Idem.

desigualdades regionais e sociais” através da “superação de gargalos” da economia e do “aumento da produtividade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b, p.15). Apesar da alusão ao combate às disparidades entre as regiões do país, o PAC não considerou as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR<sup>261</sup> do governo - que a despeito de suas debilidades, de ter ficado circunscrita à pasta ministerial da integração nacional e de “ter sido uma política praticamente elaborada academicamente dentro de um órgão de governo, assumiu a territorialidade como elemento fundante no seu diagnóstico e na sua proposta” (VAINER, 2007c), estabelecendo critérios de priorização da ação governamental, de acordo com o estudo das dinâmicas socioeconômicas das sub-regiões do país.

Não há tampouco sinais de critérios de regionalização dos investimentos previstos no programa. Dentre as políticas e planos de abrangência territorial<sup>262</sup> (elaborados ao longo das gestões Lula) com os quais o PAC não dialogou, estava um amplo estudo para subsidiar a territorialização do planejamento e do orçamento federal, contratado pelo Ministério do Planejamento em 2006<sup>263</sup>. No PAC, “reduzir desigualdades regionais” através das ações do programa limita-se meramente a prever investimentos em todas as regiões do país. Da mesma forma que, no programa, “integrar o Brasil com o Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b, p.15), significa meramente prever projetos logísticos, investindo no setor de transportes.

Os investimentos em infra-estrutura elencados no PAC conformam uma carteira de projetos construída setorialmente, de maneira não territorializada.

O programa estabeleceu para o período de 2007 a 2010, um plano de investimentos dividido em três eixos de infra-estrutura<sup>264</sup>: logística (que se

---

<sup>261</sup> Ministério da Integração, 2003.

<sup>262</sup> Conforme discussão no capítulo 5.

<sup>263</sup> Cf. CGEE, 2006 e Ministério do Planejamento, 2008.

<sup>264</sup> A partir de 2007, o governo federal se apropriou da sigla PAC, no ensejo da ampla divulgação que teve o programa, para divulgar ações de outras áreas do governo e que não estão efetivamente previstas no PAC oficial. O Programa Mais Saúde, o Plano Nacional de Desenvolvimento Educacional e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania, lançados em 2007, foram correntemente designados pelo governo federal (cf. <http://www.brasil.gov.br/pac>, acessado em 20/12/2007) e na mídia em geral, como PACs da Saúde, da Educação e da Segurança respectivamente. O estudo que se desenvolve nesse capítulo foca as ações descritas nos documentos oficiais do governo, relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento e seus investimentos em infra-estrutura logística, energética e social e urbana.

refere à construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energética (que engloba a geração e transmissão de energia elétrica e a produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e social e urbana (que abrange os setores de habitação, saneamento, metrô, recursos hídricos e o programa federal intitulado “Luz para Todos”<sup>265</sup>).

No total, estavam previstos inicialmente investimentos (públicos e privados), da ordem de R\$ 503,9 bilhões (entre os anos de 2007 e 2010), a serem executados em projetos de maneira articulada entre as três esferas federativas. Para o período após 2010, a previsão de investimentos no programa é de R\$ 189,2 bilhões.

Do total de R\$ 503,9 bilhões (2007-2010), R\$ 67,8 bilhões são provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 436,1 bilhões do setor privado e de estatais, num plano de investimentos que se declara distribuidor de benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país<sup>266</sup> (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b), mas que concentra recursos nos setores energéticos (54,53% do total dos investimentos) e na região sudeste (25,90% dos investimentos) (conforme tabelas a seguir).

**Tabela 6.1: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)**

<b>Eixos de Infra-Estrutura</b>	<b>2007-2010 (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)</b>	<b>% (em relação ao total de investimentos do PAC)</b>
<b>Logística</b>	58,30	11,57
<b>Energética</b>	274,80	54,53
<b>Sub-Total Social e Urbana</b>	170,80	33,90
<b>Total</b>	503,90	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

<sup>265</sup> O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Luz para Todos, foi lançado em 2004 pelo governo federal com o objetivo de ampliação do acesso à energia no meio rural. A ligação da energia elétrica até os domicílios de baixa renda é gratuita. O programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia com participação da ELETROBRÁS - Centrais Elétricas do Brasil S.A e de suas empresas controladas (cf. [http://www.mme.gov.br/programs\\_display.do?prg=8](http://www.mme.gov.br/programs_display.do?prg=8), acessado em 23/10/2008).

<sup>266</sup> De fato o PAC contempla todas as regiões do país, no entanto, há tendências de “vazamento” ou transferência de renda inter-regional, especialmente da renda gerada através dos investimentos projetados pelo PAC na região Nordeste, para o Sudeste - segundo constatações feitas no estudo contratado pelo Ministério do Planejamento (2008), em que foram analisados dados dos investimentos do PAC e da carteira de investimentos do governo federal em sua gestão atual.

Tabela 6.2: Distribuição Inicial dos Investimentos previstos no PAC por região do país [2007-2010]

Região	Logística (R\$ bilhões)	Energética (R\$ bilhões)	Social e Urbana (R\$ bilhões)	Total (R\$ bilhões)	% em relação ao total de investimentos
<b>Norte</b>	6,3	32,7	11,9	50,9	10,10
<b>Nordeste</b>	7,4	29,3	43,7	80,4	15,96
<b>Sudeste</b>	7,9	80,8	41,8	130,5	25,90
<b>Sul</b>	4,5	18,7	14,3	37,5	7,44
<b>Centro-Oeste</b>	3,8	11,6	8,7	24,1	4,78
<b>Nacional*</b>	28,4	101,7	50,4	180,5	35,82
<b>Total</b>	58,3	274,8	170,8	503,9	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

\* Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região.

No setor logístico o PAC concentra 57,37% dos investimentos na modalidade rodoviária (prevendo a construção, recuperação e adequação de estradas) e o restante em ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. No setor energético, 71,47% dos investimentos previstos são destinados à exploração e produção de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis (só a PETROBRÁS corresponde a aproximadamente 35% dos investimentos totais do PAC); e 28,53% são destinados a geração e transmissão de energia elétrica (via aproveitamentos termoelétricos e sobretudo hidrelétricos).

Em 2009, novos empreendimentos foram incluídos no PAC, o que elevou a soma de investimentos totais para R\$ 646 bilhões<sup>267</sup> (a serem realizados entre os anos de 2007 e 2010). No eixo de logística, o acréscimo foi de 37,7 bilhões, no de energia, de 20,2 bilhões, e no social e urbano, de 84,2 bilhões (conforme tabela abaixo em que se apresentam os dados atualizados do PAC). Para o período após 2010, houve aumento de R\$ 313 bilhões, o que elevou os investimentos à soma de R\$ 502,2 bilhões.

<sup>267</sup> Para o período pós-2010, o governo prevê a aplicação de R\$ 502,2 bilhões para continuidade do programa (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

Tabela 6.3: Valores Atualizados de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)

<b>Eixos de Infra-Estrutura</b>	<b>PREVISÃO INICIAL 2007-2010</b> (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)	<b>%</b> (em relação ao total de investimentos iniciais do PAC)	<b>PREVISÃO ATUALIZADA 2007-2010</b> (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)	<b>%</b> (em relação ao total de investimentos atualizados do PAC)
<b>Logística</b>	58,30	11,57	96,00	14,86
<b>Energética</b>	274,80	54,53	295,00	45,67
<b>Social e Urbana</b>	170,80	33,90	255,00	39,47
<b>Total</b>	503,90	100,00	646,00	100,00

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a.

É interessante notar, no entanto, que no balanço de dois anos de realização do programa publicado pelo governo federal a divulgação do aumento dos investimentos no PAC tem como contra face dados que atestam as dificuldades na execução orçamentária e das obras do programa (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

Em termos orçamentários, a execução do programa tem ficado abaixo das previsões estabelecidas pelo governo: entre os anos de 2007 e 2008, os recursos comprometidos (empenho acumulado) somaram R\$ 33 bilhões de reais<sup>268</sup>, desse montante, apenas R\$ 18,7 bilhões formam pagos até dezembro de 2008. Isso denota a dificuldade do governo em gastar o que já foi comprometido: no período analisado, o governo federal gastou apenas 56,67% do previsto no Orçamento da União para obras do PAC<sup>269</sup>.

Dentre as ações monitoradas<sup>270</sup> pelo Comitê Gestor do PAC, apenas 11% haviam sido entregues ao final de 2008 (80% estavam em ritmo

<sup>268</sup> Valores referentes ao PAC orçamentário, ou seja, que engloba investimentos realizados com recursos do OGU (Orçamento Geral da União), não contabilizando os investimentos privados e os das empresas estatais. Dos R\$ 646 bilhões previstos para serem investidos em infra-estrutura entre 2007 e 2010, cerca de 15% integram o PAC orçamentário (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

<sup>269</sup> Já as estatais e o setor privado gastaram acima de 75% no período estudado. Nos dois anos transcorridos, no setor de geração e transmissão de energia foram gastos R\$ 24,9 bilhões (76% do previsto) e no setor de petróleo e gás R\$ 72,2 bilhões (83% do previsto).

<sup>270</sup> O Comitê Gestor do PAC monitorava em dezembro de 2008, 2.378 ações do programa, excluindo-se aquelas do setor de habitação e saneamento (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

adequado de execução, 4% em estado de atenção e 2% em estado preocupante de execução).

Os atrasos das obras do PAC<sup>271</sup> têm suscitado o lançamento de medidas do governo federal para a agilização do programa, o que tem gerado reações contrárias de movimentos sociais, sobretudo ambientalistas, e inclusive polêmicas internas ao governo.

É o caso, por exemplo: do Projeto de Lei nº 7.709/2007 (em tramitação no Congresso Nacional) que propõe alterações na lei de licitações e contratos públicos; da Medida Provisória - MP nº 450/2008 (aprovada) que flexibiliza as licitações do setor elétrico; da MP nº 452/2008 (também aprovada) que dispensa estudos prévios de impactos ambientais em obras de rodovias do PAC e obriga o Ministério do Meio Ambiente a emitir pareceres sobre licenças ambientais em no máximo 60 dias para início das obras; da proposta (aprovada em 2009 pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, mas ainda em tramitação no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA) reduzindo a área de reserva legal de 80% para 50% em torno de duas rodovias do PAC (a BR-163 e a BR-230); e além dessas, a controversa proposta enviada ao Presidente Lula pela Secretaria de Assuntos Estratégicos para a flexibilização das regras de licenciamento das obras do PAC na Amazônia, à revelia e sob protestos do Ministério do Meio Ambiente<sup>272</sup>.

### 6.3.1 A dimensão regional do PAC: as concepções e práticas de planejamento a que o programa se remete

Conforme explicitado anteriormente, os projetos do PAC, sobretudo os de infra-estrutura logística e energética, referem-se a ações previstas pelo

---

<sup>271</sup> MONTEIRO, Tânia. Lula exige mais rapidez para o PAC: em reunião com ministros, presidente disse que vai conferir pessoalmente o andamento das obras. **O Estado de São Paulo**. 10 de abril de 2009, Caderno de Economia, p. B5.

<sup>272</sup> Na proposta encaminhada ao presidente, o Ministro Mangabeira Unger “defende um regime jurídico especial para os projetos do PAC na Amazônia e sugere que todo o processo de licenciamento ambiental dure no máximo 120 dias, inclusive nas unidades de conservação, terras indígenas e sítios arqueológicos”. A idéia sofre oposição do Ministro Carlos Minc do Meio Ambiente, que a classificou como ‘inconstitucional’ e se queixou do fato de não ter sido procurado previamente para discutir o tema (cf. Portal da Agência de Notícias Carta Maior, disponível em: [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15622&alterarHomeAtual=1](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15622&alterarHomeAtual=1), acessado em 09/02/2009).

governo federal, antes da criação do programa (ver seqüência de mapas ao final do item). Dentre elas, algumas haviam sido previstas no Plano Plurianual - PPA 2004-2007, da primeira gestão federal do Presidente Lula; outras datavam do *portfolio* de projetos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENIDs (dos PPAs dos governos de Fernando Henrique Cardoso).

Ao incorporar projetos dos ENIDs, o PAC reitera a abordagem do território centrada na oferta de infra-estrutura para criação de corredores de escoamento da produção, sobretudo para exportação. Nesse sentido, assume uma estratégia de desenvolvimento territorial fundamentada na inserção competitiva de espaços regionais do país nos circuitos internacionais da economia (iniciada no Brasil na década de 90, no bojo do movimento de globalização da economia internacional). Em última instância, essas estratégias tendem a reproduzir um modelo centrado no papel do país como exportador de *commodities* e não raramente traduzem interesses de grupos econômicos transnacionais, aliados ao capital nacional.

A forma como o PAC conforma sua carteira de projetos estruturantes, em detrimento de um planejamento compreensivo, remete, no histórico da ação planejada do Estado brasileiro sobre o território nacional, ao modelo de planejamento setorial típico das missões do pós-guerra<sup>273</sup> (em que os diagnósticos partiam da análise de setores da economia e da identificação de gargalos, para então se propor uma carteira de investimentos) (conforme Vainer, 2007c). Para o autor, as estratégias do PAC têm também a ver com a dominância da lógica das grandes empresas e grandes projetos de investimento na estruturação de espaços regionais brasileiros (que foram muito mais decisivos nos processos de configuração do território no país e de apropriação de recursos territorializados pelo capital, do que as próprias superintendências regionais de desenvolvimento, esvaziadas paulatinamente a partir da década de 70).

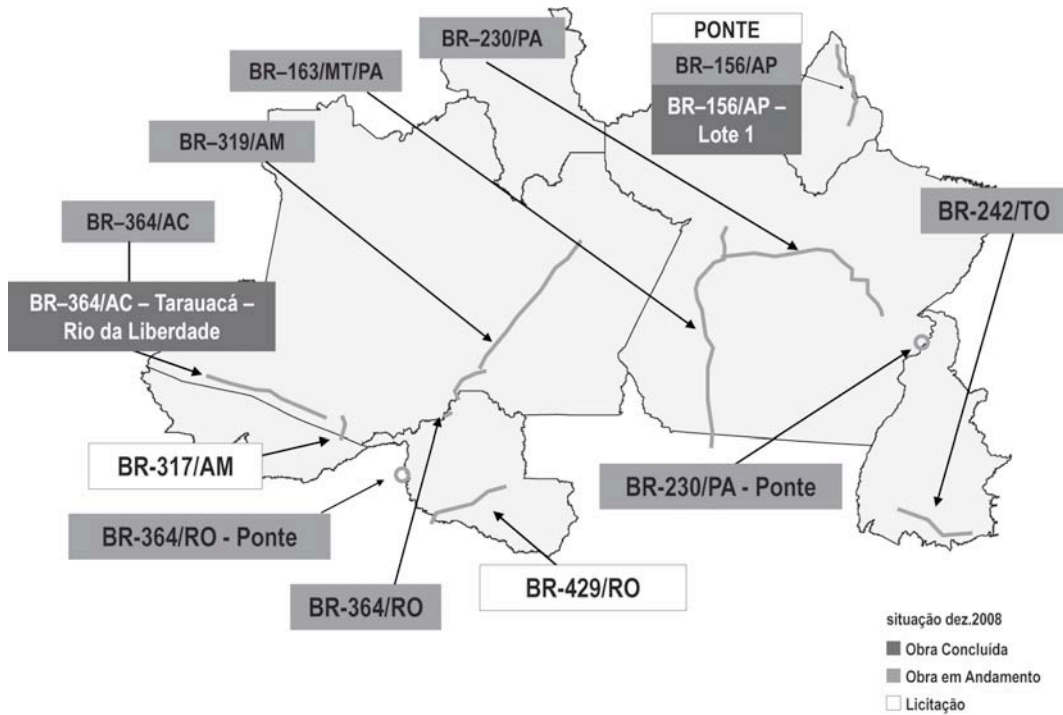
Por outro lado, o PAC corrobora a tradição do Estado brasileiro em atuar no território: via projetos sem plano, recheados de discursos deslocados da

---

<sup>273</sup> Missão Abbink (1948), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e Comissão CEPAL/BNDE (1953-1955), que deram subsídios para a formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-196) - segundo discussão apresentada no capítulo 1.

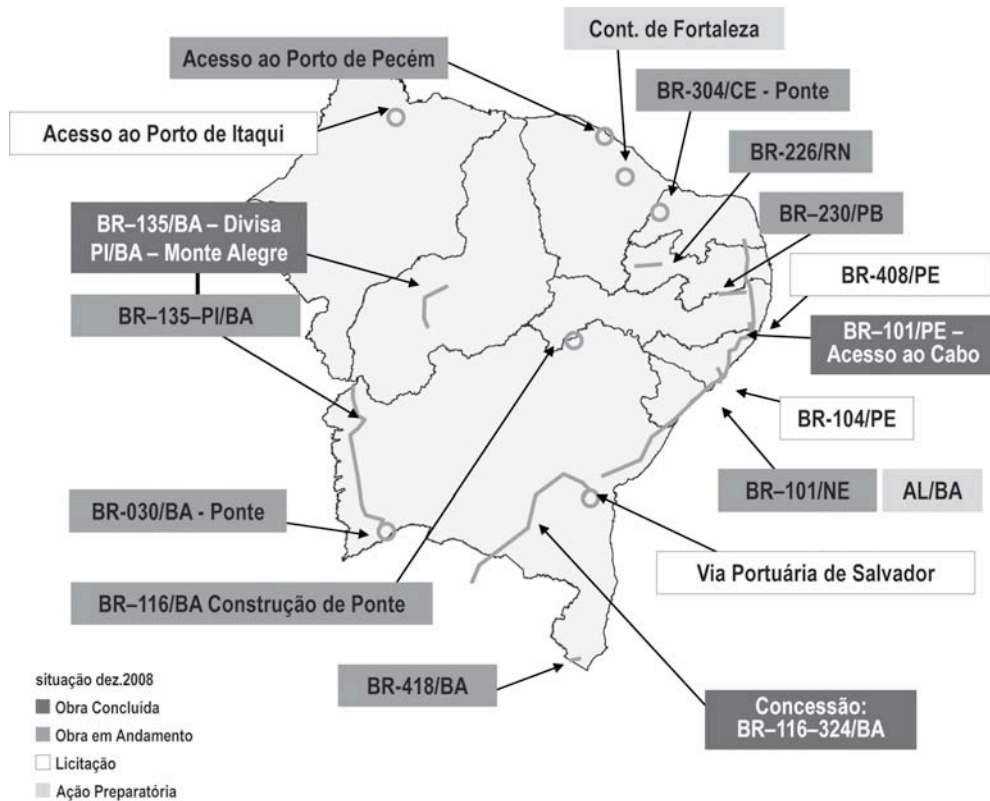
prática a que efetivamente se propõem, e das motivações em que de fato se baseiam. Esses mecanismos conformam a tradição da ação estatal no país no campo do desenvolvimento territorial e corroboram a tendência à reprodução de desigualdades regionais e sociais, e em última instância, à fragmentação do espaço nacional via investimentos de caráter espacialmente seletivo.





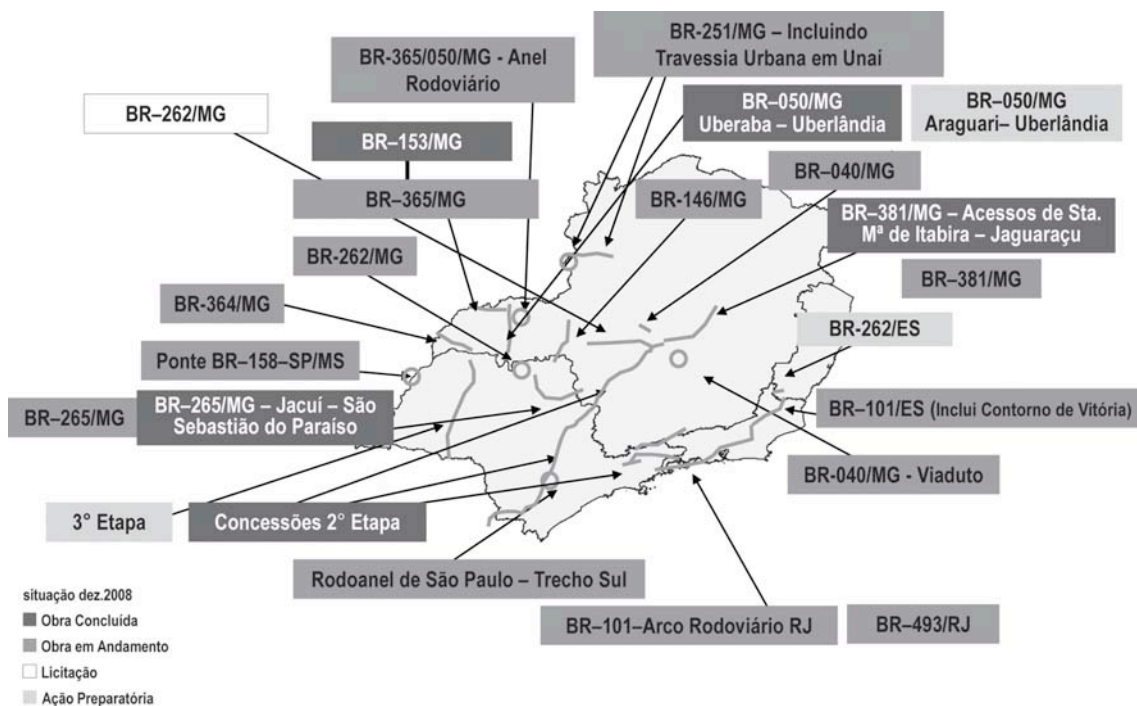
**figura 6.1. RODOVIAS PAC - REGIÃO NORTE**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



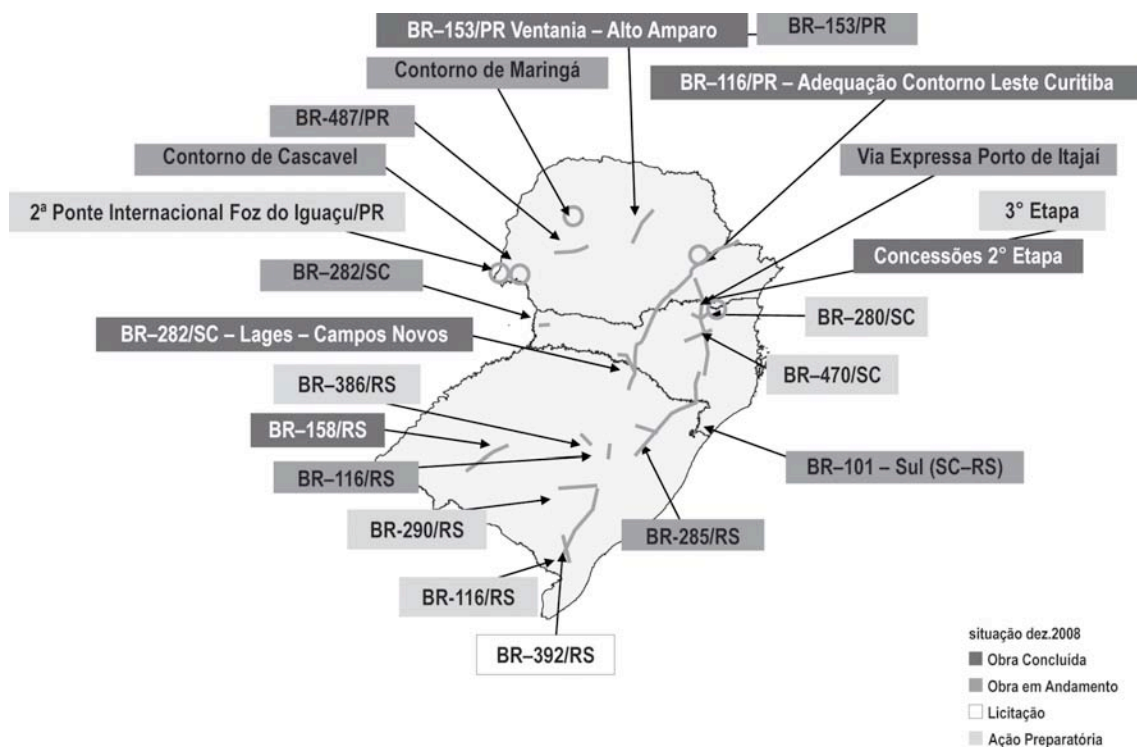
**figura 6.2. RODOVIAS PAC - REGIÃO NORDESTE**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



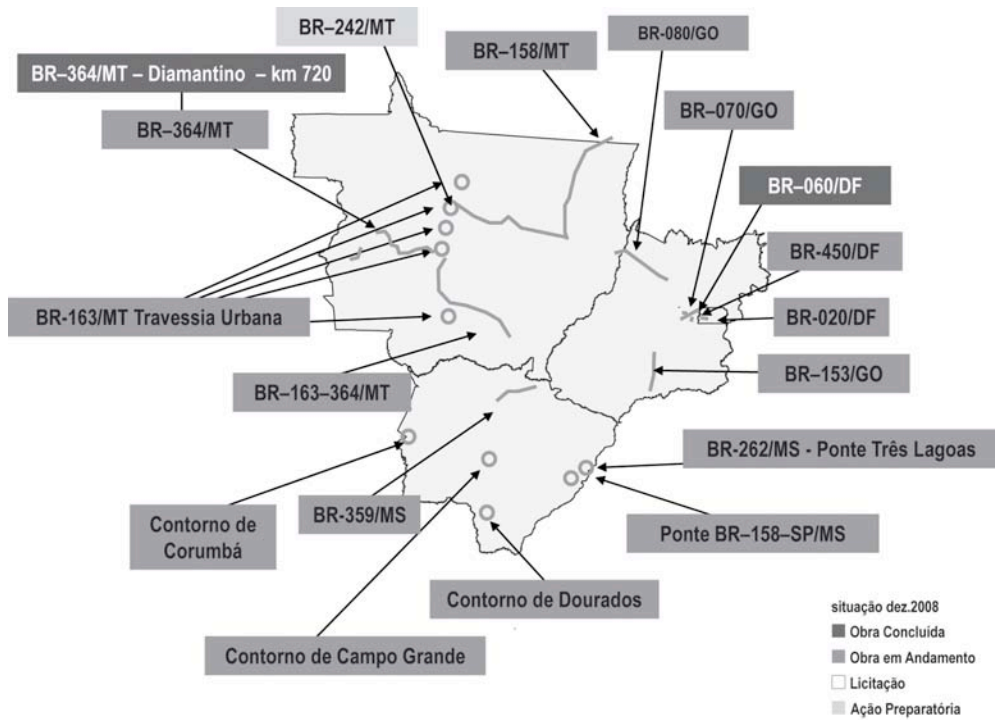
**figura 6.3. RODOVIAS PAC - REGIÃO SUDESTE**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



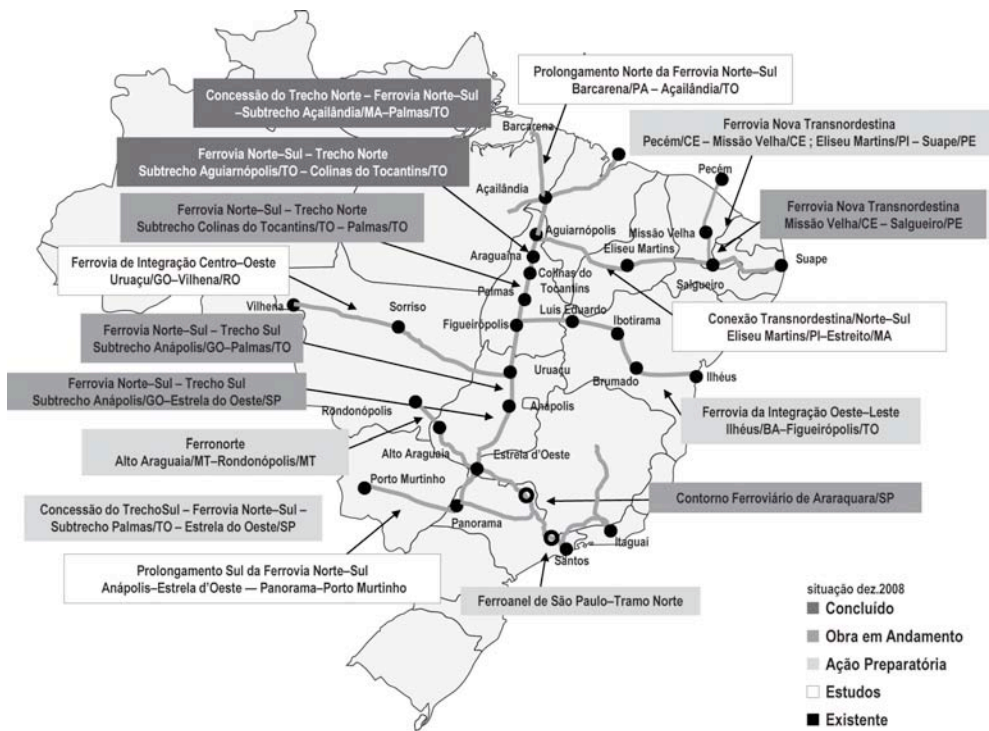
**figura 6.4. RODOVIAS PAC - REGIÃO SUL**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



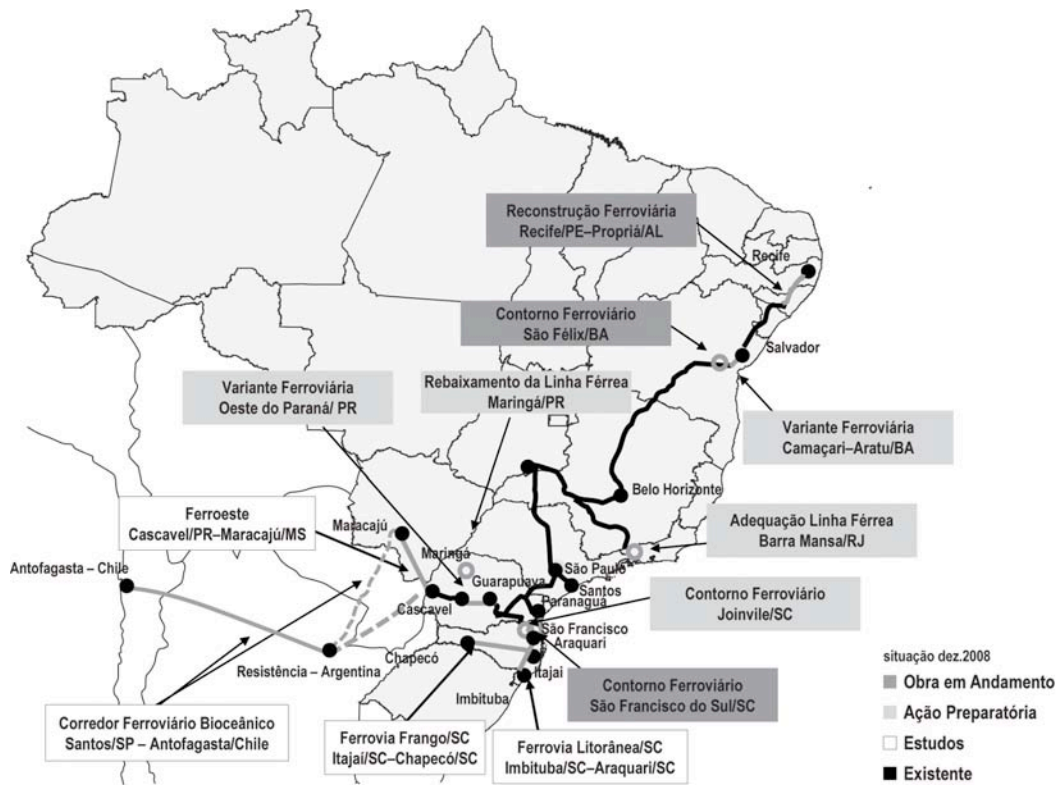
**figura 6.5. RODOVIAS PAC - REGIÃO CENTRO-OESTE**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



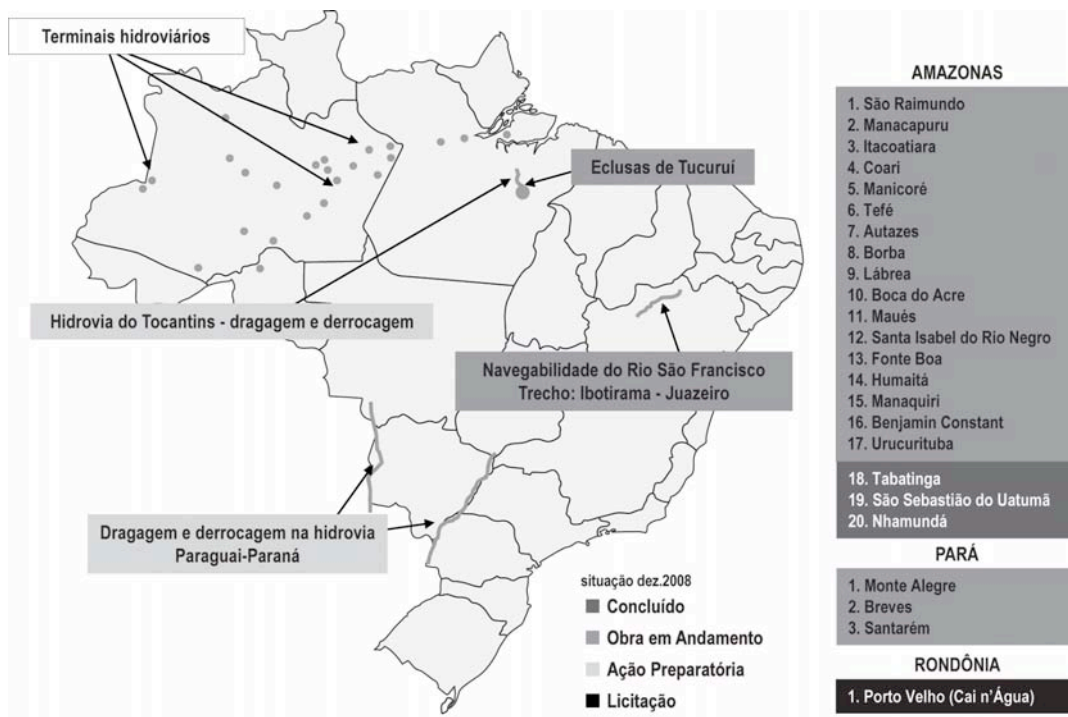
**figura 6.6. FERROVIAS PAC - SISTEMA DE BITOLA LARGA**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



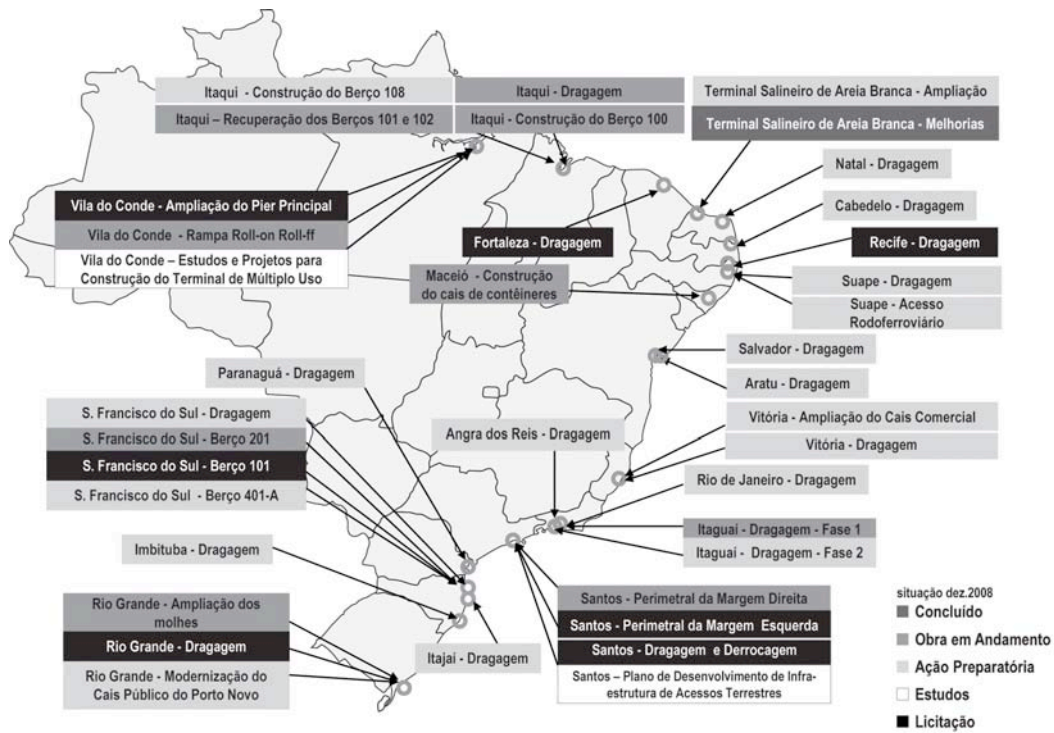
**figura 6.7. FERROVIAS PAC - SISTEMA DE BITOLA ESTREITA**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



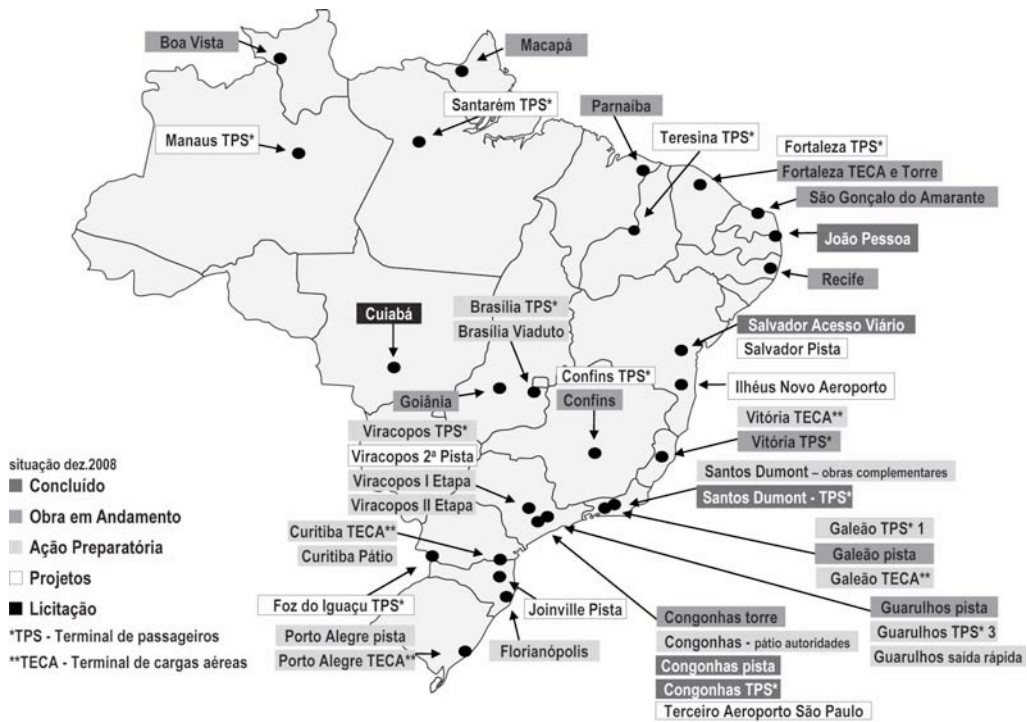
**figura 6.8. HIDROVIAS PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



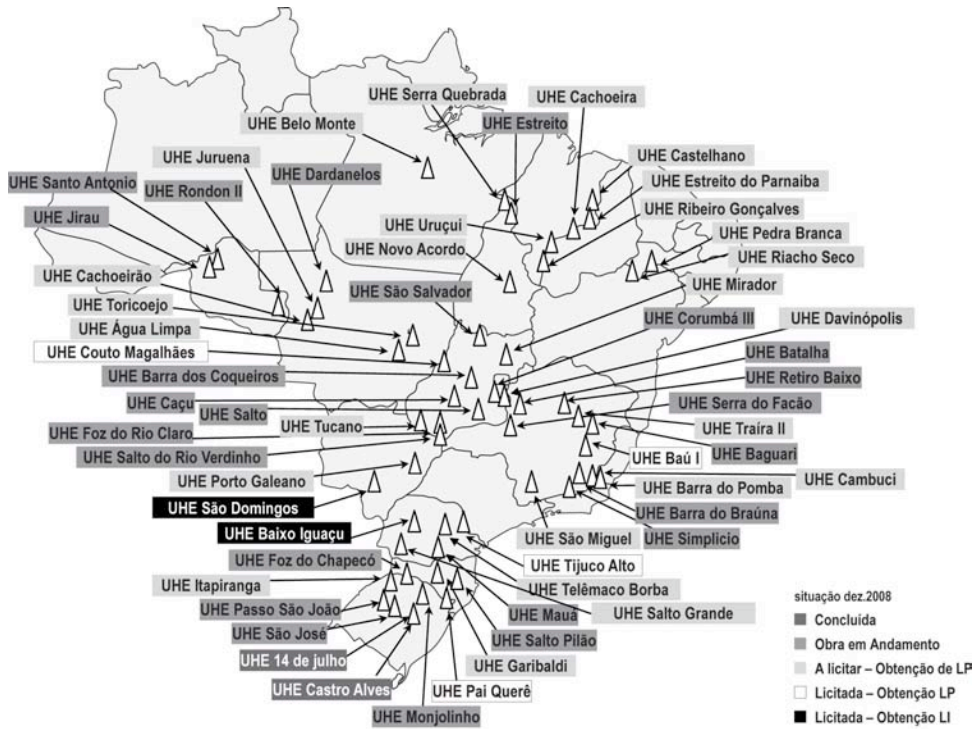
**figura 6.9. PORTOS PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



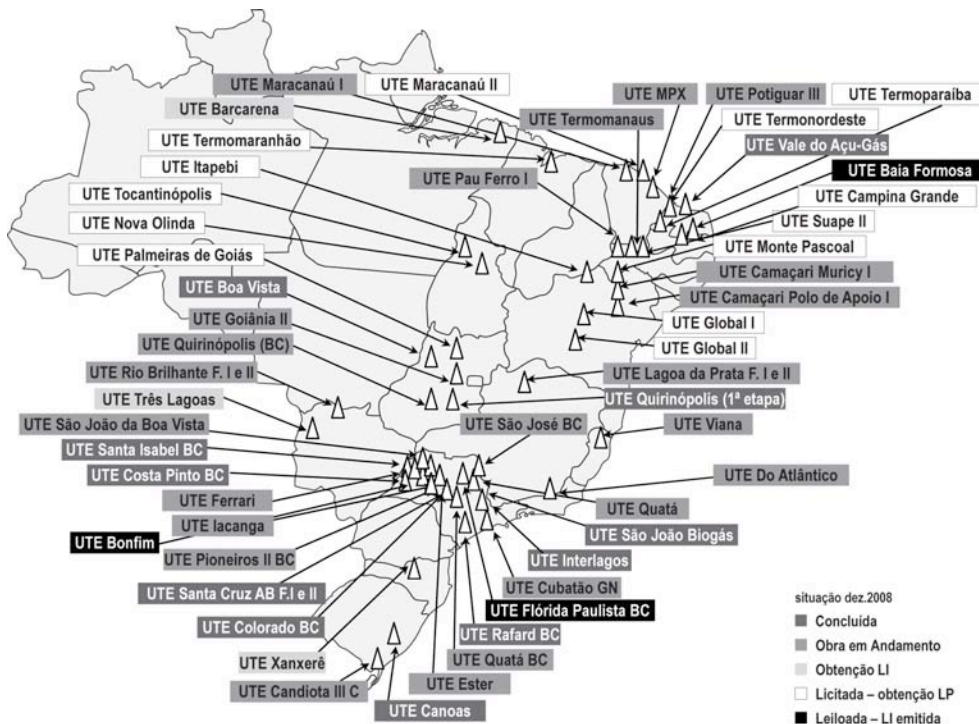
**figura 6.10. AEROPORTOS PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



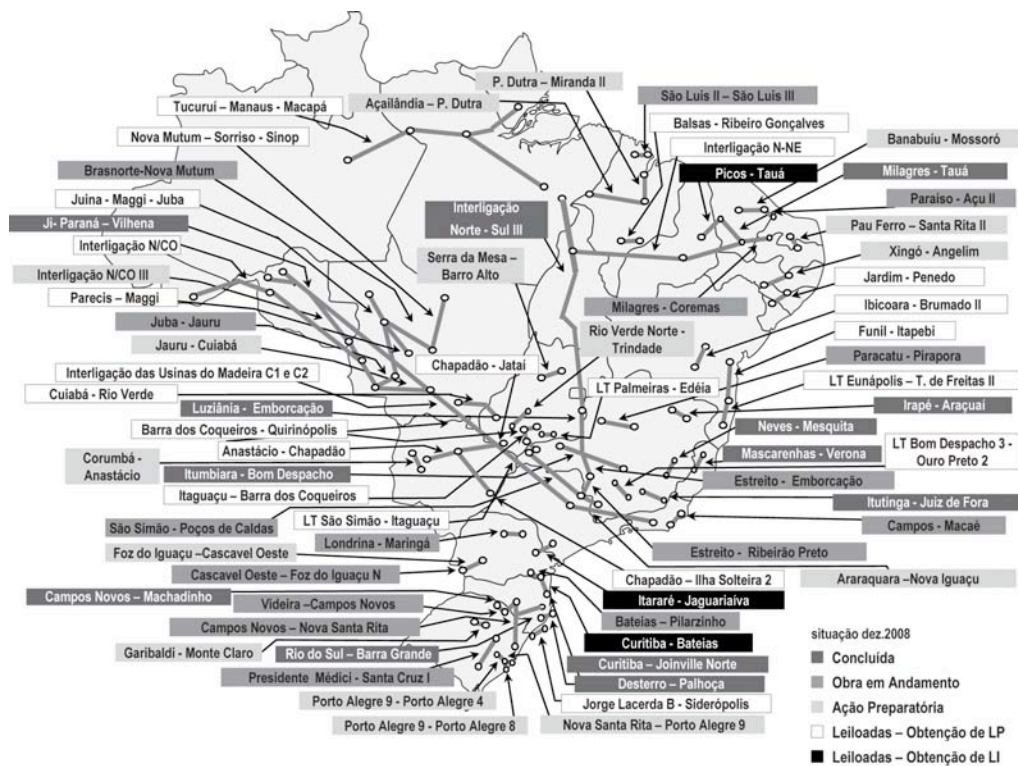
**figura 6.11. USINAS HIDRELÉTRICAS - UHE . PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



**figura 6.12. USINAS TERMELETRICAS - UTE . PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



**figura 6.13. TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA . PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios



**figura 6.14. TRANSPORTE DE GÁS NATURAL . PAC**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009a  
 organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios

### 6.3.2 A dimensão urbana do PAC: continuidade das diretrizes da política urbana do Ministério das Cidades

Para o setor de infra-estrutura social e urbana, os investimentos previstos inicialmente<sup>274</sup> no PAC totalizavam R\$ 170,8 bilhões de reais – 62,24% destinados ao setor de habitação e 23,42% ao setor de saneamento, com concentração de 25,59% dos investimentos na região sudeste e 24,48% no nordeste do país (conforme tabelas a seguir).

Tabela 6.4: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana [2007-2010]

<b>Eixos de Infra-Estrutura</b>	<b>2007-2010 (investimentos em bilhões de reais)</b>	<b>% (em relação ao total de investimentos em infra- estrutura social e urbana do PAC)</b>
Habitação	106,30	62,24
Saneamento	40,00	23,42
Recursos Hídricos	12,70	7,44
Programa Luz para Todos	8,70	5,09
Metrô	3,10	1,81
<b>Total</b>	<b>170,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Presidência da República, 2007b.

Obs: Recursos do OGU (R\$ 34 bilhões, não inclui Programa Luz para Todos); Recursos do FGTS, FAT e BNDES ( R\$ 65,5 bilhões).

<sup>274</sup> Note-se que nesse item trabalha-se com os dados de investimentos previstos no documento de lançamento do PAC (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b). Não se considerou o valor mais atual dos investimentos totais previstos em infra-estrutura social e urbana, R\$ 255 bilhões (2007-2010) pois os dados por setor e região não foram publicados pelo governo, na ocasião da divulgação da ampliação dos recursos para o programa (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).



Tabela 6.5: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana por região (2007-2010)

<b>Eixos de Infra-Estrutura</b>	<b>2007-2010 (investimentos em bilhões de reais)</b>	<b>% (em relação ao total de investimentos em infraestrutura social e urbana do PAC)</b>
Norte	11,9	6,97
Nordeste	43,7	25,59
Sudeste	41,8	24,48
Sul	14,3	8,37
Centro-Oeste	8,7	5,09
Nacional - SBPE*	50,4	29,50
<b>Total</b>	<b>170,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Presidência da República, 2007b.

\* Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Os recursos previstos no PAC para o desenvolvimento urbano foram distribuídos entre municípios brasileiros segundo prioridade de atendimento às Regiões Metropolitanas, capitais estaduais e municípios com mais de 150 mil habitantes (onde se concentram as mais altas taxas de déficits urbanos), no âmbito do Programa Prioritário de Investimento do PAC (conforme figura a seguir). Houve também reuniões do Grupo Executivo do PAC<sup>275</sup> junto a representantes dos governos estaduais e municipais para definição dos projetos elegíveis.

<sup>275</sup> O Grupo Executivo do PAC - GEPAC é integrado pelas: Sub-chefia de Articulação e Monitoramento (da Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (do Ministério do Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (do Ministério da Fazenda). O PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC (composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento), que busca estabelecer metas e acompanhar a implementação do programa (cf. Portal do Governo Federal, disponível em: [http://www.brasil.gov.br/pac/em\\_questao](http://www.brasil.gov.br/pac/em_questao), acessado em 26/03/2008).



**figura 6.15. MUNICÍPIOS ELEGÍVEIS PARA ATENDIMENTO DO PROGRAMA PRIORITÁRIO DE ATENDIMENTO DO PAC**

fonte: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac>, acessado em 26/03/2008

As diretrizes<sup>276</sup> gerais do governo federal para seleção dos projetos urbanos no PAC sugeriam a priorização de projetos de urbanização de favelas de grande porte com impacto na articulação e integração do território; com necessidades de recuperação ambiental e eliminação de gargalos de infraestrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); para prevenção ou mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional e complementação de obras já iniciadas. No campo do saneamento, buscava-se a universalização do atendimento, a implementação do Marco Regulatório do setor (Lei nº 11.145/2007), a garantia à continuidade nos investimentos, a promoção de intervenções integradas e sustentáveis em favelas e o apoio à preparação de projetos, obras e ações de desenvolvimento institucional dos prestadores.

Além dos critérios inicialmente sugeridos, o conjunto de intervenções selecionadas dependeu em grande medida da capacidade dos governos municipais e estaduais em apresentarem projetos elegíveis. A orientação do governo federal era voltada para a priorização de projetos prontos, no entanto, o processo de seleção de investimentos urbanos do PAC tardou mais do que estimava o governo federal, o que decorreu em parte devido à fragilidade e à

<sup>276</sup> Cf. Portal do Ministério das Cidades, disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac>, acessado em 26/03/2008.

falta de experiência das administrações em formular propostas, e as limitações de suas estruturas institucionais e equipes técnicas.

Os recursos para habitação no PAC são provenientes do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS<sup>277</sup>, da Caixa Econômica Federal, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (fundo semi-público, formado por contribuição salarial)<sup>278</sup> e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE (formado por bancos privados<sup>279</sup>).

Tabela 6.6: Fontes de recursos para habitação no PAC (2007-2010) previsão inicial

Fonte	2007-2010 (investimentos em R\$ bilhões)	% (sobre o total de investimentos em habitação)
Orçamento Geral da União (Moradia)	4,4	4,14
Orçamento Geral da União (Urbanização de favelas)	5,7	5,36
Financiamento Setor Público* (Urbanização de favelas)	4,0	3,77
Financiamento Pessoa Física** (Moradias)	32,5	30,57
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE Poupança (Moradias)	42,0	39,51
Contrapartida (Recursos de Estados, Municípios e Pessoas Físicas)	17,7	16,65
<b>Total</b>	<b>106,3</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Presidência da República, 2007b.

\* Composto pelo FGTS e outros fundos.

\*\*Inclui subsídios do FGTS para famílias com renda até 5 salários mínimos.

<sup>277</sup> O FNHIS é constituído, dentre vários recursos, principalmente por dotações do OGU e inclusive por recursos fiscais de estados, municípios e FGTS que lhe sejam incorporadas (cf. artigo 8º da Lei nº 11.124/2005).

<sup>278</sup> No caso dos recursos provenientes do OGU e do FNHIS, a implementação dos programas e ações urbanas ocorre via transferência de recursos a estados, municípios ou entidades sem fins lucrativos, através de contratos de repasse firmados entre a Caixa Econômica Federal e estas organizações. Já no caso de recursos provenientes de outras fontes, como FGTS e FAT, a implementação de programas urbanos se dá através de financiamentos a estados e municípios, contratados junto à CAIXA (FGTS) ou ao BNDES (FAT) (cf. <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/departamentos/duap>, acessado em 10/07/2008).

<sup>279</sup> O SBPE é formado com base na captação de recursos em depósitos de poupança que são direcionados a financiamentos bancários segundo diretrizes do Conselho Monetário Nacional, que estabelece que no mínimo 65% desses recursos sejam destinados a financiamentos imobiliários, e deste montante, 80% seja voltado para operações de financiamento habitacional. Os bancos privados financiadores, que utilizam recursos do SBPE, repassam-nos a tomadores de empréstimos individuais, segundo a sua capacidade de pagamento de prestações (conforme Banco Central do Brasil, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>, acessado em 10/05/2008).

Conforme se verifica na tabela anterior, o programa proporciona poucos recursos subsidiados para o setor de habitação, o que revela uma limitação diante de um contexto nacional no qual o déficit habitacional está concentrado na população de baixa renda<sup>280</sup>. Apenas R\$ 10,1 bilhões (correspondentes apenas a 9,5% do PAC Habitação) consistem em recursos subsidiados pelo OGU, e mesmo levando-se em consideração os subsídios presentes em outras fontes como o FGTS<sup>281</sup>, a maior parte dos investimentos do PAC Habitação é destinada aos segmentos de mercado, devido à predominância dos fundos privados ou semi-privados

As intervenções previstas no PAC Habitação se desenvolvem, portanto, sem grandes transformações<sup>282</sup> nas fontes<sup>283</sup> de financiamento de programas urbanos, haja vista a baixa proporção de subsídios nele previstos, além de um montante total de investimentos insatisfatório diante da enorme dívida social e urbana acumulada no Brasil. Para Maricato (2009), o Governo Federal está realizando o maior programa de urbanização de favelas de sua história, sem grandes perspectivas de impacto sobre o universo dos moradores de favela em todo o país, devido à baixa proporção de recursos subsidiados.

Para o setor de saneamento, as fontes de recursos disponíveis concentram-se no OGU, FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Dados do balanço de dois anos do programa revelaram as dificuldades de contratação no setor, que apresenta expressivos atrasos no andamento das obras do PAC Saneamento. A desmobilização nesse campo tem a ver com a falta de investimentos em anos anteriores a 2003 e o conseqüente desaquecimento do setor (as obras do PAC Saneamento só devem começar a deslanchar a partir de 2009, ainda assim, até 2010, a previsão é de que somente 70% das obras iniciadas sejam concluídas)<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2008), 90,9% do déficit habitacional no país se refere às faixas de renda que estão abaixo de 3 salários mínimos.

<sup>281</sup> O montante de recursos de subsídios provenientes do FGTS é instável, pois varia de acordo com a taxa de juros.

<sup>282</sup> As fontes de recursos do PAC consistem nas mesmas fontes do histórico do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1986) (MARICATO, 2007b).

<sup>283</sup> “É muito, mas é pouco”, conforme Maricato (2007b) referindo-se ao montante insatisfatório de recursos previstos para investimento em obras do PAC Habitação e Saneamento, diante do enorme déficit urbano no país.

<sup>284</sup> Segundo o Secretário de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Leodegar Tiscoski (em entrevista concedida ao Portal Universo On-Line, cf. <http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2009/03/17/ult6028u116.jhtm>, acessado em 17/03/2009).

Tabela 6.7: Fontes de recursos para saneamento básico no PAC (2007-2010) previsão inicial

Fonte	Prioridades de Investimentos	Investimento (R\$ bilhões)
OGU	Saneamento integrado em favelas e palafitas	4,0
	Água, esgoto, destinação lixo e drenagem urbana. Cidades de grande e médio porte	4,0
	Água, esgoto, destinação lixo e drenagem urbana. Cidades até 50.000 hab – FUNASA*	4,0
	Sub-total	12,0
FGTS/FAT	Financiamento a Municípios, Estados e Companhias de saneamento	12,0
	Financiamento a prestadores privados e operações de mercado	8,0
	Sub-total	20,0
Contrapartida de Estados, Município e Prestadores		8,0
<b>Total</b>		<b>40,0</b>

Fonte: Presidência da República, 2007b.

\* O atendimento no setor de saneamento aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes e áreas especiais, rurais e de interesse epidemiológico é feito pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, ligada ao Ministério da Saúde.

Ainda segundo o mesmo balanço, os índices da contratação de investimentos no setor urbano estão adequados às previsões realizadas para o período de 2007-2008. No setor habitacional, do total de investimentos selecionados no período em questão, 99% já foram contratados, e no setor de saneamento esse índice atinge 84% das contratações (segundo situação em dezembro de 2008 - Comitê Gestor do PAC, 2009a).

Tabela 6.8: Investimentos contratados e selecionados no PAC Habitação (até dezembro de 2008)

PAC habitação	Investimento e Financiamento	Contrapartida	Total
OGU (Urbanização de favelas e FNHIS)	7,33	3,06	10,39
Financiamento CAIXA e BNDES	2,21	0,45	2,66
Financiamento Pessoa Física	20,40	0,0	20,40
Financiamento SBPE	48,33	0,00	48,33
<b>Total de Investimentos Contratados</b>	<b>78,27</b>	<b>3,51</b>	<b>81,78</b>
<b>Total de Investimentos Selecionados – PAC Habitação (2007-2008)</b>			<b>82,60</b>
<b>Total de Investimentos Previstos Inicialmente – PAC Habitação (2007-2010)</b>			<b>106,30</b>

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a.

Tabela 6.9: Investimentos contratados e selecionados no PAC Saneamento (até dezembro de 2008)

<b>PAC habitação</b>	<b>Governo Federal</b>	<b>Contrapartida</b>	<b>Total</b>
Regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil hab -OGU e financiamento	15,00	3,90	18,90
Municípios entre 50 e 150 mil habitantes-OGU e financiamento	1,00	0,20	1,20
Municípios até 50 mil habitantes- FUNASA	2,40	0,10	2,50
Financiamento setor privado, operações de mercado e Sociedades de Propósito Específico-SPE	1,30	0,40	1,70
<b>Total de Investimentos Contratados</b>	<b>19,70</b>	<b>4,60</b>	<b>24,30</b>
<b>Total de Investimentos Selecionados – PAC Saneamento (2007-2008)</b>			<b>28,90</b>
<b>Total de Investimentos Selecionados – PAC Saneamento (2007-2010)</b>			<b>40,00</b>

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a.

Já quanto ao andamento das obras hídricas e de metrô (do setor de infra-estrutura urbana do PAC) apenas 1% foi concluído, 64% estão em ritmo adequado, 30% em atenção e 5% em situação preocupante. Em contrapartida, as metas do Programa Luz para Todos já atingiram 93,5% do previsto até 2008 (1,87 milhões de ligações) e o programa foi ampliado em mais 1 milhão de ligações até 2010.

Há que se reconhecer que os avanços programáticos no trato da questão da habitação e do saneamento dentro do PAC seguiram as diretrizes da política urbana que já vinha sendo delineada desde o primeiro mandato do governo Lula.

A partir de 2003, os recursos para o setor de saneamento foram ampliados com novas contratações: na primeira gestão petista, o governo federal investiu R\$ 12 bilhões nesse campo<sup>285</sup>, e no segundo mandato, a previsão é de pelo menos R\$ 40 bilhões.

No setor de habitação, também houve ampliação significativa dos investimentos no primeiro mandato do governo Lula: os recursos disponibilizados para o mercado e os subsidiados foram crescendo

<sup>285</sup> Idem.

expressivamente a partir de 2003, sobretudo indicando uma tendência a ampliação do acesso à habitação pelas faixas de renda até 3 salários mínimos.

Isso demonstra, conforme observou Maricato (2007b), que os recursos para o desenvolvimento urbano contidos no PAC, ainda que inexpressivos diante dos déficits existentes e dos montantes necessários para sua erradicação, seguiram as tendências impressas à recuperação dos investimentos nos setores de saneamento e, sobretudo de habitação, praticamente paralisados no país durante pelo menos duas décadas. E têm seguido no esteio das ações e avanços programáticos do Ministério das Cidades<sup>286</sup> (que remetem inclusive ao Projeto Moradia do Instituto Cidadania), tais quais: a aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007), a aprovação das Leis do mercado imobiliário (Leis nº 10.931/2004, nº 11.033/2004 e nº 11.196/2005), as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, além da instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005).

O aumento ao crédito habitacional enseja, no entanto, impactos possíveis de aumento nos preços de terrenos, mas o PAC desconsidera aspectos de controle urbanístico. A previsão de investimentos no programa não faz nenhuma articulação com instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) - não estabelecendo conexão com mecanismos fundiários e de controle do mercado de solos (ROLNIK, 2008).

Ainda faz-se precoce uma avaliação qualitativa dos projetos do PAC, no entanto, a necessidade urgente de contratação dos investimentos indica uma tendência à reprodução da cultura de projetos habitacionais de baixa qualidade, afastados de centros urbanos, repetindo erros urbanísticos do passado e a perversidade na localização geradora de segregação espacial (MARICATO, 2007b).

A análise das intervenções do PAC demonstrou que no campo da infraestrutura urbana e social, as ações do programa, apesar de limitadas diante da

---

<sup>286</sup> Conforme discutido no capítulo 5.

magnitude dos déficits urbanos nacionais, têm mantido investimentos nos setores de habitação e saneamento.

Já no campo de infra-estrutura logística e energética, o PAC reproduz a tradição do Estado brasileiro em atuar sobre o território de maneira fragmentária (ou via projetos setoriais), englobando meramente uma carteira de obras e projetos desarticulados.

O PAC prescinde de uma visão abrangente do território nacional e particularmente no caso do território amazônico, analisado no item a seguir a partir das obras do programa no estado do Pará, o PAC tende a reproduzir as contradições históricas da ação estatal sobre o desenvolvimento regional, perpetuando um desenvolvimento seletivo, excludente e predatório do meio-ambiente na região.

#### 6.4 O PAC no estado do Pará e o lugar da Amazônia do desenvolvimento territorial brasileiro

A previsão de investimentos totais do PAC destinados ao estado do Pará totalizava inicialmente R\$ 17,70 bilhões (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2008). Esse valor foi elevado em 2009, e atualmente alcança a soma de R\$ 20,93 bilhões, distribuídos em R\$ 15,18 bilhões (entre os anos de 2007 e 2010, nos três eixos de infra-estrutura do PAC) e R\$ 5,74 (para o período pós 2010, concentrados no setor energético) (conforme tabela a seguir).

Tabela 6.10: Previsão de Investimentos PAC Pará (2007-2010 e pós 2010)

Eixos de infra-estrutura	Empreendimento exclusivo do estado		Empreendimento de caráter regional		Total (2007-2010 e pós 2010)	% em relação ao total de investimentos PAC Pará (2007-2010 e pós 2010)
	2007-2010	pós 2010	2007-2010	pós 2010		
Logística	4022,1	265,0	31,2	-	4319,2	20,63
Energética	4761,1	4664,0	1613,2	817,4	11855,7	56,64
Social e Urbana*	4756,2	-	-	-	4756,2	22,72
<b>TOTAL</b>	<b>13539,4</b>	<b>4929,0</b>	<b>1644,4</b>	<b>817,4</b>	<b>20930,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comitê Gestor do PAC (2009b).

\* Não inclui FNHIS e Financiamento Habitacional Pessoa Física (nos anos de 2009 e 2010).

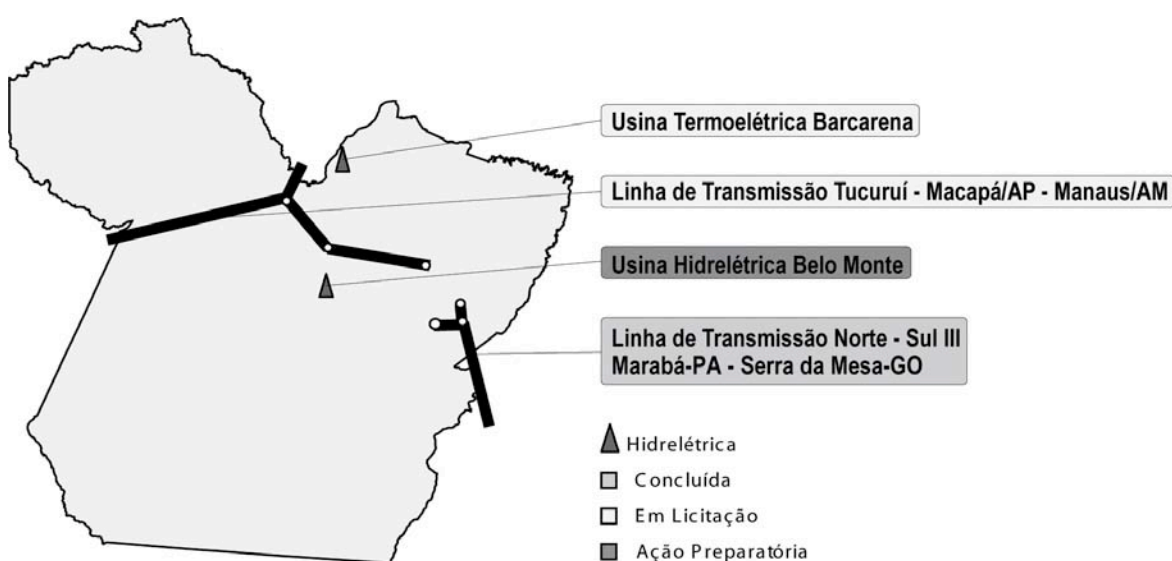


Conforme dados acima, e considerando-se os investimentos totais, previstos no PAC, inclusive para o período pós 2010, nota-se que o eixo de infra-estrutura energética, perfaz mais de 56% dos recursos do PAC para o estado. Os eixos logísticos e social e urbano correspondem a 20% e 22% do PAC Pará, respectivamente.

#### 6.4.1 Os investimentos logísticos e energéticos: a reprodução da ação estatal predatória sobre o território regional

Os projetos dos eixos de energia e logística previstos no PAC Pará, correspondem a investimentos propostos pelo governo federal (a serem realizados com recursos públicos e privados).

No eixo energético do PAC Pará, à exceção da Usina Termoelétrica - UTE no município de Barcarena, todos os outros projetos estavam incluídos no Plano Plurianual 2004-2007<sup>287</sup> (da primeira gestão Lula), são estes: a Usina Hidrelétrica - UHE de Belo Monte no Rio Xingu, as Linhas de Transmissão – LT de Tucuruí a Macapá-Pará, e a Manaus-Amazonas, e a Linha de Transmissão do Sistema Norte-Sul III, ligando Marabá à Serra da Mesa-Goiás.



**figura 6.16. INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA - PAC PARÁ**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009b  
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios

<sup>287</sup> Conforme discutido no capítulo 5.

Conforme figura anterior, é possível verificar os principais projetos no setor energético no estado, segundo estados de execução ainda muito incipientes, divulgados no balanço de dois anos do PAC Pará (COMTÊ GESTOR DO PAC, 2009b).

A análise dos montantes de recursos destinados a cada tipo de empreendimento energético no PAC Pará, demonstra a estratégia do governo em corroborar a expansão da capacidade energética do país, sobretudo via aproveitamentos hidrelétricos: só a UHE Belo Monte corresponde a mais de 33% dos investimentos totais do PAC no estado (totalizando R\$ 7 bilhões – no período 2007-2010 e pós 2010). Os investimentos previstos para a instalação da Usina Termoelétrica a Carvão em Barcarena perfazem R\$ 1,05 bilhão e para transmissão de energia totalizam R\$ 3,5 bilhões.

#### 6.4.1.1 Usina Hidrelétrica de Belo Monte

O primeiro inventário da ELETRONORTE<sup>288</sup> para aproveitamento do potencial hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu data de 1980 (ISA, 2003). Desde 1988, quando o primeiro projeto foi lançado, ainda quando a usina se chamava Kararaô, o empreendimento vem sofrendo objeções e protestos de povos indígenas e organizações sociais<sup>289</sup>.

O projeto foi sendo remodelado de acordo com as críticas e embargos jurídicos que veio sofrendo: no início, a proposta previa sete barramentos ao longo do rio, atualmente a previsão é de que haja um só. Em 2000, Belo Monte foi incluída no Plano Plurianual 2000-2003, do governo de Fernando Henrique Cardoso, intitulado *Avança Brasil*<sup>290</sup>, como um dos projetos estratégicos do Eixo Nacional de Desenvolvimento e Integração Madeira-Amazonas.

---

<sup>288</sup> A Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A – ELETRONORTE, atua como concessionária de serviço público de energia elétrica na região amazônica e é subsidiária das Centrais Elétricas Brasileiras S.A - ELETROBRÁS, ambas sociedades anônimas de economia mista que permaneceram estatais, ligadas ao Ministério de Minas e Energia (cf. <http://www.eletronorte.com/elb/data/Pages/LUMISB33DBED6PTBRIE.htm>, acessado em 21/08/2008).

<sup>289</sup> Como no evento histórico que reuniu comunidades indígenas e a população local a ser afetada com o projeto, ocorrido no município de Altamira em 1989, em que a índia kayapó Tuira enfrentou com um facão o presidente da ELETRONORTE, e repetiu o feito em 2008, contra um engenheiro representante da empresa, em sinal de protesto veemente de descontentamento da população indígena que tende a ser afetada com a construção da usina (PINTO, 2009a).

<sup>290</sup> Conforme capítulo 4 e 5.

Em 2003, o projeto de Belo Monte foi incluído no PPA 2004-2007, no primeiro momento do governo Lula, e posteriormente no PAC, no segundo mandato da gestão. É interessante notar que paradoxalmente o programa de governo (2003-2006) do Partido dos Trabalhadores, em seu caderno temático sobre o desenvolvimento na Amazônia, assumia posição bastante crítica quanto aos projetos polêmicos de aproveitamento hidrelétrico na região<sup>291</sup>.

A Usina Hidrelétrica do Rio Xingu é um empreendimento da ELETROBRÁS, que prevê a geração de 11 mil megawatts (um terço a mais do que a maior hidrelétrica do país, a de Tucuruí, também localizada no Pará), um reservatório de 440 km<sup>2</sup>, um investimento da ordem de R\$ 7 bilhões, e duas fases de licitação - a primeira, a empresa espera realizar ainda em 2009 (o inventário da usina já foi aprovado pela Agência Nacional de Energia Elétrica em 2008, mas ainda faz-se necessário que o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento sejam aprovados e submetidos à concessão de Licença Prévia) (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a)<sup>292</sup>.

Muitas críticas pairam sobre o projeto, dentre elas: a sua viabilidade tem sido questionada já que a usina ficará praticamente paralisada por cinco meses do ano durante o período de seca; tem sido criticada também em função da falta de comprovação da ELETROBRÁS de que é possível realizar o aproveitamento do Xingu com um único barramento, como consta no projeto atual, modificado diante das críticas ao projeto que tem se desenvolvido sem transparência e divulgação de dados claros à opinião pública; e em última instância, questiona-se a reprodução do modelo hidroelétrico predatório na Amazônia (PINTO, 2009a).

Os custos da Usina de Belo Monte serão superados pelos custos de transmissão de energia previstos, suas linhas de transmissão devem alcançar pelo menos três mil quilômetros de extensão; isso porque Belo Monte foi

---

<sup>291</sup> O programa temático citava Belo Monte como um dos projetos de "intensos debates na região" e afirmava que "a matriz energética brasileira, que se apóia basicamente na hidroeletricidade, com mega obras de represamento de rios, tem afetado a Bacia Amazônica. Considerando as especificidades da Amazônia, o conhecimento fragmentado e insuficiente que se acumulou sobre as diversas formas de reação da natureza em relação ao represamento em suas bacias, não é recomendável a reprodução cega da receita de barragens que vem sendo colocada em prática pela ELETRONORTE" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p.14)

<sup>292</sup> Até lá, a ELETROBRÁS deverá se beneficiar dos novos procedimentos advindos com a edição da Medida Provisória nº 450/2009, que flexibiliza as regras para licitação da ELETROBRÁS, isentando-a de ter que cumprir a lei nº 8666/1993 que regula os processos licitatórios e contratações públicas do setor elétrico.

projetada para gerar energia para mercados eletrointensivos do país, e não para os consumidores locais (PINTO, 2009d). Na região norte, os prováveis clientes de Belo Monte são a ALBRÁS - Alumínio Brasileiro S.A, no Pará, e a ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão, em São Luís (o que justificaria a criação de uma linha de transmissão no sentido oeste-leste). Por enquanto, o sentido predominante da linha de transmissão prevista é norte-sul, e assim deverá se manter se não surgirem novos consumidores de grande porte que criem demanda para a produção de Belo Monte na região. O objetivo do empreendimento é o de atender projetos de exportação que necessitem de grandes blocos de energia estável, e é nesse sentido, que Pinto (2009a) entende Belo Monte como um empreendimento “colonial”, que consolida a condição do Pará como exportador de energia bruta<sup>293</sup>, impedindo o estado de realizar suas potencialidades.

#### 6.4.1.2 Usina Termoelétrica em Barcarena

O projeto da Usina Termoelétrica no município de Barcarena<sup>294</sup> é um empreendimento da Companhia Vale do Rio Doce - Vale, que pretende gerar 600 megawatts (MW) de energia por ano, com investimento de cerca de R\$ 1 bilhão de reais. Metade dessa geração deve ser utilizada pela empresa, no Pólo de Carajás (região sudeste do Pará), e a outra metade deve ser disponibilizada no sistema de distribuição interligado da região norte do país<sup>295</sup>.

O funcionamento da usina prevê o emprego de carvão mineral, o mais sujo tipo de combustível fóssil: a usina deverá emitir cerca de 2,2 milhões de toneladas de CO<sup>2</sup> ao ano – o equivalente a 3,6% das emissões de todo o setor energético brasileiro em 2005<sup>296</sup>. A origem do carvão mineral a ser utilizado pela Vale ainda não foi confirmada pela empresa, que alega que o carvão pode

---

<sup>293</sup> A transferência de energia bruta é isenta de ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, tornando a energia mais barata no local que a recebe do que no local que a produz (PINTO, 2009a).

<sup>294</sup> O município de Barcarena é localizado a 123 km de Belém, é um pólo industrial do Pará, onde se localiza o maior porto do estado, o de Vila do Conde.

<sup>295</sup> Cf. Portal Ecodebate, Cidadania e Meio-Ambiente, disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2008/11/13/ute-de-barcarena-usina-a-carvao-da-recebe-a-licenca-previa-do-coema-conselho-estadual-de-meio-ambiente>, acessado em 20/11/08.

<sup>296</sup> Idem.

ser trazido da Colômbia ou Moçambique (TEMBRA, 2008). Mas pairam dúvidas se ele também utilizará o carvão mineral importado nas guseiras do seu pólo na região de Carajás (hoje, sabidamente abastecidas em grande medida por carvão vegetal de origem ilegal) (PINTO, 2007a).

A licença prévia para o empreendimento já foi aprovada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA, em outubro de 2008, a despeito do parecer contrário do Ministério Público Estadual, que recomendou seu indeferimento, em virtude da ausência, no estudo apresentado pela empresa, de fontes alternativas de combustíveis para se contrapor ao carvão mineral, e da necessidade de revisão da lista de impactos socioambientais, incluindo também os impactos sobre as contas públicas, as comunidades diretamente atingidas pelo empreendimento e o patrimônio arqueológico afetado.

Apesar da divulgação de lucros bilionários no último trimestre de 2008<sup>297</sup>, a Vale começou a anunciar medidas visando desaceleração de alguns de seus sistemas de produção em todo o mundo, face à crise econômica internacional. Nesse sentido, segundo Tembra (2008), é muito provável que a instalação da UTE de Barcarena tarde mais do que o programado para o início de suas operações.

Dentre os outros projetos do PAC energético no Pará, há a previsão da construção das Linhas de Transmissão partindo de Tucuruí (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b). Com a ampliação das unidades geradoras da usina, previu-se o aumento da exportação de energia do estado nos sentidos noroeste e sul. As conexões com Macapá e Manaus (em licitação) consistem em obras de alta complexidade, pois precisam cruzar o Rio Amazonas, para atingir os municípios à sua margem esquerda. E a conexão que liga Marabá à Serra da Mesa (já concluída), faz parte do sistema integrado nacional intitulado Norte-Sul III, de relevância para a oferta energética no sul e sudeste do país.

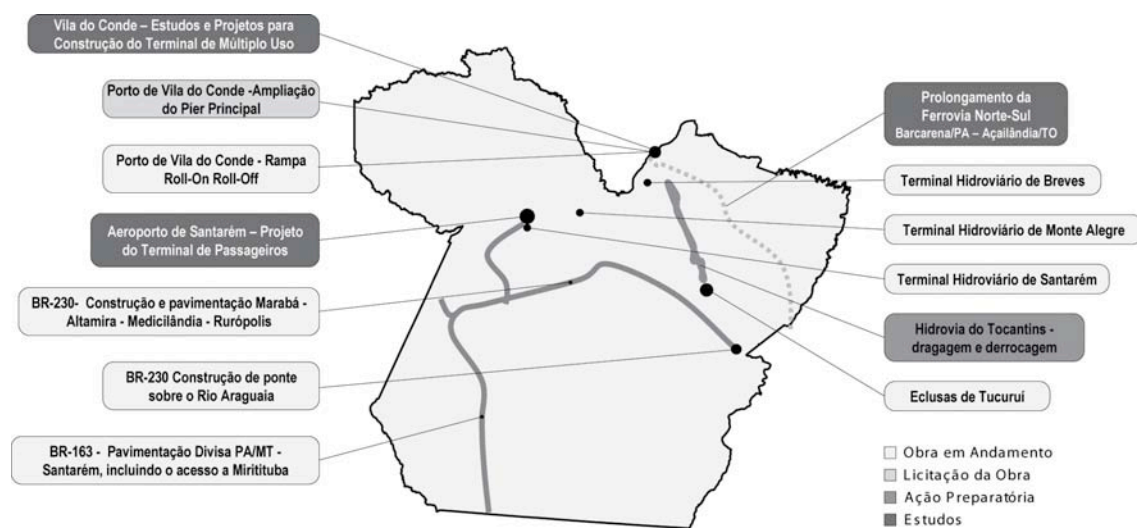
Há ainda recursos, no valor de R\$ 264,7 milhões no PAC para realização de estudos de impacto ambiental e de inventários de

---

<sup>297</sup> Até o terceiro trimestre de 2008, "a Vale continuava a manejar números invejáveis. Sua receita bruta nos nove meses de 2008 chegou a 31,1 bilhões de dólares contra US\$ 24,7 bilhões em igual período do ano passado. O lucro líquido foi incrível: US\$ 11,9 bilhões ante US\$ 9,2 bilhões nos nove meses de 2007. Desse total, US\$ 2,85 bilhões (ou 5,6 bilhões de reais) foram destinados à remuneração dos seus acionistas, valor 52,0% maior do que os US\$ 1,875 bilhão pagos em 2007" (PINTO, 2008e).

aproveitamento hidrelétrico em outras seis bacias paraenses (em Marabá, Trombetas, São Luiz-PA, Tapajós, Jari e Araguaia). A estratégia do PAC em reforçar o aproveitamento hidrelétrico de rios na Amazônia tende a repetir a trajetória predatória, perversa, causadora de deslocamentos forçados de populações indígenas e tradicionais que se viu num passado muito recente, imprimindo ao Pará uma especialização em exportação de energia que pouco tem se refletido em efeitos de desenvolvimento regionais, reproduzindo projetos típicos de enclave<sup>298</sup>.

Os projetos logísticos previstos no PAC Pará visam em sua essência facilitar as condições de interligação do estado com o restante da região norte e do centro-oeste, sobretudo favorecendo o escoamento de produtos e reduzindo custos de transporte (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b).



**figura 6.17. INFRA-ESTRUTURA LOGÍSTICA - PAC PARÁ**

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009b  
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios

Nesse sentido, foram previstas dentre as obras: a pavimentação das rodovias federais BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica), a expansão do transporte fluvial, sobretudo de carga, via implantação das Eclusas de Tucuruí, da Hidrovia do Tocantins, dos terminais hidroviários nas cidades de Breves, Monte Alegre e Santarém (que integram um complexo de 24 terminais amazônicos - de cargas e passageiros), o prolongamento da

<sup>298</sup> Conforme capítulo 4.

Ferrovia Norte-Sul, a ampliação do Porto de Vila do Conde; além do terminal de passageiros no aeroporto de Santarém. Os projetos hidroviários e rodoviários do PAC Pará já haviam sido previstos no Plano Plurianual (2004-2007) da primeira gestão Lula.

Conforme balanço do programa, os recursos investidos em rodovias, correspondem a 73% do PAC logístico no Pará, e os previstos na modalidade hidroviária, a 22% desse total, os 5% restantes se dividem entre as outras modalidades de logístico (porto, aeroporto e ferrovia). As rodovias BR-163, BR-230 e as Eclusas de Tucuruí (todas em andamento ou execução), são as obras que demandam recursos de maior monta no setor, respectivamente: R\$ 1,45 bilhão; R\$ 1 bilhão; R\$ 0,82 bilhão, a serem executadas entre os anos de 2007 a 2010, incluindo o período pós 2010 (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b).

#### 6.4.1.3 Rodovias BR-163 e BR-230

As rodovias BR-163 e BR-230 tiveram suas obras iniciadas na década de 1970<sup>299</sup>, e tendo ficado incompletas, deixaram enorme passivo social nas suas áreas de abrangência. Os colonos assentados nessas regiões, e as populações que para lá migraram (estimuladas pelo projeto de ocupação da região levado a cabo ao longo da ditadura militar) permaneceram isoladas, com acesso muito precário, quando não inexistente, a serviços públicos.

O projeto de conclusão do asfaltamento da BR-163, no entanto, sinaliza com a motivação prioritária de atender a interesses econômicos de produtores de soja, sobretudo de Mato Grosso, à revelia de uma prevenção contra impactos socioambientais que se delineiam, tais quais: a intensificação do desmatamento, o aumento da concentração fundiária e das atividades ilegais já ocorrentes na região (garimpos clandestinos e extração de madeira em reservas ambientais e terras indígenas).

A obra da BR-163 se estende de Garantã do Norte, em Mato Grosso, até Santarém, no Pará, e tem previsão para ser concluída em 2011. Divida em

---

<sup>299</sup> Conforme capítulo 4.

3 trechos, tem sido executada pelo Exército<sup>300</sup>, pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte - DNIT e pela Prefeitura de Guarantã do Norte. Compreende 996 km de asfaltamento, a um custo total de R\$ 1,15 bilhão (com o alto custo de cerca de R\$ 1 milhão por km).

Conforme discutido no capítulo 5, no governo Lula, foi constituído um Grupo de Trabalho Ministerial para elaboração do Plano BR 163 Sustentável, lançado em 2006, após amplas discussões com setores da sociedade civil e representantes dos governos na área de abrangência da obra. No entanto, o lançamento do PAC e o início do asfaltamento (que atualmente se encontram em fase de execução – Comitê Gestor do PAC, 2009a) se deram à revelia das recomendações do plano, que apesar de suas limitações, previa uma série de medidas preventivas a serem realizadas antes do início das obras, e que foram totalmente desconsideradas, não sem protestos dos movimentos sociais da região<sup>301</sup>.

A forma como a execução do projeto da BR-163 vem sendo conduzida, dá sinais de que os investimentos do PAC na rodovia não darão conta de resolver os impactos dos impactos que o próprio projeto causará na região (PUTY, 2007). Não há previsão de investimentos para os municípios no entorno da rodovia no intuito de prevenir os impactos socioambientais do projeto, os efeitos de expropriação de terras de produtores agrícolas familiares e a intensa atração populacional (*idem, ibidem*). A obra, que liga a região produtora de soja em Mato Grosso ao Porto da Cargill (empresa estadunidense, do ramo do agro-negócio) em Santarém, em última instância, tende a configurar o maior corredor de exportação de grãos do país, concentrando efeitos econômicos dinamizadores na região produtora em Mato Grosso (obviamente não sem danos socioambientais e concentração de terras e renda), restando ao Pará, um papel de eixo logístico, mero corredor exportador de *commodities*.

---

<sup>300</sup> Tem havido uma crescente reação de empreiteiras contra a atuação do Exército em disputa de mercado pela obra. Há também suspeitas de superfaturamento, de acordo com o Tribunal de Contas da União (Cf. LOBATO, Elvira. TCU vê superfaturamento em obra feita pelo Exército. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25 de dezembro de 2008. Caderno Brasil, p.B-5).

<sup>301</sup> Movimentos sociais fizeram ampla manifestação de protesto em Brasília quando o Plano BR 163 Sustentável completou um ano de lançamento sem que o governo tivesse cumprido os compromissos nele delineados (Cf. Portal do Instituto SocioAmbiental, disponível em: <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2483>, acessado em 20/20/2008).



Mais recentemente, o asfaltamento das rodovias BR-163 e BR-230 tem sido objeto de protestos de movimentos sociais, após o lançamento da medida que reduz a área de reserva legal de 80% para 50% em torno de duas rodovias (já transformada em Lei Estadual no Pará nº 7.243/2009, mas ainda em tramitação no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA).

#### 6.4.1.4 Eclusas de Tucuruí e Hidrovia do Tocantins

As obras das Eclusas de Tucuruí encontram-se em andamento, sob a execução da ELETRONORTE e da Construtora Camargo Corrêa, com previsão de conclusão para 2010 (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

Por lei, as eclusas deveriam ter sido construídas quando do barramento do rio, ainda na década de 1980: “o Código de águas impõe a quem barra um rio navegável o encargo de garantir a sua transposição, como é o caso do Tocantins. Mas a ELETRONORTE, que bloqueou o rio, violou a norma” e o rio permaneceu não navegável nesse trecho que se situa a 250 km da foz, num vale de aproximadamente 800 km<sup>2</sup> (PINTO, 2009c).

Evidências de irregularidade colocaram em questionamento a idoneidade da Construtora Camargo Corrêa<sup>302</sup> (que participou da construção da Hidrelétrica de Tucuruí), e posteriormente sua ação na obra das eclusas. Os indícios de superfaturamento nesse empreendimento fazem parte das investigações da Polícia Federal, que deflagrou a Operação Castelo de Areia (em 2009, desarticulando esquemas de lavagem de dinheiro, crimes financeiros e doações ilegais da construtora a partidos políticos).

Há ainda outras suspeitas de favorecimento ilícito da construtora no processo de reajuste do valor da obra, aprovado por um Ministro do Tribunal de Contas da União<sup>303</sup>, Augusto Nardes, que teria supostas ligações com a empresa e teria contribuído, em sucessivas decisões, para que o custo inicial da obra fosse atualizado inadequadamente de R\$ 248 milhões para R\$ 620 milhões, valor sobre o qual ainda foi estimado um aditivo máximo de 25% a obra.

Aliada ao projeto das eclusas para recuperação da navegabilidade do rio está a previsão da Hidrovia do Tocantins (no trecho de Marabá à Vila do Conde

---

<sup>302</sup> A Camargo Corrêa é a 15ª receita do PAC, num ranking de construtoras liderado pela Delta Construções, que já recebeu cerca de meio bilhão de reais com pagamentos da execução de obras do programa (PINTO, 2009c).

<sup>303</sup> *Idem, ibidem.*

- ainda em fase de ação preparatória, segundo balanço do PAC). A obra prevê o derrocamento em extensão de 43 km e a dragagem em extensão de 495 km, a serem executadas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transportes - DNIT até 2011.

O projeto dessa hidrovía remonta ao PPA 2000-2003 (do governo Fernando Henrique Cardoso, sendo um dos eixos estratégicos do Programa Avança Brasil) e objetivava reduzir custos de escoamento da produção de grãos do centro-oeste, em direção ao Oceano Atlântico, ao norte do país. Inicialmente projetada para ser uma hidrovía dos rios Tocantins e Araguaia, o projeto da hidrovía sofreu várias objeções, por atravessar áreas indígenas e importantes reservas ambientais, tendo inclusive sofrido oposição, quando do lançamento da proposta, do governo de Goiás<sup>304</sup>, que tinha posição contrária à instalação do projeto no Rio Araguaia. Para o governo goiano, o comprometimento do ecossistema do rio não compensava diante da perspectiva de se efetuar o transporte de carga do centro-oeste pela Ferrovia Norte-Sul projetada, avançando no mesmo sentido que a hidrovía, em direção ao norte do país.

#### 6.4.1.5 Ferrovia Norte-Sul e Porto de Vila do Conde

O projeto da Ferrovia Norte-Sul está sendo construído, no âmbito do PAC, pela empresa VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, que é a empresa pública (ligada ao Ministério dos Transportes) que detém a concessão para sua operação e construção. No projeto, a ferrovia tem extensão de cerca de 3 mil km, ligando a cidade de Barcarena, no Pará, à Estrela d'Oeste, em São Paulo. Os trechos: norte<sup>305</sup> - de Açailândia-MA a Palmas-TO está em andamento, com previsão de conclusão até 2009; e sul - de Palmas a Estrela d'Oeste, encontra-se em obra, a ser concluída até 2011. O trecho extremo norte, que corresponde ao território do Pará, de Açailândia-MA a Barcarena-PA, está em fase de estudo (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

---

<sup>304</sup> Cf. Portal Rios Vivos, disponível em: [http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat\\_id=117](http://www.riosvivos.org.br/canal.php?canal=13&mat_id=117), acessado, em 10/10/2008.

<sup>305</sup> O trecho norte da Ferrovia Norte-Sul é controlado pela Companhia Vale do Rio Doce, que obteve sub-concessão por 30 anos do perímetro Açailândia-MA a Palmas -TO em 2007, depois de arrematá-lo num leilão no qual pagou R\$ 1,4 bilhão. A Vale, como sub-concessionária, fica encarregada dos custos da obra do trecho concedido. A previsão é de que os recursos privados advindos do leilão sejam destinados à conclusão da ferrovia (cf. Portal do Jornal Folha de São Paulo *On-line*, disponível em: <http://www.1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u333483.shtml>, acessado em 03/10/2007).

O complexo (eclusas e hidrovias) de recuperação da capacidade da navegabilidade do Tocantins, aliado ao projeto da Ferrovia Norte-Sul, pretende levar o escoamento da produção de grãos do centro-oeste e de agropecuária do sul do Pará ao porto de Vila do Conde, que tem previsão de ser ampliado no âmbito do PAC (estando ainda em fase de estudo – COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b). Localizado ao norte do estado, esse porto é fortemente voltado para exportação da produção das empresas Alumínio Brasileiro S.A - ALBRÀS e Alumina do Brasil S.A – ALUNORTE.

Esse complexo logístico multimodal, associado aos projetos rodoviários e no setor de energia do PAC, encerra investimentos ligados à dinâmica exportadora do agro-negócio e da minero-metalurgia no Pará, e em última instância, traduz como o território estadual e regional é visto no programa (PUTY, 2007).

Obviamente, é legítima a realização de investimentos estatais em um estado amazônico que conta com infra-estrutura tão precária, e no qual o Estado deixou um enorme passivo de obras inacabadas desde a década de 1970. A questão é que as estratégias de intervenção no território têm sido implantadas reproduzindo modelos de ação predatória e a criação de projetos de enclave, com baixíssimo potencial espraizador de desenvolvimento social e fortes tendências a impactos ambientais negativos.

A insistência no modelo de criação de enclave gera espaços de apropriação privada dos recursos territoriais estatais, em benefício de interesses privados, sobretudo do agro-negócio e da minero-metalurgia transnacionalizada<sup>306</sup>, que serão os setores que de fato se beneficiarão dos investimentos estatais e sobretudo da capitalização da ELETRONORTE na região.

#### **6.4.2 Os investimentos em infra-estrutura social e urbana do PAC Pará: a insuficiência de recursos diante dos déficits urbanos acumulados**

Os projetos do eixo de infra-estrutura social e urbana previstos no PAC correspondem a investimentos propostos tanto pelo governo federal (que é o caso do programa Luz para Todos), como projetos em que os governos estaduais e municipais são proponentes e executores das obras (nos setores de habitação e saneamento).

---

<sup>306</sup> Conforme discussão no capítulo 4.

Tabela 6.II: Investimentos do PAC Pará em Infra-estrutura social e urbana (governos federal, estadual e municipais proponentes)

<b>Tipo</b>	<b>Investimentos contratados* 2007-2010 (R\$ milhão)</b>	<b>Execução (% em obra)</b>
<b>Programa Luz para Todos</b>	<b>2.152,6</b>	<b>89% da meta atingida (período 2004-2008)</b>
<b>Saneamento</b>	<b>1.122,4</b>	
<b>Sub-total dos municípios acima de 50 mil hab</b>	<b>882,3</b>	
RMB**, capitais e municípios com mais de 150 mil hab – OGU	266,8	99,5% em obra
RMB, capitais e municípios com mais de 150 mil hab – financiamento	301,9	100% em obra
RMB, capitais e municípios entre 50 e 150 mil hab – OGU	89,9	6,3% em obra
RMB, capitais e municípios entre 50 e 150 mil hab – financiamento	223,7	0,0% em obra
<b>Sub-total dos municípios com menos de 50 mil hab e áreas especiais - FUNASA</b>	<b>240,1</b>	<b>82,4% em obra</b>
<b>Habitação</b>	<b>1.481,1</b>	
<b>Sub-total urbanização e produção habitacional</b>	<b>686,0</b>	
RMB, capitais e municípios com mais de 150 mil hab – OGU	243,2	100% em obra
RMB, capitais e municípios com mais de 150 mil hab – financiamento	344,2	100% em obra
FNHIS*** 2007 – OGU	51,2	40% em obra
FNHIS 2008 – OGU	47,5	3,4 % em obra
<b>Sub-total Empréstimo Pessoa Física</b>	<b>795,1</b>	
<b>Total</b>	<b>4.756,1</b>	

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a, 2009b.

\* No valor de investimentos estão incluídas as contrapartidas do estado do Pará e municípios.

\*\* Região Metropolitana de Belém.

\*\*\* Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

De acordo com a tabela anterior, os investimentos em desenvolvimento urbano e social do PAC Pará totalizam R\$ 4.7 bilhões (2007-2010) (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b). No caso do Programa Luz para Todos, o Pará atingiu 89% da meta do PAC (para o período 2004-2008); no

saneamento, o andamento das obras nos municípios abaixo de 150 mil habitantes está bastante atrasado e no setor de habitação, a produção habitacional com recursos do FNHIS também está em situação inadequada (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

A retomada de investimentos urbanos no estado é inegavelmente necessária, mas num cenário de magnitude dos déficits de acesso à infraestrutura urbana, o volume de recursos do PAC no Pará é por ora insuficiente, seria necessária a sua manutenção por muitos anos para erradicar o atual déficit habitacional absoluto no Pará (que perfaz cerca de 500 mil moradias) e os baixos índices de cobertura no saneamento (só 47,5% dos domicílios têm acesso à rede de abastecimento de água e apenas 7,6% à rede de coleta de esgoto) (SEPOF, 2007a).

Assim, como na média nacional do PAC, os recursos que correspondem a subsídios do OGU destinados ao setor de saneamento são limitados, alcançam 21,29% dos investimentos totais no setor (conforme tabela a seguir em que se apresentam os dados dos investimentos do PAC Pará, nos projetos urbanos em que o governo do Estado é o proponente e o executor das obras). Já no caso do setor habitacional, a proporção de subsídios resulta em 49,75% dos investimentos habitacionais totais, valor acima da média nacional que é de 9,5% (conforme exposto no item 6.3.2).

Ainda de acordo com a tabela a seguir, verifica-se que a contrapartida do governo do estado (cujo depósito se faz obrigatório para a liberação da verba federal) gira em torno de 15% no setor de saneamento e 36% no de habitação.

Tabela 6.12: Investimentos do PAC Pará em Infra-estrutura social e urbana (Governo do Estado proponente)

<b>Total geral (PAC PARÁ - ETAPAS 1, 2, 3, 4 - Governo do Estado do Pará - Proponente)</b>	<b>Investimento Total (R\$)</b>	<b>Repasses e Financiamento - Governo Federal (R\$)</b>	<b>Contrapartida - Governo do Estado do Pará (R\$)</b>	<b>% Contrapartida em relação aos investimentos totais</b>
SANEAMENTO - FGTS	302.422.014,46	261.049.768,36	41.372.246,10	13,68%
SANEAMENTO - OGU	102.925.826,97	86.292.268,98	16.633.557,99	16,16%
SANEAMENTO - FGTS e OGU	405.347.841,43	347.342037,34	58.005.804,09	14,92%
HABITAÇÃO - FGTS	99.167.818,97	62.294.400,00	36.873.418,97	37,18%
HABITAÇÃO - OGU	306.613.324,68	201.900.268,41	104.713.056,27	34,15%
HABITAÇÃO - FGTS e OGU	405.781.093,65	264.194.668,41	141.586.475,24	35,67%
<b>Total infra-estrutura urbana PAC Pará</b>	<b>811.128.985,08</b>	<b>611.536.705,75</b>	<b>199.592.279,33</b>	<b>24,61%</b>

Fonte: Unidade Gestora do PAC Pará, 2009 (situação em janeiro de 2009).

Elaboração: Karina Leitão

Conforme Matta<sup>307</sup> (2009), os projetos propostos pelo governo do Pará foram contratados no PAC em 4 etapas. Na primeira, de acordo com as diretrizes iniciais do governo federal, houve priorização a investimentos na região metropolitana, em municípios com população maior do que 150 mil habitantes e projetos inacabados (como no caso das obras do Projeto Alvorada<sup>308</sup> nas Cidades de Bagre e Nova Esperança do Piriá, com população em torno de 20 mil habitantes – Censo IBGE, 2000). Na segunda etapa, basicamente foram contratados projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em municípios com população inferior a 150 mil habitantes. A terceira etapa de contratações corresponde ao PAC FUNASA

<sup>307</sup> Sr. Alberto Matta, Coordenador da Câmara de Política Setorial de Infra-estrutura e Transportes da Secretaria de Governo do Estado do Pará, informação verbal, em entrevista a mim concedida em 17/03/2009.

<sup>308</sup> O Alvorada era um projeto do governo federal, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que articulava diversas ações sociais e de saneamento básico. As obras do Alvorada nos municípios de Bagre e Nova Esperança do Piriá, dentre outros, estavam paralisadas desde 2004. Foram deixadas inacabadas pelo governo anterior à atual gestão estadual, em meio a irregularidades nas obras denunciadas pela FUNASA e a quebra das empresas responsáveis pela execução dos projetos (cf. Sr. José Júlio Ferreira Lima, Secretário de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado do Pará, informação verbal, em entrevista a mim concedida em 30/12/2008).

(destinado a projetos de saneamento em municípios com população inferior a 50 mil habitantes, áreas rurais, comunidades indígenas e de necessidade de controle epidemiológico). Na quarta etapa de contratações, privilegiaram-se projetos habitacionais em comunidades indígenas e quilombolas.

O processo de contratação e início da execução das obras de infraestrutura urbana e social do PAC no Pará ensejou mudanças de posturas institucionais arraigadas nos órgãos do governo estadual, segundo Cardoso (2008). A autora, atual Secretária de Governo do Estado do Pará, destacou que as exigências do programa demandaram o desenvolvimento de projetos urbanos integrados setorialmente em áreas de ocupação ilegal, sobretudo alagáveis, procedimento para o qual a Companhia Estadual de Habitação - COHAB, a Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB não tinham experiência acumulada, muito menos para uma eventual ação conjunta e que envolvesse processos de regularização fundiária (CARDOSO, 2009)<sup>309</sup>.

Esses indicativos de transformações nas rotinas de gestão urbana, no entanto, parecem ser muito mais resultado das diretrizes da política urbana nacional conduzida pelo Ministério das Cidades, com todos os percalços na sua trajetória, do que fruto dos direcionamentos do PAC. É no eixo de infraestrutura urbana do PAC, em que o programa em certa medida deu continuidade às diretrizes de ação do Ministério, que se pode identificar avanços na condução dos investimentos urbanos no país, mediante crescimento do volume<sup>310</sup> de financiamento nos setores habitacionais e saneamento a partir de 2003. No entanto, conforme já mencionado, sem revolucionar as formas de financiamento tradicionais de programas urbanos, nem garantir índices satisfatórios de subsídios para população de mais baixa renda.

Já no plano das intervenções de infra-estrutura logística e energética do PAC no Pará, verifica-se claramente a reprodução do desgastado padrão

---

<sup>309</sup> Sra. Ana Cláudia Cardoso - informação verbal, em entrevista a mim concedida no dia 02/01/2009.

<sup>310</sup> Conforme exposto no item 6.3.2, o Ministério das Cidades trabalhou para a edição de um novo Marco Regulatório do Saneamento e a recuperação dos investimentos no setor, e no campo da habitação, pela aprovação de leis e resoluções que ampliaram o volume de financiamentos tanto para segmentos de mercado, quanto para famílias com rendimento inferior a 3 salários mínimos (conforme diretrizes definidas ainda quando da elaboração do Projeto Moradia, do Instituto Cidadania, em 2000).

de ação ambientalmente predatória e espacialmente seletiva na região. As estratégias do Estado nacional sobre o território amazônico, via criação de enclaves, e mais recentemente, de espaços que priorizam a conexão com os circuitos da economia internacional, acirram contradições e favorecem a apropriação privada de recursos territorializados e investimentos públicos. Em última instância, ditam o papel subordinado que a Amazônia desempenha do desenvolvimento econômico-territorial do país.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto nas considerações introdutórias, a presente tese se propôs a examinar a dimensão territorial do desenvolvimento subjacente ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC à luz das contradições históricas da ação estatal sobre o espaço nacional, e mais especificamente sobre o território amazônico, focado neste trabalho, a partir do território paraense.

Para discutir a hipótese de que os projetos previstos no PAC reiteram a histórica tendência a um desenvolvimento territorial seletivo no país, ainda que sob a vigência de um novo padrão de acumulação, realizou-se ao longo da tese apresentada uma recuperação histórica da ação planejada do Estado sobre o território brasileiro a partir de meados do século XX.

Em linhas gerais partiu-se da concepção de que a forma do Estado brasileiro atuar no campo do desenvolvimento territorial é moldada pelas suas raízes patrimonialista e clientelista que predominam no país privatizando a esfera pública (HOLANDA, 1992; OLIVEIRA VIANNA, 1974; FAORO, 1977; LEAL 1975), em uma nação que se constituiu de maneira dependente (FURTADO, 1992a) travando o pleno desenvolvimento do país e inclusive instaurando um pacto federativo que acirra tensões e disputas predatórias entre os entes da nação.

Partiu-se também da concepção de que a forma do Estado atuar no campo do desenvolvimento territorial no Brasil tem relação com as bases conceituais hegemônicas do planejamento regional, ainda que não se possa atribuí-las uma correspondência direta com a produção de planos territoriais, posto que no Brasil eles, não raramente, incorporam modelos de desenvolvimento regional e urbano somente no plano do discurso (VAINER, 2007a).

Conforme se verificou, a partir de meados da década de 90, passou a predominar no país a influência de modelos de desenvolvimento territorial orientados para a racionalidade do mercado, que privilegiam a ação em espaços mais dinâmicos, com maior potencial de inserção na economia internacionalizada (ARAÚJO, 1999). Foi nessa perspectiva que a partir de então surgiram no Brasil planos territoriais federais de forte viés competitivo e logístico, que reduziam a ação sobre o território à previsão de infra-estrutura

de transportes e à criação de corredores de exportação, corroborando o histórico de concentração pontual do desenvolvimento no território nacional. Essa orientação esteve fortemente presente nos eixos de desenvolvimento projetados nas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e conforme se constatou no presente estudo, manteve-se acesa no plano de investimentos infra-estruturais do PAC.

Ao longo do presente estudo, viu-se que essa opção por descartar uma abordagem integrada do território prioriza a criação de condições para a reprodução do capital e favorece formas de apropriação do território que conduzem a uma tendência fragmentadora e concentradora do desenvolvimento no país. Em última instância, revela um quadro que vem sendo construído deliberadamente no Brasil nas duas últimas décadas, de subordinação do país aos ditames da economia mundial globalizada (FIORI, 1997).

Como na interpretação de Oliveira (2003b, p.150), no Brasil, a espécie de capitalismo que emerge nesse novo momento, surge como uma combinação esdrúxula de setores altamente desenvolvidos com atrasados, que recriam condições de desigualdade e pobreza, numa sociedade que já não pode mais ser entendida nos marcos do subdesenvolvimento, não porque tivesse se desenvolvido, mas porque se conformou numa sociedade “desigualitária”, sem chance de “remissão”.

Esse quadro se insere no bojo da reestruturação capitalista, que na periferia do sistema, e mais especificamente no caso brasileiro, deu-se a partir da década de 1970 mediante a transição de um projeto de capitalismo nacional, para um capitalismo de inserção internacional subordinada, no qual a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduziu à ampliação das disparidades inter-regionais e à formação de bolsões de pobreza (FURTADO, 2008). Essa lógica aponta para o problema de como a nação e suas regiões têm suas possibilidades de desenvolvimento limitadas, já que os centros de poder decisório de suas dinâmicas econômicas lhes são externos e que o Estado assume progressivamente o papel de agente econômico e interlocutor das empresas transnacionais (FURTADO, 1992a).

Conforme se verificou, nesse cenário, a organização e a estruturação dos espaços nacionais tende a resultar, de um lado, da dinâmica da produção regionalizada dos conglomerados transnacionais, que reforçam estratégias de

especialização regional, e no caso do Brasil, reservam-lhe um papel de exportador de produtos primários; e de outro, da reação dos Estados nacionais diante dos impactos seletivos da assim chamada globalização (ARAÚJO, 1999). Viu-se que no país, essa reposta estatal, desde a década de 1990, tem sido marcada mais pela passividade do que por políticas ativas capazes de fazer frente aos interesses constituídos dos agentes hegemônicos globais. Viu-se também que o PAC se insere nessa dinâmica, com seus projetos logísticos e energéticos eminentemente voltados para a inserção de parcelas do território nacional nos circuitos da economia global, privilegiando o setor produtivo exportador, fortemente penetrado pelo capital transnacional.

Na presente tese, levou-se em consideração o fato de que, no Brasil, os impactos seletivos da globalização convivem com as forças do atraso presentes no capitalismo de tipo periférico e se sobrepõem a uma estrutura já fragmentada, uma sociedade que nunca conheceu direitos universais (MARICATO, 2009), incidindo sobre o território de maneira muito mais perversa do que nos países centrais do sistema, exacerbando assimetrias no desenvolvimento territorial no país (ARAÚJO, 1999). É nesse sentido que as tendências que se delineiam através do PAC apontam para a exacerbação das diferenças regionais herdadas do passado, e que face à atual conjuntura, não se materializarão com as mesmas características do século XX, porém com mais virulência, aguçando heterogeneidades, recriando focos de dinamismo restrito e áreas marcadas pela estagnação, já que aos atores globais, só interessam os espaços competitivos brasileiros.

É bem verdade, no entanto, que na análise desenvolvida sobre os três eixos de infra-estrutura abrangidos no PAC, foi naqueles referentes aos investimentos logísticos (transportes) e energéticos que se pôde detectar com mais clareza a face fragmentária dessa carteira de projetos, construída à revelia de critérios regionalizados. Note-se que com essa afirmação não se está sugerindo que uma mera equalização de investimentos distribuídos uniformemente entre as regiões brasileiras seria uma solução para a persistente questão das nossas desigualdades inter-regionais. Mas tampouco é possível acreditar que em um país com níveis de desigualdade socioespaciais como o Brasil, a promoção do dinamismo localizado pontualmente em determinadas porções do território possa constituir alternativa para um pleno desenvolvimento territorial.

A análise do eixo social e urbano do PAC, por sua vez, demonstrou que o programa seguiu a tendência à recuperação de investimentos nos setores de habitação e saneamento retomada no país a partir de 2003 como diretriz da política urbana nacional conduzida pelo Ministério das Cidades. Sem desmerecer o feito do Ministério, que se empenhou na ampliação dos investimentos urbanos sob condições de forte contingenciamento dos gastos públicos (característico da política econômica brasileira nos anos recentes), a análise do eixo urbano dos investimentos do PAC demonstrou que os montantes previstos no programa, além de incluírem baixa proporção de subsídios para atendimento das faixas populacionais de mais baixa renda, estão muito aquém de fazer face aos déficits acumulados no país nos setores de habitação e saneamento (MARICATO, 2007a, 2007b).

Tendo-se selecionado como estudo de caso o *portfólio* de projetos do PAC no estado do Pará, o trabalho dedicou-se preliminarmente a uma recuperação histórica da ação planejada do Estatal no território amazônico com foco a partir da década de 50, período desde o qual se verificou que as estratégias governamentais na região, apesar dos diferentes planos que se sucederam, têm tido em comum uma diretriz, à qual o PAC não fez exceção, de mantê-la no papel de fronteira de expansão, baseada na incorporação de novos espaços ao processo de acumulação capitalista no país e na exploração de recursos naturais, percebidos como inesgotáveis (BECKER, 1990).

Verificou-se que ao concentrar o desenvolvimento regional em parcelas circunscritas do território amazônico, visando a dinamização de atividades econômicas eminentemente voltadas para a exportação, a ação estatal na Amazônia tradicionalmente prescindiu de um projeto de desenvolvimento elaborado a partir das determinações e necessidades regionais, e reiterou o lugar subordinado da Amazônia na divisão regional e internacional do trabalho (CASTRO, 2001). Assim, a região foi incorporada ao movimento de integração do espaço nacional, leia-se de unificação do mercado nacional (OLIVEIRA, 1994), com a função de território exportador de insumos produtivos básicos e energia - o que atua como vetor de subordinação do desenvolvimento regional no processo de reprodução do capital hegemônico nacional e internacional (LEMOS, 2007).

Na atualidade, o lugar da Amazônia no mercado internacional tem sido redefinido nos termos de uma forte adaptação ao novo padrão de acumulação

vigente, que incide sobre a região sujeitando-a a uma especialização na produção de *commodities*, potencializando tensões sociais e a pressão sobre os recursos naturais no território regional, mantendo a lógica de um sistema que tem gerado benefício sistematicamente para fora da região (CASTRO, 2001).

A análise que se realizou do PAC no Pará demonstrou que a previsão de dos seus principais projetos, como a pavimentação das rodovias BR 163 e BR 230, a recuperação da navegabilidade do Rio Tocantins (mediante construção de eclusas e hidrovias) e a construção da ferrovia Norte-Sul (levando ao Porto de Vila do Conde a ser ampliado), resultam em corredores multi-modais eminentemente voltados para circulação de cargas e escoamento da produção dos setores transnacionalizados do agro-negócio e da minero-metalurgia no estado. Para servir a demanda da mineração, também destinase potencialmente a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, com o objetivo de atender setores eletrointensivos a preços subsidiados.

O plano de investimentos do PAC para o estado não só sintetiza a maneira como o território paraense é visto no programa, bem como revela serem as empresas transnacionais, aliadas ao capital nacional, os verdadeiros beneficiários dos investimentos públicos do governo do setor de infraestrutura na região. Obviamente decorrem do programa benefícios gerados à população regional, mas a análise do PAC não deixou dúvidas quanto à proeminência da apropriação desses benefícios por arte de setores privados, haja vista que o programa estimula o setor produtivo exportador no país, nos marcos dos interesses constituídos do capital transnacional.

Conforme exposto no início da tese, a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, reacendeu no Brasil o debate sobre a capacidade desse tipo de investimento produzir efeitos de crescimento econômico, principalmente no cenário da crise internacional do sistema capitalista, deflagrada no Brasil com mais intensidade a partir do segundo semestre de 2008. Diante dos impactos dos choques internacionais na economia brasileira, o PAC foi revestido no discurso oficial, de um significado de “programa estratégico de investimentos” (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a), com um caráter de política do tipo desenvolvimentista, de medida do tipo *keynesiana* para fazer frente aos efeitos de desaceleração econômica advindos com a conjuntura econômica recente. De fato, o aumento dos gastos públicos através dos investimentos previstos no PAC, associados,

dentre vários outros mecanismos, à política de proteção social praticada pela atual gestão federal e ao ajuste do salário mínimo, podem ser entendidos como instrumentos de amortecimento dos impactos da crise externa e dos riscos que lhe são associados (NERI, 2009).

No entanto, cabe indagar, nesse contexto, quais as conseqüências da adoção de medidas que têm grande potencial de impactar o território e de estruturar o ordenamento espacial no país, como é o caso dos investimentos setoriais em infra-estrutura, subordinarem as diretrizes das políticas regionais aos objetivos contrastantes da política macroeconômica.

Cabe questionar<sup>311</sup> se é pertinente assumir essa relevante opção política, adotada à revelia de qualquer tipo de debate nacional, em nome de um crescimento econômico que não necessariamente incorpora os excluídos do sistema e de uma estratégia de desenvolvimento territorial que, em última instância, favorece ganhos privados, socializa custos socioespaciais e impactos ambientais.

E mais especificamente no caso do território amazônico, cabe indagar se são essas as estratégias de intervenção no espaço regional que se quer manter; se interessa persistir reforçando a matriz exportadora de energia e recursos naturais encarados como *commodities*, que confere à região o papel de fronteira de apropriação de recursos e resulta num desenvolvimento territorial espacialmente seletivo, ambientalmente predatório e socialmente excludente.

As respostas a essas questões, para as quais a presente tese buscou contribuir, apontam para direções opostas àquelas presentes na agenda política vigente. E indicam a necessidade de um alargamento dos horizontes de possibilidades na construção de políticas territoriais que façam frente às lógicas arcaicas do nosso atraso estrutural, e ao mesmo tempo às imposições dos interesses hegemônicos do capital, reconstruindo assim, a história do nosso desenvolvimento.

---

<sup>311</sup> As indagações apresentadas nessas considerações foram formuladas com base em Vainer (2007b) e Brandão (2004).

## Referências Bibliográficas

- AB'SABER A.; SILVA, L. **Uma proposta para a Amazônia – proteção ecológica e desenvolvimento com o máximo de floresta em pé**. São Paulo: Governo Paralelo, 1992.
- ABLAS, Luis. **A teoria do lugar central: bases teóricas e evidências empíricas**. São Paulo: IPE/USP, 1982.
- \_\_\_\_\_. O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, F., BRANDÃO, C., GALVÃO, C. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, p.171-186.
- AFFONSO, R. de B. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. In: **Economia e Sociedade**, (14). Campinas, jun. 2000, p.127-152.
- \_\_\_\_\_. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Campinas: 2003. (Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP).
- ALMEIDA, Anna L. O. de. **Colonização dirigida na Amazônia**. Série IPAE n.135. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.
- ALTVATER, Elmar. Conseqüências regionais da crise do endividamento global no exemplo do Pará. In: CASTO, E.; HÉBETTE, J. (org). **Na trilha dos grandes projetos**. Cadernos NAEA, n.10. Belém: NAEA/UFPA, 1989, p.99-126.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A experiência do planejamento regional no Brasil. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L.; NABUCO, M.R (orgs). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Annablume/ANPUR, 1993, p.87-95.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea**. Brasília: Ministério da Integração, 2003.
- \_\_\_\_\_. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: ANPUR, n.2, nov. 1999, p.9-24.
- \_\_\_\_\_. O Brasil precisa se consolidar como nação. Entrevista concedida ao Boletim Regional do Ministério da Integração Nacional. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Boletim regional n.2. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração, maio-ago, 2006, p.14-22.
- AZZONI, Carlos Roberto. **Teoria da localização: uma análise crítica. A experiência de empresas instaladas no estado de São Paulo**. São Paulo: IPE/USP, 1982.
- BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2004.
- \_\_\_\_\_. Dinâmica urbana na Amazônia. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B(org). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p.401-428.
- \_\_\_\_\_. Fragmentação do espaço e formação de regiões na fronteira. Um poder territorial? In: BECKER, B. K. et alii. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: UnB, p.165-78, 1990.
- \_\_\_\_\_. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. In: **Revista Território**. Rio de Janeiro: LAGET UFRJ, 1999, p.29-42.

\_\_\_\_\_. Uma Nova Regionalização para pensar Brasil? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRO, Ruy (Orgs). **Brasil Século XXI: Por uma Nova Regionalização? Agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 11-27.

BORJA, J. e CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 45, jul. 1996, p.152-166.

\_\_\_\_\_. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus Pensamiento/United Nations for Human Settlements (Habitat), 1997.

BOUDEVILLE, Jacques. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difel, 1973.

BOURDIEU, Pierre. **Contre-feux: propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale**. Paris, Libers Raisons d'Agir, 1998.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Campinas: 2004 (Tese de Livre Docência apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp).

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento – 1972-1974**. Brasília: Ministério do Interior, 1971.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1975-1979**. Brasília: Ministério do Interior, 1974.

\_\_\_\_\_. **III Plano Nacional de Desenvolvimento Brasília – 1980-1985**. Brasília: Ministério do Interior, 1980.

BREITBACH, A.C.M.. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1988.

BRITO, Daniel Chaves de. **A modernização da superfície: estado e desenvolvimento da Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 2001.

CAMPOS FILHO, C.M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CANO, Wilson. Celso Furtado: brasileiro, servidor público e economista. In: **Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia – ANPEC**. João Pessoa: dez. 2004. p 3-18.

\_\_\_\_\_. Da crise ao caos urbano. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A.C.F. (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP, ANPUR, 2003, p.289-299.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)**. 2ª edição rev. e aum. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

\_\_\_\_\_. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós-30. In: **Anais do VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Olinda: ABEP, 1988 (p.67-99).

\_\_\_\_\_. Urbanização, sua crise e revisão de seu planejamento. In: **Revista de Economia Política**, n.1, 1-3. São Paulo: 1989.

\_\_\_\_\_. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 4ª edição. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b.

CANO, Wilson; FERNANDES, Ana Cristina. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p.252-286.



CARDOSO, Ana Cláudia. **O PAC em Belém**. Belém: SEGOV, 2008 (disponível em: [http://www.segov.pa.gov.br/pac/index.php?option=com\\_content&task=view&id=148&Itemid=1](http://www.segov.pa.gov.br/pac/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=1), acessado em 17/06/08).

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte *et al.* Concepção integrada de Planos Diretores Municipais e Plano de Desenvolvimento Regional: o caso do baixo Tocantins/PA. In: **Anais do XI ENANPUR**, maio de 2005.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Júlio. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para quê e para quem. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (Org.). **O Urbano e Rural na Amazônia - Diferentes Olhares em Perspectiva**. Belém: Editora da UFPA, 2006, p.55-93.

CARVALHO, David Ferreira. **O ciclo da economia brasileira e a Amazônia na dinâmica regional centro-periferia**. Paper do NAEA 120. Belém: NAEA-UFPA, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. Rio de Janeiro, 1997 (disponível em <http://www.scielo.br>, acessado em 26 de setembro de 2008).

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol 1, 8ª edição. Tradução Roneide Majer. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbane**. Paris: Maspero, 1972.

CASTRO, Edna. Dinâmicas sociais e territoriais das pequenas e médias cidades na Amazônia. In: CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (Org.). **O Urbano e Rural na Amazônia: diferentes olhares em perspectiva**. Belém: Editora da UFPA, 2006, p.9-20.

\_\_\_\_\_. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: Coelho, M.C. et al. (org). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP/NAEA UFPA, 2001, p.7-32.

\_\_\_\_\_. Resistência dos atingidos pela barragem de Tucuruí e construção de identidade. In: CASTO, E.; HÉBETTE, J. (org). **Na trilha dos grandes projetos**. Cadernos NAEA, n.10. Belém: NAEA/UFPA, 1989, p.41-70.

CASTRO, Edna; ARAÚJO, Rosane. Homogeneização do capital ou desenvolvimento heterogêneo? A política de Desenvolvimento do estado na área de influência da rodovia Santarém-Cuiabá em Questão In: **Anais do XII ENANPUR**. Belém, ANPUR, 2007.

CEDEPLAR - CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

COMISSÃO DE ESTUDOS PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Estudio económico de América Latina**. Santiago, 1949.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Marco inicial do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no plano plurianual PPA 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo**. Brasília: Ministério da Integração, 2006.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Ed. Xamã, 1996.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in southern germany**. Englewood Cliffs (EUA): Prentice-Hall, 1966.

COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental (des)integrada dos recursos minerais na Amazônia oriental. In: COELHO, M. C; MATHOS, A. **Políticas públicas e**

**desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate.** Belém: UFPA/NAEA, 2005, p.43-46.

COELHO, M.C.N; MONTEIRO, M. de A. 2004. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. In: **Novos cadernos do NAEA**, vol.7. n.1. Belém: UFPA, jun-2004, p.91-122.

COELHO, M. C.N et al. Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica. In: GONÇALVES, F., BRANDÃO, C., GALVÃO, C. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo, Editora UNESP/ANPUR, 2003, p.657-694.

COELHO, Maria Célia Nunes; MATHIS, Armin; CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas (orgs). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional.** Belém, Editora CEJUP, 2001.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no campo: Brasil.** Goiânia: CPT, 2007.

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Balanco do PAC: 2 anos.** Brasília: Palácio do Planalto, fevereiro de 2009a.

\_\_\_\_\_. **Balanco do PAC: 2 anos- Pará.** Brasília: Palácio do Planalto, março de 2009b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento - Pará.** Brasília: Palácio do Planalto, março de 2008.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Relatório Síntese do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e desenvolvimento.** Contrato do Consórcio Brasiliana (Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., Bechtel Internacional Inc. e Banco ABN AMRO), junto ao BNDES, versão cd-rom. Brasília: maio de 2000.

CONSÓRCIO VIA PÚBLICA/FUPAM-LABHAB/LOGOS ENGENHARIA. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008 (versão preliminar disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>, acessado em 10/01/2009).

CORAGGIO, José Luis. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: **Revista Eure** 2 (4). Santiago, 1972.

CORRÊA, R. 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.

\_\_\_\_\_. **A rede urbana.** São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Francisco de Assis. **Ecologismo e questão agrária na Amazônia.** Belém: NAEA/UFPA, 1992.

\_\_\_\_\_. **Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia.** In: Estudos Avançados, 19 (53). São Paulo: IEA USP, 2005, p. 132-166.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, F., BRANDÃO, C., GALVÃO, C. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo, Editora UNESP/ANPUR, 2003, p.37-55.

DE MATTOS, Carlos. A. Evolución de las teorías del crecimiento económico y crisis de la enseñanza urbano-regional. In: **Cadernos IPPUR.** Rio de Janeiro, jan-jul/1998, p.15-29.

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas.** Brasília: IPEA, 1994.

\_\_\_\_\_. **Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil.** Belo Horizonte, UFMG/CEDELPLAR, 2001 (Texto pra discussão n.168).

\_\_\_\_\_. O imperativo de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil. In: **Revista Bahia Invest**. V.2. Salvador, 2004. (disponível em <http://www.seplan.ba.gov.br/bahiainvest/port/ponto2.php?find=versao003>, acesso em 10/08/2008).

\_\_\_\_\_. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPAL/FACE/UFMG, 2001 (texto para discussão nº 159).

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade no Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.B. (orgs.). **Economia regional: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2006, p.9-31.

DUBEY, Vinod. Definição de economia regional. In: SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDPLAR, MINTER, 1977, p.21-27.

EGLER, Cláudio A. Dinâmica espacial e rede urbana na Amazônia. In: **Boletim Regional nº 2**. Brasília: Ministério da Integração, maio-agosto 2006, p.6-13.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4ª ed. v.1. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

FARAH, Marta. Gestão pública, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A.C.F. (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo, Editora UNESP, ANPUR, 2003, p.81-94.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1975.

\_\_\_\_\_. **Democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 1994.

FERREIRA, Antônia; SALATI, Enéas. Forças de transformação do ecossistema amazônico. In: **Estudos avançados** 19 (54). São Paulo: IEA/USP. 2005, p.25-44.

FIORI, J.L. A propósito de uma "construção interrompida". In: **Economia e Sociedade**. Campinas, (14): jun. 2000. p.1-19.

\_\_\_\_\_. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (org). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, p.87-150.

\_\_\_\_\_. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995, p. 19-38.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2006**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FURIÓ, Elies. **Evolución y cambio en la economía regional**. Barcelona: Ariel, 1996.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Economia do desenvolvimento. Curso ministrado na PUC-SP em 1975**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. Editora Fundo de Cultura: Rio de Janeiro. 1ª edição. 1959.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo global**. Editora Paz e Terra. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Revista Economia e sociedade n.1**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, agosto de 1992b, p.4-15.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. **Política de desenvolvimento regional e inovação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GONÇALVES, F., BRANDÃO, C., GALVÃO, C. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª edição. São Paulo: Edusp, 1997.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Ministério do Interior/SUDENE. 2a. Ed. Recife: 1967.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Boletim regional nº 3. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração, set-dez, 2006, p.7-18.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Tradução Adail Sobral e Ma. Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. **Limits to capital**. Oxford: Blackwell, 1989.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **Social justice and the city**. London: Edward Arnold, 1975.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.

\_\_\_\_\_. **Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico**. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia Regional - textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, MINTER, 1977. (p.35-52).

HOLANDA, S.B. de. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLAND, Stuart. **Capital versus the regions**. New York: St.Martin's Press, 1976.

HURTIENNE, T. P. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: COELHO, M. C. *et al* (Orgs.) **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: Editora Cejup, 2001. p.177-283.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1977.

IBASE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **A Amazônia legal: políticas de desenvolvimento e seus efeitos econômico-sociais**. Rio de Janeiro: IBASE, 1985.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. 2ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. **Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana**. Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Brasília, 2002.

INSTITUTO DE TERRAS DO PÁRÁ - ITERPA. **O ITERPA e o ordenamento territorial no Estado do Pará**. Belém: ITERPA, 2007.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Especial Belo Monte**. São Paulo, 2003 (disponível em: <http://www.socioambiental.org/esp/bm/hist.asp>, acessado em 20/20/08).

ISARD, Walter. **Location and space theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 1956.

KATZ, Cláudio. **América Latina: socialismo ou neo-desenvolvimentismo**. Tradução de Jorge Almeida. Buenos Aires: CONICET, 2006.

- KLINK, Jeroen J. **O novo regionalismo: o caso da região do ABC**. São Paulo, 2000 (Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP).
- KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. In: **Estudos Avançados**, vol.16, n.45. São Paulo: IEA USP, Maio/Agosto. 2002, p.37-61.
- KRUGMAN, P. R. **Geography and trade**. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1991.
- KUPFER, David. Tem PPP no PPI do PAC. **Valor Econômico**. São Paulo, 7 de fevereiro de 2007.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). 5ª reimpressão. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001, p. 29-50.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Alfa-ômega, 1975.
- LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.
- \_\_\_\_\_. **La révolution urbaine**. Paris: Gallimard, 1970.
- LEITE, Rogério C. O SIVAM: uma oportunidade perdida. In: **Estudos Avançados** 16 (46). São Paulo: IEAP USP, 2002, p.123-130.
- LEMOS, Chélen Fischer. **O processo sociotécnico de eletrificação da Amazônia: articulações e contradições entre Estado, capital e território (1890 a 1990)**. Rio de Janeiro, 2007. (Tese de Doutorado apresentada ao IPPUR).
- LEMOS, Mauro Borges; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2005, p.170-205.
- LIRA, Sérgio R. B. de. **Morte e ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. Belém, 2005. (Tese de Doutorado apresentada ao NAEA/UFPA).
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. Tradução M.Maillet. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LÖSCH, Auguste. **The economics of location**. New Haven: Yale University Press, 1940.
- LOUREIRO, Violeta; PINTO, Jax. A questão fundiária na Amazônia. In: **Estudos Avançados** 19 (54). São Paulo: 2005, p.77-98.
- MACHADO, J. A. da C. (et al.). Metamorfoses do modelo da Zona Franca de Manaus: desafios à pesquisa e ao planejamento do desenvolvimento regional. In: SCHERER, Elenise; OLIVEIRA, José Aldemir (org). **Amazônia: políticas públicas e diversidade cultural**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- MACHADO, L. O. Significado e configuração de uma fronteira urbana na Amazônia. In: BECKER, B. K. et alii. **Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: UnB, p.115-30, 1990.
- \_\_\_\_\_. Sistemas "longe do equilíbrio" e reestruturação espacial na Amazônia. In: **Cadernos do IPPUR**, ano IX, nº 1/4, jan./dez. Rio de Janeiro: 1995, p. 83-106.
- \_\_\_\_\_. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. In: **Cadernos do IPPUR/UFRJ**. v. 13, n. 1, jan./jul., 1999. , p. 109-138.
- MAHAR, D.J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MARICATO, Erminia. A luta por cidades justas na periferia do capitalismo. In: MARCUSE, Peter *et al.* (org). **Searching for the Just City**. New York: Routledge, 2009 (versão em português do artigo original em inglês - no prelo).

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.B. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2000, p.121-192.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil. In: **Revista Arquitetura e Urbanismo**, v. 156. São Paulo: PINI, 2007a, p. 64-65.

\_\_\_\_\_. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional**. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007b (informação verbal).

\_\_\_\_\_. **O partido no governo e o governo do partido: uma relação muito complexa**. São Paulo: 2008.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2005, p.57-75.

MASSEY, Doreen. Imagining globalization: power geometries of time-space: In: BRAH, A., HICHMANN, M.J., MACONGRAILL, M. (eds.). **Future worlds: migrations, environment and globalization**. New York, Macmillan, 1998.

MATTOS, Carlos A .de. **Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana**. In: Regiones y Desarrollo Sustentable. Año III, jul/dec.2003. Tlaxcala, México, Colegio de Tlaxcala 2003, p.39-80.

MENEZES, Maria Lúcia Pires. Fronteiras e Bordas na Amazônia Brasileira: Considerações Sobre Três Cidades. In: **Scripta nova revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona Nº 45 (38), 1 de agosto de 1999.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Boletim regional n.1. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, jan-abril, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.2. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, maio-ago, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.3. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, set-dez, 2006c.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.4. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, maio-ago, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.5. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, set-dez, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.6. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, jan-abr, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Boletim regional n.7. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, maio-ago, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2003.

\_\_\_\_\_. **Programas de desenvolvimento regional: PPA 2004-2007**. Brasília: MI, s.d.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)**. Brasília: MI, 2006d.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **As estratégias do enfrentamento do déficit habitacional brasileiro**. Apresentação da Secretaria Nacional de Habitação no Seminário Nacional da Construção Civil. Brasília: Governo Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. **1ª Conferência das Cidades. Cidade para todos: construindo uma política democrática e integrada para as cidades**. Brasília: Governo Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. **2ª Conferência das Cidades. Reforma urbana: cidade para todos. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília: Governo Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. **3ª Conferência das Cidades. Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social. Avançando na gestão democrática das cidades.** Brasília: Governo Federal, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano.** Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Cadernos MCidades: habitação. Política nacional de habitação.** Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Cadernos MCidades: programas urbanos. Planejamento territorial urbano e política fundiária.** Caderno nº 3. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004c.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Estudo da dimensão territorial do planejamento.** Brasília: Ministério do Planejamento / CGEE, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 1996-1999.** Brasília: MP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2000-2003.** Brasília : MP, 1999.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2004-2007.** Brasília : MP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2008-20011.** Brasília: MP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano plurianual 2008-20011.** Brasília : MP, 2007.

MITSCHEIN, T. *et al.* **Urbanização selvagem e proletarização passiva na Amazônia: o caso de Belém.** Belém: Cejup, 1989.

MONTEIRO, Maurílio. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. In: **Estudos Avançados**, 19 (53). São Paulo: IEA USP, 2005, p. 187-208.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (orgs.). **Economia e território.** Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2005, p.429-446.

\_\_\_\_\_. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.B. (orgs.). **Economia regional: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2006, p.61-85.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1957.

NEGRÃO, Marcília; HOLANDA, Anna Carolina. **Reflexões sobre a questão habitacional no Estado do Pará.** Belém: SEGOV, 2007 (mimeo).

NEPSTAD, Daniel *et al.* **Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia.** Belém: IPAM, 2000.

NERI, Marcelo Côrtes. **Crônica de uma crise anunciada: choques externos e a nova classe média.** Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

NORTH, Douglas. C., **Teoria da localização e crescimento econômico regional.** In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia Regional - textos escolhidos.** Belo Horizonte: CEDEPLAR, MINTER, 1977 (p.291-313).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil / Construção de Tipologias; Análise do desempenho fiscal dos municípios das Regiões Metropolitanas; Análise sócio-urbana das metrópoles; Tipologia das cidades brasileiras; Metrodata – Base de dados intrametropolitana.** Trabalhos apresentados à 2ª Conferência Nacional das Cidades – Temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das Políticas Setoriais do Ministério das Cidades. Governo Federal. Ministério das Cidades, 2005.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1984.

OHMAE, Keinichi. **O fim do Estado Nação**. Rio de Janeiro, Campus, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. As contradições do ão. Globalização, nação, região, metropolização. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.B. (orgs.). **Economia regional: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora, UFMG, 2006, p.33-60.

\_\_\_\_\_. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995. p.77-90.

\_\_\_\_\_. **A navegação venturosa - ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003a.

\_\_\_\_\_. A questão regional: a hegemonia inacabada. In: **Estudos Avançados**. v.7, n.18. São Paulo, maio/agosto 1993. p.43-63.

\_\_\_\_\_. A reconquista da Amazônia. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n.38. São Paulo, CEBRAP, março de 1994, p.3-14.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Lula Presidente. Programa de governo 2003-2006**. s.l: 2002a.

\_\_\_\_\_. **Lula Presidente. Programa de governo 2007-2010**. s.l: 2006.

\_\_\_\_\_. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil. Caderno Temático do Programa de Governo Coligação Lula Presidente 2003-2006**. s.l: 2002b.

PAULANI, Leda. O mais político dos temas econômicos. In: PAULANI, Leda. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008, p.141-146.

PAULANI, Leda; TEIXEIRA, Rodrigo. O mais político dos temas econômicos: Um verdadeiro plano passaria pela recuperação da capacidade do país de fazer política econômica. **Folha de São Paulo**. Caderno Dinheiro, São Paulo, 10 de fevereiro de 2007, p.7.

PEDRÃO, Fernando. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil. In: GONÇALVES, F.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, C. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo, Editora UNESP/ANPUR, 2003, P.157-170.

PEREIRA, José Carlos Matos. **Importância e significado das cidades médias na Amazônia: uma abordagem a partir de Santarém (PA)**. Belém, 2004. (Dissertação de Mestrado apresentada ao NAEA/UFPa).

PERROUX, François. **Economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1964.

\_\_\_\_\_. O conceito de pólos de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia Regional - textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, MINTER, 1977 (p.145-156).

PINTO, Lúcio Flávio. A grande mineradora e o mundo em volta. **Jornal Pessoal**, Belém: n.1 março de 2008a, p.5

\_\_\_\_\_. As fronteiras amazônicas estão realmente ameaçadas? **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, maio 2008b, p.6-7.

\_\_\_\_\_. Belo Monte consolida Pará como colônia. **Jornal Pessoal**, Belém: 2ª quinzena, fevereiro de 2009a, p.1-2.



- \_\_\_\_\_. Chega ao fim a era do carvão vegetal? **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, abril de 2007a, p.3.
- \_\_\_\_\_. É para implodir? **Jornal Pessoal**, Belém: 2ª quinzena, fevereiro de 1999, p.2-3.
- \_\_\_\_\_. O que fica: o buraco? **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, abril de 2007b, p.1-2.
- \_\_\_\_\_. Riqueza que acaba. **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, março de 2009b, p.1-2.
- \_\_\_\_\_. Tem areia nas obras da eclusa de Tucuruí. **Jornal Pessoal**, Belém: 2ª quinzena, abril de 2009c, p.1-2.
- \_\_\_\_\_. Terras na mira. **Jornal Pessoal**, Belém: 2ª quinzena, maio de 2008d, p.11.
- \_\_\_\_\_. Três reflexões sobre segurança nacional na Amazônia. In: **Estudos Avançados**. vol.16 n.46. São Paulo: IEA USP, Sept./Dec. 2002.
- \_\_\_\_\_. Uma guerra viciada. **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, maio de 2008c, p.1-2.
- \_\_\_\_\_. Usina colonial: é Belo Monte. **Jornal Pessoal**, Belém: 2ª quinzena, janeiro de 2009d, p.1-2.
- \_\_\_\_\_. Vale na crise: quem é que sabe? **Jornal Pessoal**, Belém: 1ª quinzena, dezembro de 2008e, p.1-2.
- POZZOBON; Jorge; LIMA, Deborah. Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social. In: **Estudos Avançados** 19 (54). São Paulo: IEA USP, 2005, p.4576.
- PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. 23ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- PREBISCH, R. **Problemas teóricos y prácticos del desarrollo económico**. Santiago, CEPAL, 1950.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília: MI/ MMA, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR 163 – Cuiabá Santarém**. Brasília: Casa Civil-Grupo Interministerial, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento territorial sustentável do arquipélago do Marajó**. Brasília: Casa Civil-Grupo Interministerial, 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Programa de aceleração do crescimento 2007-2010**. Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC. Brasília: Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007b.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PUTY, Cláudio. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional**. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007 (informação verbal).
- REIS FILHO, Nestor G. **Urbanização e teoria**. São Paulo: FAUUSP, 1967.
- RIBEIRO, Miguel Ângelo. **A complexidade da rede urbana Amazônica: três dimensões de análise**. Rio de Janeiro, 1998. (Tese Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro).
- \_\_\_\_\_. A rede urbana amazônica – da rede dendrítica à configuração de uma rede complexa. In: SPOSITO, M. (org). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: Gaspar / EDUSP, 2001, p. 369 - 389.
- RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Alameda, 2008.
- RIDENTI, Marcelo. **Desenvolvimentismo: o retorno**. In: Anais do 36º Encontro da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). Salvador, 2008.

RODRIGUES, Roberta Menezes. **Company Towns e empresas de extração e transformação mineral na Amazônia oriental: especificidades, processos e transformações de um modelo urbanístico**. Belém: 2001 (Dissertação de Mestrado apresentada ao NAEA/UFPA).

ROLNIK, Raquel. Relatora da ONU vê "esquizofrenia" em política federal para a habitação. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 30 de junho de 2008. Caderno Cotidiano, p. C-5.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. In: **Le monde diplomatique Brasil**. São Paulo: março 2009, p.4-5.

SAMPAIO JR, Plínio de A. O impasse da formação nacional. In: FIORI, J.L. (org). **Estado e moeda no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Entre a nação e a barbárie**. Campinas, 1997 (Tese de Doutorado apresentada ao IE-UNICAMP).

\_\_\_\_\_. Globalização e reversão neocolonial: o impasse brasileiro. In: VÁSQUEZ, Guillermo Hoyos. **Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía**. Buenos Aires CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), 2007, p.143-155.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Editora Record. Rio e Janeiro, 2000.

SATHLER, Douglas; FELIPPE, Miguel; RIBEIRO, Evandro. As cidades médias da Amazônia Legal: uma análise comparativa dos aspectos demográficos e socioeconômicos. In: **Anais do XII ENANPUR**, Belém, 2007.

SCHERER, Rebeca. **Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo**. São Paulo: 1987 (Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP).

\_\_\_\_\_. **Sistematização crítica ao conjunto dos trabalhos: contribuição para a abordagem interdisciplinar na área de urbanização e planejamento territorial e urbano**. São Paulo: 1994 (Tese de livre-docência apresentada à FAUUSP).

SCHWARZ, R. As idéias fora do lugar. In: CEBRAP. **Cadernos CEBRAP**. São Paulo: CEBRAP, 1987, p. 151-161.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ – SEPOF. **Mapa social dos municípios paraenses**. Belém: SEPOF, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios do estado do Pará 2005**. Belém: SEPOF, 2007b.

SENRA, Kelson. Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico e territorial (DET) no Brasil. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Boletim regional n.4. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, maio-ago, 2007a, p.7-14.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para a promoção da articulação de políticas, programas e ações para o desenvolvimento regional**. Brasília: Ministério da Integração/ IICA, 2007b.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. In: Anais do XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito. Manaus: CONPEDI, 2006, p. 203-223.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão (Org). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. 1. ed. Vol.1. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

STORPER, Michael. **The regional world: territorial development in a global economy**. New York: Guilfor, 1997.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA) – 1972-1974**. Belém: Ministério do Interior, 1971.

\_\_\_\_\_. **II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (II PDA) – 1975-1979**. Belém: Ministério do Interior, 1976.

SUDAM - SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Coordenação Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento. **Súmula do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: SUDAM, 2008. (Disponível em: <http://www.sudam.gov.br>, acessado em 2 de março de 2009).

SWYNGEDOUW, Erik. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. In: KEWIN, R. C. (ed.). **Spaces of globalization: reasserting the power of the local**. New York: Guilford Press, 1997, p.137-166.

TAVARES, Ma. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.

\_\_\_\_\_. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J.L. (org). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

TAVARES Ma. da C.; FIORI, J.L. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1993.

TEMBRA, Nelson. **UTE de Barcarena: tudo dominado? Nem tanto....** Boletim Ecodebate, 4 de novembro de 2008 (disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2008/11/04/ute-de-barcarena-tudo-dominado-nem-tanto-artigo-de-nelson-tembra/>, acessão em 20/11/2008).

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia o Brasil. In: **Estudos Avançados**, 19 (53). São Paulo: IEA USP, 2005, p.37-50.

TIEBOUT, C.M. As exportações e o crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia Regional - textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, MINTER, 1977 (p.315-331).

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. México: Editorial Edicol México, 1979.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. A questão urbana, o estatuto da cidade e o desafio da sustentabilidade na Amazônia. In: Neto Silva. (Org.). **Políticas públicas e gestão local**. Belém: FASE - Pará/Amazônia, 2004, v. , p. 55-66.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: **Anais do IX ENANPUR**, v.1, 2001, p.140-151.

\_\_\_\_\_. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O., MARICATO, E. e VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.75-103.

\_\_\_\_\_. Planejamento Territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. In: **Revista Estudos Urbanos e Regionais**. v.9, n.1. Belém: ANPUR, maio de 2007a, p.9-23.

\_\_\_\_\_. Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais. In: **Estudos Avançados**, v. 21, n.59. São Paulo: IEA USP, jan-abril 2007b, p. 119-137.

\_\_\_\_\_. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional**. Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007c (informação verbal).

\_\_\_\_\_. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, M.F. (org). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p.163-182.

VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico G. B. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1992.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. 3ª edição. 2 Volumes. Rio de Janeiro: Record, 1974.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. São Paulo, 1994 (Tese de Doutorado em Planejamento Urbano apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo).

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S.R. **O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas**. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999, p.167-243.

VON THÜNEN, Johann Heinrich. **The isolated state**. New York,: Pergamon, 1966.

WEBER, Alfred. **Theory of the location of industries**. Chicago: The University Press of Chicago, 1957.

## Legislações

BRASIL. Constituição Federal. Rio de Janeiro. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal. Rio de Janeiro. 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.106, de 16 de julho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional - PIN, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.179, de 06 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), Altera a Legislação do Imposto sobre a Renda Relativa a Incentivos Fiscais, e dá outras Providências

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA).

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 - Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966 - Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre a contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.145 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir) .

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 124 de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de

ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 450, de 9 de dezembro de 2008. Autoriza a União a participar de Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica - FGEE; altera o § 4º do art. 1º da Lei nº 11.805, de 6 de novembro de 2008; dispõe sobre a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; altera o art. 1º da Lei nº 10.841, de 18 de fevereiro de 2004; e autoriza a União a repassar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES recursos captados junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 452, de 24 de dezembro de 2008. Dá nova redação à Lei no 11.887, e 24 de dezembro de 2008, que cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, e à Lei no 11.314, de 3 de julho de 2006, que autoriza o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT a executar obras nas rodovias transferidas a entes da Federação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar nº 388 de 24 de Administração das Hidrovias Tocantins e Araguaia), janeiro de 2007. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.687, de 2 de agosto de 2007. Institui as diretrizes da mobilidade urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.709, de 24/01/2007. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 31/2007. Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências.

\_\_\_\_\_. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 41/2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 233/2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências

PARÁ. Lei nº 7.243/2009, de 20/01/2009. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Área de Influência das Rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica) no Estado do Pará - Zona Oeste.

## **Entrevistas realizadas**

Secretário de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado do Pará – Sr. José Júlio Ferreira Lima (30/12/2008).

Coordenadora de Políticas e Planejamento Territorial da Secretaria de Integração do Estado do Pará – Sra. Liane Brito (30/12/2008).

Secretária de Governo do Estado do Pará – Sra. Ana Cláudia Duarte Cardoso (02/01/2009).

Coordenador da Câmara de Política Setorial de Infra-estrutura e Transportes da Secretaria de Governo do Estado do Pará – Sr. Alberto Matta (17/03/2009).

Consultor Técnico do IICA/CEPAL/ Ministério da Integração Nacional – Sr. Kelson Vieira Senra (23/03/2009).

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)