

POLÍTICAS PÚBLICAS E DINÂMICA AGRÁRIA NA AMAZÔNIA: DOS INCENTIVOS FISCAIS AO FNO, UM CAPÍTULO DE HISTÓRIA ECONÔMICA CONTEMPORÂNEA

FRANCISCO DE ASSIS COSTA

1.Introdução

A formação do agrário na Amazônia tem se constituído em um capítulo de particular importância da história econômica contemporânea. As políticas públicas, em particular as de cunho econômico, têm atuado, aí, de modo decisivo, tanto orientando processos de acesso à terra e aos recursos da natureza, como interferindo de diversos modos nas condições de rentabilidade de empreendimentos privados. Este artigo pretende acompanhar, nas últimas três décadas, no Estado do Pará, aspectos dessa atuação frente às disposições de atores fundamentais e as estruturas que fundamentam no campo agrário regional. O que se fará em três capítulos além desta introdução. No Capítulo 2 se descreverá a dinâmica de privatização das terras do Estado, no Capítulo 3 se apresentarão as implicações das crises econômicas e políticas dos anos oitenta e, no Capítulo 4, as configurações em andamento na presente década.

2.A dinâmica de privatização das terras do Estado, os incentivos fiscais e as políticas fundiárias

O processo de privatização das terras da Amazônia nas últimas décadas fez-se por agentes com características sociológicas distintas, associadas a racionalidades econômicas também diferenciadas. Na região, tais sujeitos estabeleceram estruturas próprias a partir de formas peculiares de apropriação da terra e dos recursos da natureza e das diferentes relações sociais e técnicas engendradas na exploração da terra e dos recursos da natureza. As estruturas resultantes relacionam-se entre si – por complementaridade, antagonismo ou complementaridade antagônica – constituindo os campos de força que fazem as formações agrárias presentes na região. Como se verá, as especificidades aí encontradas não são triviais para questões de desenvolvimento, em particular quando este é avaliado por prismas do ideário do desenvolvimento sustentável.

São três as estruturas básicas em torno das quais organizam-se a produção e vida rurais no Estado do Pará: a *unidade de produção camponesa*, a *fazenda* e a *grande empresa latifundiária*.

A *unidade de produção camponesa* caracteriza-se por ter na família seu parâmetro decisivo: seja como definidora das necessidades reprodutivas que estabelecem a extensão e intensidade do uso da capacidade de trabalho que dispõe, seja como determinante no processo de apropriação de terras nas sagas de fronteira. Enquanto uma *empresa* que é ao mesmo tempo uma *família*, ela é, indistintamente, *unidade de produção* e *unidade de consumo*. Daí duas coisas que a diferenciam de outros tipos de empresas: a) as condições de reprodução, isto é, as necessidades de consumo dos seus membros são a referência primordial das decisões, as quais, por seu turno, b) sempre resultam de um balanço entre o peso das necessidades e o custo do

esforço físico de seu atendimento (Chayanov, 1923; Tepicht, 1973). Tais referências, contudo, estão em relação contínua com as determinantes externas das condições de reprodução – mediadas pelo mercado – levando a que o atendimento de certo *padrão reprodutivo* (Costa, 1997 e 1997c) implique em níveis tensões que, em última instância orientam o processo decisório (Costa, 1997c, 1995 e 1994) .

O grande latifúndio empresarial é um estabelecimento rural cujo *uso* ou *não uso* da terra e dos recursos naturais sob sua égide resultam de critérios empresariais e capitalistas. As decisões a ele inerentes são orientadas por rentabilidade média e custo de oportunidade de aplicação do capital equivalente, do que faz parte a análise sistemática entre possibilidades atuais e futuras. Aqui encontram-se tanto estabelecimentos que são frações de capital produtivo, com técnicas predatórias ou não, ou meras extensões de terras improdutivas. Em qualquer dos casos os destinos destes estabelecimentos resultam de decisões empresariais, mediante as quais a propriedade rural nada mais é que um item de *portfólio*, um ativo que não se distingue, em essência, dos demais componentes da carteira que organiza a reprodução de uma parcela (no geral grande) de capital. Os estabelecimentos com estas características empregam exclusivamente força de trabalho assalariada e são basicamente geridos por administradores profissionais.

Por *fazenda* entende-se o estabelecimento cujo titular tem, no comportamento e decisões, as características atribuídas por Antônio Carlos Kfoury Aidar e Roberto Mário Perosa Junior ao “fazendeiro antigo... [que]...é, em menor grau, encontrado nos dias de hoje” (Aidar e Perosa, 1981:36-37). Trata-se de agente que personifica uma racionalidade mais próxima do capital mercantil, perseguindo lucro por fórmulas de maximização assentadas na “...busca da manutenção de seu patrimônio, terra e gado, bem como da garantia de algo que poderíamos definir como ‘subsistência de luxo’. A finalidade é manter um elevado padrão de consumo para o fazendeiro e sua família, em nenhum momento implicando na dilapidação de seu patrimônio, fonte de segurança e poder político” (op. cit. p. 37). Nos estabelecimentos com traços de fazenda a presença do grupo familiar responsável é constante, tanto na gestão quanto em atividades de caráter produtivo mais direto. O fundamental do trabalho é, contudo, proveniente de assalariamento ou de formas de parceria.

Os grandes latifúndios empresariais e as fazendas têm em comum o fato de resultarem de processos de apropriação definidos pelo poder econômico ou político (não excluídos aqui o uso da força e do patrimonialismo) de seus titulares e de estarem fundamentados numa relação de propriedade que supõe a terra como fonte de riqueza: ou enquanto um meio de produção a ser acionado na obtenção de lucro operacional gerado no processo produtivo, ou enquanto forma de acesso a rendas, captadas no Brasil também por diversos e peculiares mecanismos manejados pelo Estado, onde destacam-se formas de concessão subsidiada de crédito e incentivos fiscais; os *une*, enfim, o sentido capitalista da propriedade da terra, com as nuances que isso adquire no capitalismo autoritário brasileiro.

Nesse sentido eles poderiam, juntos, constituir os gestores, na Amazônia, do que José Eli da Veiga vem chamando de *agricultura patronal* (conf. Veiga, 1991). Todavia, é importante estabelecer que os diferencia o grau de essencialidade que a terra e a atividade na terra tem para as categorias sociológicas que lhes são inerentes. Enquanto todo poder econômico e político dos fazendeiros (os donos das fazendas) deriva da terra e sua reprodução enquanto segmento social ou fração de classe está a esta associada, para os grandes latifúndios empresariais, as propriedades e empreendimentos agropecuários têm a importância de uma filial ou de outra alternativa qualquer no *portfólio* de inversões de um grupo econômico e seus critérios de alternância dessas fontes de valorização de capital obedecem à racionalidade

estritamente financeira. Neste caso, tanto comprar terras, quanto vendê-las, nelas desenvolver atividades produtivas ou não, são atos que não se distinguem, na sua essência, de operações na bolsa de valores. Tais diferenças, por outro lado, não são triviais nas formas respectivas de atuação política: os fazendeiros têm uma atuação mais local e menos mediada por instituições formais; as empresas latifundiárias, uma vez que resultantes de ramificações de empresas maiores, urbanas e, em muitos casos, de atuação nacional e mesmo internacional, agem em arenas extralocais e de forma mais constrangida por formalismos.

* * *

Os censos agropecuários não trabalham com as categorias acima enunciadas. Contudo, permitem a associação dos diversos estratos de área nos quais enquadram os estabelecimentos com características essenciais de seus titulares, gestores e trabalhadores. Sob algumas hipóteses permitem, assim, caracterizações sociológicas e econômicas dos grupos de estabelecimentos estratificados, possibilitando abordar qualitativamente suas estatísticas.

Correlacionando-se, no Censo Agropecuário do Estado do Pará de 1985, os “estratos de área total” dos estabelecimentos com as categorias de “pessoal ocupado” e de “administração do estabelecimento”, o que permite inferências sobre as relações de produção subjacentes, verifica-se que, nos estratos de área até 200 hectares a participação da força de trabalho familiar varia de 99 a 89%, sendo que o assalariamento permanente atinge um máximo de 3%. No estrato de área seguinte (entre 200 e 500 ha), reduz-se fortemente o número de estabelecimentos, eleva-se abruptamente a área média para 296 ha e cai não menos fortemente a proporção do uso da força de trabalho familiar em 23 pontos de percentagem, para 66%, indicando uma mudança estrutural. A presença da força de trabalho familiar continua reduzindo drasticamente observando-se nova inflexão no estrato de área de 5.000 a menos de 10.000 ha, em que torna-se bastante reduzida (16%) tendendo a insignificante nos estratos de área seguintes, nos quais vigora predominantemente o trabalho assalariado. Este último grupo de estratos de área caracteriza-se não apenas por obter o trabalho direto basicamente no mercado de trabalho (entre 81%, para o menor estrato, e 99%, para o maior – média 90%) mas também pelo fato dos estabelecimentos serem administrados predominantemente por gerentes e administradores (63%, 79% e 100%, respectivamente, com média de 70%). A presença de familiares como força de trabalho torna-se uma exceção e, mesmo no exercício de atividades de gestão das unidades, torna-se insignificante com o crescimento dos estabelecimentos.

Observados os mesmo intervalos nas estatísticas do Censo Agropecuário de 1995 (Tabela 2) tem-se resultados praticamente idênticos, não obstante a menor nitidez entre as fronteiras das categorias de estabelecimentos.

Isto posto, trabalhamos com a hipótese de que, nos censos agropecuários do Pará, as estatísticas relativas ao intervalo de estratos de área entre 0 e 200 hectares estão decisivamente influenciada pelas unidades camponesas ali presentes, e as tendências que expressam devem, pois, estar associadas às especificidades estruturais e às condições históricas de evolução dessa forma de produção na região amazônica. Do mesmo modo, as estatísticas dos estabelecimentos entre 200 e 5.000 hectares são dominadas (no mínimo fortemente viesadas) pelas fazendas no sentido aqui utilizado e as estatísticas dos estabelecimentos maiores que 5.000 hectares estão condicionadas pelos latifúndios empresariais.

Os movimentos das diferentes estruturas e atores

As estruturas acima definidas não têm uma existência *óbvia* no capitalismo. Por isso, com matizes próprios de cada realidade histórica, elas concorrem entre si

continuamente. De acordo com o estágio do desenvolvimento e as características das formações econômico-sociais onde encontram-se, a disputa revela-se ou mais na concorrência pela terra, ou mais na concorrência por espaço de mercado, ou mais na concorrência pelo saber socialmente acumulado no campo científico-tecnológico.

É que muitos dos mecanismos que tornam a relação capitalista irresistível nos setores urbanos não atuam com igual força na agricultura. Diferentemente, pois, do que ocorre nos setores urbanos, onde não há capitalismo sem indústria e finanças capitalistas, dada a inequívoca superioridade da primeira (frente a outras possibilidades produtivas nos diversos ramos de produção) e a potenciação de seus méritos pelas últimas, na agricultura, tais virtudes não se afirmaram levando, ao contrário, a que formas camponesas de produção mantenham-se e, na verdade, façam a base da produção da agricultura em praticamente todos países industrializados. Por sua vez, a mediação das finanças em todos os casos tem obedecido a critérios bastante distantes da lógica estritamente bancária.

Constata-se, associado a isso, o caráter decisivo de mediações institucionais e políticas em todos os embates, de modo que as disputas fazem-se ao mesmo tempo referidas a buscas privadas de solução para problemas produtivos e reprodutivos impostos pelas tensões concorrenciais e as dinâmicas de afirmação de *projetos políticos de existência* das formas patronais ou camponesas de produção: da afirmação mais ou menos hegemônica de um desses projetos, depende o futuro das demais formas de produção na agricultura e, assim, o futuro dos segmentos e classes sociais a elas associadas e do próprio conjunto da sociedade.

No Brasil, não obstante a peculiaridade histórica que tem mantido intocada a propriedade latifundiária da terra, esse processo de disputa está em andamento, indefinido tanto na maioria das regiões mais industrializadas do País quanto, principalmente, na Amazônia. O processo de privatização de suas terras (ao lado da auto-organização, da busca de espaços institucionais e políticos, e da mais recente busca insistente por conhecimentos de todo tipo) constitui, assim, em momento privilegiado nessa história de antagonismos.

* * *

No Estado do Pará a privatização das terras está subjacente ao processo de formação das estruturas acima definidas e dos segmentos e classes sociais que as conformam. A uma estrutura de propriedade correspondem, nesse contexto, diferentes configurações das formas de produção e das formas de apropriação da riqueza social, e tais configurações têm um andamento próprio – constituem estágios particulares do desenvolvimento regional.

Entre 1970 e 1995, o ritmo da apropriação foi de 4% a.a., levando a que a área total privatizada mais que duplicasse no final do período, passando de 10.754.829 ha para 22.520.229 há (conf. Tabela 3). Nestes 25 anos, verificam-se diferenças consideráveis nas posições relativas assumidas pelos camponeses, pelos fazendeiros e pelas empresas latifundiárias.

1. *De 1970 a 1980.* A predominância inicial dos grandes latifúndios e o seu crescimento acelerado no período levou-os ao controle, no final do período, de mais que 40% das terras privatizadas. Tal predomínio fez-se, contudo, concomitante com a crescente participação dos camponeses no total de terras privatizadas (em 1970 detinham 26%, cinco anos depois, 29% e, em 1980, 32%). A importância relativa das fazendas decresceu correspondentemente no período.
2. *De 1980 a 1985.* A participação dos latifúndios empresariais no total de terras privatizadas caiu de 42 para 33%, fortemente afetada pelas taxas negativas de crescimento que já experimenta no período. A participação dos camponeses cresceu ligeiramente atingindo, em 1985, 33%. Com um salto de quase 7 pontos

percentuais as fazendas apresentam a mais forte expansão do período.

3. *De 1985 a 1995.* Os latifúndios empresariais continuam perdendo posição, porém a ritmo bem menor que no período anterior. Os camponeses, por sua vez, reduzem sua participação em um ponto percentual, de modo que são as fazendas que aumentam, no período, seu significado como proprietárias de terras no Estado.

Tabela 3. Desenvolvimento da Estrutura Fundiária do Estado do Pará, de 1970 a 1995

	1970		1975		1980		1985		1995	
	Estabelecimentos	Área Total (Há)	Estabelecimentos	Área Total (Há)	Estabelecimentos	Área Total (Há)	Estabelecimentos	Área Total (Há)	Estabelecimentos	Área Total (Há)
Valores Absolutos										
Camponeses	136.010	2.803.235	181.275	4.670.249	216.115	6.505.051	242.768	8.157.214	193.453	7.162.291
Fazendas	3.559	3.391.633	5.361	4.503.268	6.805	5.360.812	9.580	8.295.695	12.327	8.219.835
Lat. Emp.	198	4.559.961	303	6.993.216	383	8.582.554	364	8.274.914	419	7.138.103
Total	139.767	10.754.829	186.939	16.166.733	223.303	20.448.417	252.712	24.727.823	206.199	22.520.229
Taxas de crescimento anual										
	1970-1975		1975-1980		1980-1985		1985-1995		1970-1995	
Camponeses	6%	11%	4%	7%	2%	5%	-2%	-1%	2%	5%
Fazendas	9%	6%	5%	4%	7%	9%	3%	0%	6%	5%
Lat. Emp.	9%	9%	5%	4%	-1%	-1%	1%	-1%	4%	2%
Total	6%	8%	4%	5%	3%	4%	-2%	-1%	2%	4%

Fonte: Censo Agropecuário 1995-1996.

O Censo de 1995 atribui a 193.453 estabelecimentos camponeses a posse de 7,1 milhões de hectares, praticamente o mesmo volume de terras controladas por 419 latifúndios empresariais. Contabiliza, também, a presença de 12.327 fazendas com 8,2 milhões de hectares. Tais números indicam, no Estado, um grau de concentração elevado e uma distribuição desigual da posse da terra. Apontam, além do mais, para duas tendências: a de que a concentração (o Índice de Gini) decresceu no período tomado como um todo, dada a distribuição bem mais equilibrada entre os três grupos de estabelecimentos e a redução do tamanho médio dos latifúndios empresariais e fazendas *pari passu* com o movimento contrário nos estabelecimentos camponeses; e a forte presença camponesa em todas as fases do processo - naquela dominada pelos grandes latifúndios empresariais e na subsequente marcada pela decadência destes e o ressurgimento das fazendas.

A presença camponesa e a dominância do grande latifúndio empresarial no projeto da ditadura para a Amazônia

Na primeira metade dos anos 60, o desenvolvimento da região amazônica foi marcado pela convergência de duas dinâmicas de formação de estruturas camponesas.

A primeira, representada pela continuidade dos processos já antigos de expansão de populações camponesas. Nesse caso, verificava-se a) o crescimento e consolidação de estruturas *camponesas de base extrativa* nas áreas mais antigas de colonização regional, como as microrregiões do Baixo Tocantins, Furos e Salgado, no Estado do Pará; b) a formação de estruturas camponesas também extrativas em áreas, como os vales do Acre e do Xapuri, no Estado do Acre, colonizadas pela economia dos seringais na sua primeira fase (o chamado “ciclo” da borracha, iniciado no último quartel do século passado e encerrado em 1912/14) e no seu segunda momento representado pela reorganização de emergência patrocinada pelos acordos de Washington durante a Segunda Guerra Mundial e c) a expansão de um *campesinato agrícola* nas microrregiões Bragantina, Guajarina e Médio Amazonas Paraense. Este último fenômeno resultou, em parte, da decomposição dos seringais; fundamentalmente, entretanto, ele explica-se pelo processo continuado de absorção de

levas de migrantes, em particular nordestinos, que nos períodos de *boon* acima mencionados, ou entre eles, demandaram essas áreas.

A segunda, definida pela formação de novas frentes de expansão. A construção da rodovia Belém-Brasília ensejou novos fluxos migratórios provindos do sul do País que, via Goiás e Minas Gerais, penetravam a Amazônia pelo sul do Pará e Rondônia. Além disso, acelerou as correntes originadas no nordeste que, via Maranhão, adentravam a região pelo nordeste e sudeste do Pará (Velho, 1974; Hébette e Marin, 1979). Tem-se, assim, nessa fase, o definitivo estabelecimento do *momento amazônico* do desenvolvimento da *fronteira agrícola* nacional.

Fronteira agrícola e camponato

A *fronteira agrícola*, entendida como contínuo avanço de estruturas camponesas sobre áreas não desbravadas para a agricultura, se consagrara na literatura econômica e sociológica como o componente do desenvolvimento agrário brasileiro a garantir, pela ampliação da chamada margem extensiva desse desenvolvimento, o atendimento dos mercados urbanos em expansão, além de se constituir absorvedouro de excedentes populacionais gerados tanto pelas sucessivas crises das áreas de *plantation*, quanto pela dificuldades reprodutivas de camponeses em áreas marcadas pelo minifúndio. Assim se desenvolvera a "fronteira" em São Paulo e Minas Gerais nos anos 20 e 30, no Paraná, até os anos 60 e nas partes não-amazônicas de Goiás a Mato Grosso até os anos setenta (Katzman, 1977; Goodman, 1981).

Revela-se nessa literatura um padrão no modo como, nas mencionadas áreas, evoluíra a fronteira: à produção familiar seguira-se, em alguns casos após décadas, o fazendeiro (no geral pequenos e médios proprietários em outras áreas que, vendendo suas terras nos locais de origem, buscaram a fortuna na fronteira) apropriando-se da terra tornada "mansa" pelo trabalho camponês, implantando pasto ou plantação (Martins, 1975; Foweraker, 1981).

A fase amazônica do desenvolvimento da *fronteira agrícola*, com exceção de Rondônia, vem negar esse padrão. Aqui verifica-se, desde o início, a presença concomitante de atores que disputam com os camponeses o espaço (físico e sócio-econômico) da fronteira. E mais: estes concorrentes não são apenas agentes individuais, provindos isoladamente da sociedade envolvente, como os fazendeiros tradicionais, mas sim filiais de empresas industriais, bancárias e comerciais, em muitos casos de setores de ponta do desenvolvimento nacional – ao lado da presença igualmente poderosa de grupos familiares latifundiários de longa data nas áreas antigas do País.

A mudança resultou da ação do Estado orientada por um projeto de modernização da agricultura do País que de várias formas "desfuncionalizava" a fronteira agrícola baseada em estruturas camponesas. A produção de fronteira que, até então, por contribuir eventualmente para o barateamento da reprodução da força de trabalho urbana, se mostrava funcional à acumulação industrial e se reproduzira sob o pálio dessa funcionalidade, passava a constituir um problema para a nova fase da expansão que patrocinava o Estado (sem deixar de ser fonte da acumulação para as formas mercantis, atrasadas, subordinadas e regionais de capital). Passava a constituir problema porque, primeiro, os produtos oriundos das formas camponesas de produção na fronteira, por concorrerem no mercado nacional com a produção capitalista respectiva, limitavam o desenvolvimento do capital na agricultura e, derivada e adicionalmente, "roubavam" o mercado da indústria de produção de insumos agrícolas modernos; segundo, porque, dadas as condições de exploração sob as quais tem evoluído o camponato na fronteira, esta estrutura de produção não se

transformava, ela mesma, em mercado interessante nem para a indústria de tratores, adubos químicos, etc., nem para os ramos industriais produtores de bens de consumo duráveis; e, finalmente, porque a produção agrícola oriunda da fronteira não se mostrava tão barata como desejariam os setores urbanos.

Face a esse conjunto de inadequações, a modernização conduzida pela ditadura supunha o cumprimento da assertiva: "contenham-se as estruturas camponesas que conduzem o desenvolvimento extensivo da agricultura e se poderá intensificar com maior rapidez a produção a partir de estruturas capitalistas". Para tanto, jogou-se, o grande capital na fronteira.

A relação entre as políticas de terras, os incentivos fiscais e a formação dos latifúndios empresariais na fronteira amazônica

Na segunda metade dos anos sessenta está em pleno andamento a política de modernização da agricultura brasileira conduzida pela ditadura militar. Graziano da Silva (1982) deu a esse programa a designação de "Modernização Conservadora" da agricultura para enfatizar uma característica: a de que propunha-se à elevação da capacidade produtiva da agricultura pela transformação do latifúndio tradicional em empresa moderna. A proposição negava a tese de vastos setores da esquerda, com ampla aceitação na sociedade civil brasileira antes do golpe militar de 1964 (Linhares e Silva, 1981), segundo a qual haveria a necessidade de uma reforma agrária como modo de eliminação dos entraves que impediam o crescimento da produção e produtividade no setor agrícola, impedindo-o de desempenhar a contento seu papel na industrialização do País. Os instrumentos básicos para promover a reorientação foram:

1. desenvolvimento de uma indústria doméstica produtora de insumos mecânicos e químicos para a agricultura;
2. uma política de pesquisa agropecuária encarregada de adaptar a matriz mecânico-química de desenvolvimento tecnológico verificada nos países industrializados - substrato tecnológico da indústria de insumos em implantação no País - às condições edafo-climáticas do País;
3. uma extensão rural de abrangência nacional encarregada de transferir as novidades produzidas pela indústria, com as adaptações conseguidas pela pesquisa agropecuária;
4. uma política de crédito subsidiado à agricultura como forma de introjetar os insumos modernos nas propriedades;
5. uma regulamentação (uma institucionalidade) que garantia o atrelamento compulsório do crédito com a indústria de insumos e as técnicas produtivistas, objeto dos esforços da pesquisa e seus arautos da assistência técnica. As regras, a esse respeito, eram taxativas: cada projeto de crédito teria que ter o aval das empresas oficiais de extensão rural, cujas recomendações em termos de insumos industriais – pressupostamente orientadas pela pesquisa agropecuária – transformavam-se em compras obrigatórias, de tal modo que a sua parcela correspondente era transferida diretamente para as empresas de insumos.

As políticas vigentes, no mesmo período, para o agrário na Amazônia, a começar pelo elenco da "Operação Amazônia", na segunda metade dos anos sessenta, foram uma expressão *na região* desse programa de modernização (conservadora) da agricultura nacional, adotando-se, contudo, em adição aos mecanismos acima referidos, outros próprios à atuação regional, a qual, no conjunto dos seus elementos e nos seus resultados, apresentou duas características fundamentais:

- dar à grande empresa o papel dominante no processo de desenvolvimento agropecuário;

- não estabelecer uma política específica para a produção camponesa na fronteira, à qual não é atribuída qualquer função de desenvolvimento.

Políticas públicas e o privilegiamento da grande empresa

A evolução da intervenção estratégica do Estado na fronteira agrícola amazônica demonstra claramente a preferência pelas empresas capitalistas. Mais ainda: pelas maiores entre estas. Já a análise da natureza dos instrumentos fundamentais mobilizados – uma generosa política de incentivos fiscais e uma política de terras que favoreceu as grandes apropriações, em adição à política de crédito oficial já estabelecida no País, a qual aqui vai ter papel coadjuvante - não deixa dúvidas quanto a esse fato (Conf. Costa, 1998d).

Até dezembro de 1985, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia -SUDAM, havia aprovado incentivos fiscais no montante de US\$ 3.928 milhões para 959 empresas, das quais 584 agropecuárias e 44 agro-industriais. As empresas agropecuárias foram contempladas com incentivos da ordem de US\$ 632,2 milhões, tendo sido colocados à disposição de cada empresa, em média, US\$ 1,2 milhões. Na agroindústria alocaram-se US\$ 215,4 milhões (Conf. SUDAM, 1988; valores em US \$ de 1985).

Quatro aspectos dessa política cabe aqui evidenciar:

1. Ela reproduziu, expandindo para a Amazônia, os elevadíssimos graus de concentração dos setores urbanos da economia brasileira. No caso da agropecuária, a análise de uma amostra de 211 projetos agrupados por classes de investimento total evidencia que, em 1985, o estrato mais baixo, onde aglutinam-se 115 projetos, ou 54,5% do total da amostra com investimentos médios menores que 1 milhão de dólares, teve acesso a 16,6%, enquanto o estrato dos maiores projetos, correspondentes a 7,5% do total de projetos, detiveram 41,5% dos incentivos fiscais.
2. Ao lado da reprodução dos graus de controle do capital social definidos por condições históricas das regiões de origem dos fundos de investimento, ela reproduziu, também, cumulativamente, desequilíbrios de mesma natureza existentes nas áreas de destino. A concentração a que genericamente nos referimos é, assim, de uma lado uma expressão das relações entre os segmentos da classe que tem acesso aos incentivos fiscais e, de outro, das relações entre estas e as classes deles excluídas. A Tabela 6, construída a partir de uma amostra de 106 projetos cujos principais acionistas identificamos completamente, demonstra o argumento. As empresas gigantes - onde se incluem, por exemplo, Bradesco S/A, VW do Brasil S/A, Construtora Mendes Jr, etc. -, em número de 21 (19% do total), estruturaram projetos cujo valor total correspondia a 47,2% do total de investimento de todos os projetos da amostra, apresentando, além disso, a maior média de investimento por projeto: 48,5 bilhões de cruzeiros ou 4,9 milhões de dólares (mais que o dobro da média). Como segundo grupo em importância, quanto à massa de investimentos e dos incentivos fiscais, encontra-se os grupos familiares forâneos, na maioria de São Paulo e Minas Gerais, como as conhecidas famílias latifundiários Lunardelli, Rodrigues da Cunha, Do Val, Goes, etc., com 22,4% dos investimentos totais do conjunto da amostra - US\$ 50,5 milhões. Os 28 projetos agropecuárias incentivadas nesse grupo apresentaram, em média, uma previsão de investimento da ordem de 1,7 US\$ milhões com incentivos de 75% desse valor. Em seguida, apresenta-se o grupo composto pelos 42 projetos formado pelas oligarquias locais (Dacier Lobato, Acatauassu Teixeira, Khayat, Xerfan, etc.) com 21,5% dos recursos totais e investimentos médios da ordem de 1,1 milhões de dólares cada. Por último, o grupo composto dos projetos

controlados por empresas que não se incluíam entre as 500 maiores do país no ano de 1980 (o que não quer dizer que são pequenas), participando com 8,9% dos investimentos totais e com investimento médio de US\$ 1,2 milhões.

3. Embutida na concentração de capital fez-se a concentração fundiária. As grandes apropriações, os latifúndios velhos e novos constituíram, assim, em fato endógeno aos incentivos fiscais na agropecuária (conf. Tabela 7). A média das propriedades dos 99 projetos para os quais tivemos as informações necessárias atingiu a cifra de 20.448 hectares por empresa. Estenda-se essa média aos 628 projetos agrários envolvidos pela política até aquele momento e ter-se-á uma estimativa do domínio territorial da grande empresa capitalista incentivada na Amazônia: 12 milhões de hectares. Por outra parte, observe-se que a área média dos projetos variava com a classe de investimento total, isto é, com a sua dimensão enquanto parcela de capital que, por seu turno, é uma função do porte do capital originário das empresas matrizes ou do poder econômico-político dos grupos familiares de tradição latifundiária.
4. Por fim, uma outra característica: a concentração dos projetos na atividade pecuária. Dos projetos aprovados até 1980, nada menos que 87,8% dos recursos destinava-se à pecuária (conf. Costa 1998d).

Tabela 4. Relação entre tipos de acionistas principais, sua importância econômica e tamanho médio dos projetos beneficiários de incentivos fiscais (em Bilhões de Cr\$ de 1985).

Condições dos Acionistas Principais	Projetos		Valor total dos projetos		Valor médio dos projetos	
	Número	%	Cr\$	%	Cr\$	Participação dos incentivos fiscais (%)
Empresas entre as 500 maiores do país em 1980	21	19,8	1.009,10	47,2	48,05	74,56
Grupos familiares farâneos	28	26,4	478,43	22,4	17,09	74,98
Outras empresas	15	14,2	189,15	8,9	12,61	74,09
Grupos familiares locais	42	39,6	459,46	21,5	10,94	74,13
Total	106	100,0	2.136,10	100,0	20,15	74,45

Fonte: Estado do Pará - Diários Oficiais de 1985. SUDAM - Lista dos Projetos Aprovados. FGV - Conjuntura Econômica, Suplemento Especial: As 500 Maiores Empresas. Rio, out. 1980.

Tabela 5. Área dos projetos agropecuários por classe de investimento total

Classe de Investimento Total (bilhões Cr\$)	Projetos		Área		Área Média dos Projeto
	Número	%	Há	%	
<10	44	44,4	449.241	22,2	10.210
10 – 20	27	27,3	567.295	28,0	21.011
20 – 40	20	20,2	588.116	29,1	29.406
40 – 80	5	5,1	154.208	7,6	30.842
80<	3	3,0	265.506	13,1	88.502
Total	99	100,0	2.024.366	100,0	20.448

Fonte: Estado do Pará - Diários Oficiais de 1985. SUDAM - Lista dos Projetos aprovados. INCRA - Situação Cadastral dos Projetos Aprovados pela SUDAM. Belém, INCRA, 1979 e 1982.

As políticas públicas e o obscurecimento do campesinato

O projeto da ditadura para a Amazônia não atribuía ao campesinato qualquer papel estratégico. Tal postura rompia, assim, com a perspectiva de desenvolvimento regional baseada na agricultura camponesa que orientara muitas das ações do Governo Federal na Amazônia, no período marcado pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA. Mahar (1978) resume como segue a estratégia então vigente: "Na formulação original do I Plano quinquenal, a mais alta prioridade foi dada ao desenvolvimento agrícola. Nesse setor, os objetivos da SPVEA eram tornar a região auto-suficiente em produtos alimentares e expandir a produção

de matérias-primas para a exportação e/ou consumo interno. Essas metas deveriam ser cumpridas por meio de pesquisa, colonização e diversos incentivos às produções. A segunda prioridade coube ao desenvolvimento dos transportes ...”. As propostas da SPVEA, de desenvolvimento com base no binômio agricultura camponesa e transporte (conf. Menezes, 1958 e Bouhid, 1958), significavam uma valorização estratégica do reordenamento das bases produtivas locais preexistentes, percepção que se defrontou, e perdeu, com a estratégia da SUDAM que propugnava a montagem de novas estruturas para o desenvolvimento (conf. acertadamente notado por Diesel, 1999).

A ditadura, contudo, manipulou conjunturalmente fluxos migratórios como forma de amenizar tensões presentes nas áreas de colonização antiga do País. Como válvula de escape (Graziano da Silva, 1981) ou como ações de contra-reforma-agrária (Ianny, 1979), volta e meia a colonização oficial foi posta sob os refletores e enormemente propagandeada, em particular na primeira metade dos anos 70. A esse respeito, incumbe lembrar, primeiro, que é fato suficientemente conhecido que a Transamazônica e a colonização a ela associada não estavam nos planos da ditadura. Não fora a grave seca que se abateu sobre o nordeste no início da década, perturbando os arroubos ufanistas do período Médice, a citada colonização provavelmente jamais teria ocorrido. Para acalentar a imagem do Brasil potência, necessária como elemento ideológico capaz de permitir os altos níveis de aceitação verificados para o regime num momento em que vivia o seu mais duro e sangrento período, planejou-se às pressas a criação do espaço que deveria levar “os homens sem terra do nordeste, às terras sem homens da Amazônia”, como se frisou à época. Isso foi conseguido em número bastante restrito e sob condições bastante precárias - como bem o demonstrou Bunker (1980).

A colonização de Rondônia, por seu turno, até fins dos anos setenta, fez-se praticamente a revelia de uma ação efetivamente organizadora por parte do Estado que, na verdade, esteve permanentemente atrás do fato consumado pelas correntes migratórias. O assentamento desses fluxos populacionais foi grandemente facilitado pelas condições objetivas que distinguiram o citado território de outras áreas amazônicas, quase que preservando-o da presença da grande propriedade, primeiro, nas fases iniciais de ocupação da região marcada pelo extrativismo da borracha, e da grande empresa agropecuária incentivada, depois. O que existiu, portanto, de colonização oficial no período em questão, antes se impôs ao Estado - não foi uma componente orgânica da sua estratégia de desenvolvimento regional. Nesta, encontrava espaço primordial, como veio a ser explicitado no período Geisel, a colonização privada, comandada por grandes empresas, e sem conotações distributivistas e democratizantes dos demais processos de colonização.

Não obstante isso, e mesmo à revelia dos mecanismos limitadores da estratégia para a grande empresa, as áreas dadas como de colonização oficial passaram a constituir áreas de expansão do campesinato – lugares privilegiados da sua presença, até hoje, na região.

3.As crises e reconfigurações dos anos oitenta

Na primeira metade da década de oitenta vivencia-se a crise terminal da ditadura. Com ela, a crise fiscal do Estado e o esgotamento da capacidade de acumulação dinâmica do modelo de industrialização adotado, do qual fazia parte a estratégia de modernização da agricultura e da sua fronteira amazônica, até então em vigor. Tais dinâmicas fizeram-se em relação com outras, verificadas tanto em nível das estruturas econômicas, quanto em nível institucional.

Reconfigurações estruturais

Duas coisas nesse nível se expõem ao longo da década: o fracasso do modelo da grande agropecuária incentivada, praticado por duas décadas pela SUDAM, e o reordenamento espontâneo da base produtiva de parcela significativa dos camponeses na região.

O Fracasso da grande empresa agropecuária incentivada e a crise do latifúndio empresarial expõe-se já no primeiro ano da Nova República, quando o IPEA fez uma avaliação detalhada dos incentivos fiscais à agropecuária na Amazônia como parte dos trabalhos da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais – COMIF, criada por Decreto de março de 1985. A pesquisa realizou-se entre agosto e março daquele ano e as conclusões são cabais:

1. Para os projetos considerados maduros, numa amostra de 53 empresas pesquisadas, apenas 26 apresentaram dados de produção.
2. Na média, a taxa de realização (relação entre metas projetadas e o existente) foi, para as empresas com idade de estarem tecnicamente maduras, 15,7%.
3. De quinze projetos considerados implantados, apenas 3 apresentaram alguma rentabilidade nos anos de 1981, 1982 e 1983 (Cf. Gasques e Yokomizo, 1990).

As nossas próprias pesquisas sobre esta matéria, feitas em 1989, concluíram o seguinte:

1. Em nível macro: para a parcela da amostra constituída de projetos considerados tecnicamente maduros, a taxa de prejuízos acumuladas até 1985 foi de 20,4%. Para esse grupo de empresas o capital social aí aplicado minguou em 1/5.
2. Em nível micro: uma análise pautada nos resultados individuais das empresas em 1985, na sua capacidade de geração de receitas operacionais e de lucros, no mesmo ano considerado para a análise global, mostrou que, para uma amostra de 212 projetos, dos quais 105 com tempo suficiente para estarem maduras, 47 (44,8%) não obtiveram receitas operacionais e 45 (42,9%) tiveram prejuízo em 1985. Nada menos, pois, que 87,7% de todas as empresas que deveriam estar tendo um funcionamento normal, apresentavam resultados absolutamente insatisfatórios no ano em questão. Portanto só 12,3% mostraram eficiência microeconômica.
3. Quanto ao padrão tecnológico: a capacidade de suporte projetada, de 1,55 cabeças por hectare, não se efetivou, sendo substituída por uma média de 0,65 cb/ha. Mais concretamente: essa capacidade correlaciona-se com o tamanho do projeto, indo desde o exageradamente extensivo suporte de 0,4, para os projetos menores, até um máximo de 0,9 cb/ha (muito abaixo da média brasileira, entretanto) concernente às empresas de maior volume de capital.
4. Quanto à geração de emprego: previa-se, para o conjunto de empresas aprovadas até 1985, que a agropecuária incentivada forneceria 29.825 empregos permanentes. Em 1985, o emprego real conseguido no setor foi de 11.846 unidades de emprego. configurando, assim, uma taxa de realização de apenas 40% (a mais baixa de todas os setores incentivados) e uma participação de 12,8% na geração de emprego do conjunto da política de incentivos fiscais (Cf. Costa, 1991a e 1998d).

Não foi trivial o efeito deste estado de coisas sobre a dinâmica dos estabelecimentos aqui denominados de latifúndios empresariais, que apresentaram-se no Censo de 1985 como estruturas em crise, cujo número absoluto decresceu e a proporção dos que investiram em relação ao total reduziu significativamente no período.

O reordenamento da base produtiva camponesa revelou-se em tendências surpreendentes manifestas no Estado do Pará, entre 1980 e 1985. O valor da produção agrícola cresceu a uma taxa geométrica de 5% a.a.. O valor da produção pecuária cresceu a uma taxa ainda mais elevada, de 7% a.a., de sorte que, no conjunto, a agropecuária cresceu a uma taxa de 5,7% a.a.. Taxas altas, para um período de profunda crise econômica, porém compatíveis com o também surpreendente desempenho, no mesmo período, da agricultura no Brasil como um todo.

No caso do Pará, essa performance resultou de uma alteração na base produtiva, verificável nos ritmos diferenciados do desenvolvimento dos diversos grupos de culturas: a expansão da agricultura resultou da excepcional *performance* das culturas permanentes, cujo valor cresceu a 14,4% a.a., ao lado do crescimento negativo (-0,3% a.a.) do conjunto das lavouras temporárias (cf. Costa, 1992 e 1992a).

As tendências esboçadas no período entre os Censos confirmaram-se para toda década. A área do conjunto das lavouras evoluiu a 5,08% a.a. na primeiro quinquênio e a 9,72% a.a. no segundo, resultante do forte incremento das culturas permanentes, respectivamente a 7,4% e 19,6% a.a.. As culturas temporárias, por seu turno, registraram taxas inferiores de 4,7 e 7,9% a.a. nos mesmos períodos (cf. Costa, 1993).

Condicionando a mudança esteve sobretudo uma significativa reordenação da base produtiva dos camponeses. De fato, entre eles, que representavam no início dos anos 80 em torno de 90% da produção agrícola estadual, as *lavouras permanentes* expandiram-se muito rapidamente, tendo seu valor crescido a 13% a.a. entre 1980 e 1985. Descontando-se a taxa de crescimento anual do número de estabelecimentos desta categoria, de 2,5% a.a., teve-se um crescimento líquido das lavouras permanentes na unidade de produção camponesa média de 10,5% a.a. As culturas temporárias, por seu turno, reduziram à taxa de 1,8 % a.a. Reduza-se, também neste caso, o crescimento do número de estabelecimentos e se terá uma taxa negativa de evolução do valor destas culturas de -4,3% a.a.. Por seu turno, a pecuária cresceu no total dos estabelecimentos camponeses a 2,7% a.a., o que implica um crescimento líquido por unidade produtiva praticamente zero.

Por sua vez, o número de estabelecimentos camponeses que registraram investimentos no ano de 1985, em relação aos que assim procederam em 1980, cresceu a uma taxa anual de 9,17%; a representatividade dos estabelecimentos que investiram entre os estabelecimentos totais dos camponeses cresceu de 23,39%, em 1980, para 32% e o patrimônio do estabelecimento médio desses produtores cresceu a uma taxa de 3% ao ano, indicando formação de capital digna de nota e um aumento de 19,8% do valor do investimento no ano de 1985 em relação ao de 1980.

A evolução do crédito é inversa a esse quadro. Como no resto do Brasil, também no Estado do Pará o volume do crédito oficial para investimentos na agropecuária reduziu-se drasticamente entre 1980 e 1985: comparando o montante total de crédito para investimento do último com o primeiro ano do período, verifica-se uma redução total de -43,96%. Contudo, tal diminuição não se fez de forma idêntica para todos. Enquanto para os camponeses ela foi de -74,88%, e mesmo para os fazendeiros, de -70,45%, para as grandes empresas agropecuárias constata-se um incremento da ordem de 74,3%.

No que se refere aos camponeses, a importância do crédito no investimento cai dramaticamente. Em torno de 22% dos estabelecimentos camponeses que investiram em 1980 receberam crédito que representavam 1/5 do investimento total realizado no ano; em 1985 estes percentuais passam a ser 4,25% e 4,18%, respectivamente. Em relação ao total de estabelecimentos, os que receberam crédito não passaram de 1,36% do total (quando foram 5,13% cinco anos antes).

O ressurgimento das fazendas é constatável já na primeira metade dos anos oitenta, quando cresceram em número à taxa de 7,2% a.a. e em valor, tanto da sua produção agrícola, quanto pecuária, à taxa líquida (abatido a taxa de crescimento do número das unidades produtivas) de 6% a.a., destacando-se, aí, também, o rápido crescimento das culturas permanentes. O patrimônio médio cresceu à importante taxa de 7,5% a.a. e o investimento constatado no Censo de 1985 foi 30,97% superior ao constatado em 1980. Essa categoria de estabelecimentos apresentava, assim, uma grande vitalidade. Que, como já se mencionou, não teve no crédito oficial sua fonte, dado que este sofreu, como no caso dos camponeses, uma retração de 70% no período.

Importante a considerar, na explicação desse fenômeno, são as novas ênfases que, precisamente nesse período passam a vigorar na política de incentivos fiscais. Explico-me: na segunda metade dos anos setenta formaram-se correntes de opiniões críticas aos incentivos fiscais à agropecuária. Dois tipos de argumentos foram levantados: a) a dúvida, que crescia com o tempo, quanto ao sucesso dos empreendimentos e b) seu viés na direção de empresas originadas fora da região (Costa, 1992). De modo que, diante das tensões produzidas pelas elites locais em um recém-articulado “Movimento Cabano” de críticas e reivindicações, deu-se, em um primeiro momento, forte redução nos recursos, que, todavia, voltaram a fluir generosos no início dos anos oitenta: já em 1982, o número de projetos aprovados para a agropecuária triplicou em relação ao ano anterior; crescendo a 10% a.a. nos dois anos seguintes. Esse novo momento dos incentivos fiscais apresenta duas novidades: 1) a clientela passa a ser nitidamente regional e 2) o tamanho médio dos projetos e das propriedades dos beneficiários reduz. Em conjunto, estas características indicam que os fazendeiros tornaram-se seus principais beneficiários.

A reorientação dos incentivos produziu, além do mais, dois efeitos: mudou a geografia dos incentivos fiscais e alterou composição das atividades privilegiadas. Se até 1980, a predominância dos grupos e empresas de fora da região coincidia com a preponderância de áreas de fronteira como *locus* privilegiado dos incentivos fiscais, de modo que as microrregiões Araguaia Paraense e Guajará abrigavam a quase totalidade dos projetos, após 1981 são as áreas de colonização antiga, domínio de velhas oligarquias locais, como as microrregiões Campos de Marajó (a nova campeã absoluta como sede de projetos incentivados), Salgado, Baixo Tocantins, Bragançã, Belém e até Viseu, que captam o fundamental dos incentivos fiscais (conf. Tabela 6). Ao mesmo tempo, os incentivos fiscais nesta fase beneficiaram projetos com uma maior diversidade de atividades, inclusive agrícolas (conf. Tabela 7).

Tabela 6. Localização dos projetos beneficiários de incentivos fiscais, no Pará, até 1984, por período de aprovação e por microrregião (amostra de 135 projetos).

Microrregião	Períodos de Aprovação			
	Até 1970	1971 a 1975	1976 a 1980	1981 a 1984

Médio A. Paraense			1	3
Baixo Amazonas				2
Xingu		2	1	4
Furos			2	2
Campos do Marajó			1	14
Baixo Tocantins				5
Marabá		1		
Araguaia Paraense	21	13	4	7
Tomé-Açu	2		1	3
Guajarina	7	5	3	8
Salgado				5
Bragantina			1	7
Belém				3
Viseu				
Total	30	21	14	70

Fonte: SUDAM - Lista dos Projetos Aprovados.

Tabela 7. Sub-setores incentivados pela política de incentivos fiscais nos períodos de 1976 a 1980 e 1981 a 1985 (Bilhões de Cr\$ de 1985)

Sub-setores de atuação dos Projetos	1976 a 1980			1981 a 1985		
	No. de projetos	Valor	%	No. de projetos	Valor	%
Pecuária de Corte Solteira	17	226.9	78.2	38	271.8	22.2
Pecuária de Leite Solteira				5	10.4	0.9
Pecuária e Agricultura	2	25.8	8.9	12	224.2	18.3
Pecuária e Piscicultura				1	5.6	0.5
Bubalinocultura				32	145.3	11.9
Agricultura	3	32.8	11.3	15	189.7	15.5
Agroindústria	1	4.7	1.6	4	363.2	29.6
Ranicultura				1	6.8	0.6
Suinocultura				1	6.0	0.5
Ovinocultura				2	2.8	0.2
Piscicultura				1	0.7	0.1
Total	23	290.2	100.0	112	1.226.6	100.0

Fonte: SUDAM: Lista dos Projetos Aprovados.

Reformulações institucionais

A Segunda metade da década de oitenta foi marcante para as políticas públicas no Brasil e na Região Amazônica, tanto por alguns fatos de grandes notoriedade, quanto por acontecimentos menos visíveis, porém de relevância inquestionável para o que nos interessa. Ressaltamos aqui a promulgação da nova constituição da República; a realização de avaliações oficiais da política dos incentivos fiscais e, em 1988, a publicação dos seus resultados; a publicação, também nesse ano, dos resultados do Censo Agropecuário de 1985; a gestação (e aborto) da única experiência da SUDAM de um programa voltado para o campesinato, o Programa de Produção de Alimentos; a assimilação da questão ambiental nas questões regionais e o fechamento de um ciclo de desenvolvimento do sindicalismo de trabalhadores rurais na região.

A nova Constituição. Foi promulgada a nova carta magna da República, a “Constituição Cidadã”, que estabelecia fundos de recursos públicos para o desenvolvimento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) vinculados à receita fiscal. Tais fundos, diferentemente dos incentivos fiscais, se constituiriam em base de empréstimos necessariamente resgatáveis, por regras, todavia, que comportavam a adoção de critérios próprios a cada região.

A publicação de dados e avaliações oficiais de grande relevância. Foi publicada a avaliação do IPEA sobre os incentivos fiscais na Amazônia e as listagens relativas aos Censos Agropecuários de 1985 nos estados da região, a cujos resultados nos reportamos acima. A importância destes eventos residiu tanto na demonstração de

argumentos já manejados por setores da elite política regional em oposição à política oficial, como na possibilidade de revisão de convicções arraigadas no seio da intelectualidade e tecnocracia, não apenas de corte regional, como ainda por colocar à disposição dos setores subalternizados elementos novos para propor uma revisão, em seu favor, dos modelos de desenvolvimento até então prevalentes.

O Programa de Produção de Alimento – Comunidades para vida. O documento “Relatório da Avaliação do Programa de Produção de Alimentos – Comunidades para a vida – PPA no Estado do Pará” afirma que “...o desenvolvimento da crítica por setores expressivos da sociedade regional, acerca do modelo de desenvolvimento da Amazônia administrado pela SUDAM nos últimos vinte anos, gerou as condições para a internalização dessa discussão por segmentos do corpo técnico desse órgão. Tal fato levou à elaboração de algumas propostas alternativas de ações da SUDAM, no sentido de privilegiamento de atores sociais historicamente marginalizados pela ação dos aparelhos do Estado na região” (SUDAM, 1988 a: 4). Uma dessas propostas, apresentada no segundo semestre de 1985, foi o Programa de Integração das Várzeas da Amazônia que recomendava o financiamento pela SUDAM da produção de comunidades ribeirinhas da região, com a justificativa amplamente aceita nos meios técnicos, da utilização do grande potencial desse tipo de ecossistema para a produção de alimentos. Em 1986, tal recomendação convergiu com a diretriz do Ministério do Interior, de apoiar a produção de alimentos, face a avaliação que fazia o governo federal, de uma crise latente no abastecimento alimentar dos grandes centros urbanos, visão ampliada pela necessidade de um plano de estabilização que então já se delineava. O PPA, formulado pelos técnicos do Departamento de Setores Produtivos da SUDAM, buscou sintetizar as duas iniciativas.

Nas suas diretrizes e nos mecanismos acionados o Programa pressupunha que através do financiamento de projetos conduzidos por grupos de famílias camponesas se fomentaria a assimilação de novos processos tecnológicos, a geração de renda coletiva e o aprendizado político propiciado pelo enfrentamento comum das circunstâncias econômicas e políticas dos processos de produção e comercialização. Criar-se-iam elementos, pois, que transferidos para o plano da unidade de produção familiar levariam a resultados econômicos líquidos progressivamente favoráveis à melhoria das suas condições de vida e trabalho (ídem: 5).

Entre janeiro de 1986 e junho de 1988 o PPA liberou financiamento, para 586 projetos que englobavam 10.877 famílias, num montante de US\$ 4.476.828: US\$ 7.639 por projeto e US\$ 412 por unidade familiar participante.

Uma avaliação em fins de 1988 concluiu o seguinte:

1. Apesar do pouco tempo desde a liberação do financiamento até a data da avaliação e, não obstante as falhas de gestão e operacionalização do próprio programa, devidas a inexperiência da SUDAM em lidar com o universo da produção camponesa, foi possível verificar, apesar de tudo, que 57% dos projetos com o tempo necessário para estarem tecnicamente maduros tiveram resultados positivos, quase noventa por cento deles com taxa de lucro acima de 20% sobre o investimento;
2. Esses projetos renderam para as famílias envolvidas, em 1/3 dos casos, um rendimento acima de 4 salários mínimos; para mais 1/3, rendimentos entre 1 e 4 salários mínimos; para os demais, rendimentos até 1 salário mínimo.
3. Os participantes dos projetos apresentaram uma contrapartida em recursos próprios (em particular, trabalho), no total dos investimentos, de 22,14%.
4. Os grupos condutores dos projetos com resultados positivos decidiram distribuir, até a data da pesquisa, apenas 9,76%, demonstrando uma disposição a reinvestir

muito elevada (cf. SUDAM, 1988b).

Enfim, o PPA prometia um sucesso econômico nítido, principalmente se comparado aos resultados aos quais a SUDAM parecia estar habituada em seu favorecimento à grande empresa. Não se poderia ter, aí, uma via alternativa de política de desenvolvimento? A pergunta ficou no ar, dado que o programa foi extinto já nos primeiros meses do ano de 1989.

A introjeção da questão ambiental nas questões amazônicas. Assinalei em outro lugar (Costa, 1992) que a questão ecológica penetrou as diversas discussões sobre o desenvolvimento regional em dois movimentos ao longo da década de oitenta: um que se inicia na primeira metade da década e vai arrefecendo com a proximidade da década seguinte e outro que inicia em 1988, ano que foi um marco nas relações recentes entre a consciência ecológica internacional e o Brasil enquanto principal detentor dos ecossistemas de florestas tropicais amazônicas.

O primeiro movimento foi marcado por alianças de segmentos sociais críticos e em luta contra o *status quo* no Brasil e nos países industrializados, os quais atuavam a partir da organização e mobilização sociedade civil em torno das temáticas ambientais orientadas pela crise ecológica, os discursos e ações se fazendo no sentido de expor a degradação ecológica como uma chaga gerada socialmente aqui e alhures. As Organizações Não Governamentais – ONGs dos seringueiros e dos atingidos pelas barragens, no Brasil, em aliança com os ambientalistas socialmente críticos no exterior, tiveram hegemonia no conjunto das ações verificadas.

O segundo movimento expressa-se veementemente no segundo semestre de 1988, com as diversas gestões de governos que culminaram na inclusão da questão da proteção das florestas tropicais na reunião do G7 realizada em Paris. A partir daí, as preocupações ecológicas em relação ao que se passa na Amazônia deixaram de ser assunto de partidos e organizações ambientalistas para se tornarem objeto de manifestações e ações de governantes e grandes partidos dos países industrializados, os quais absorveram, a partir daí, parte das bandeiras e questões até então restritas aos movimentos e partidos ambientalistas. Em conjunto os dois movimentos introduziram de maneira irrecorrível a questão da sustentabilidade nas propostas de uso dos recursos naturais amazônicos.

Fim de um ciclo do sindicalismo de trabalhadores rurais. Fechou-se um ciclo do sindicalismo rural, com a assunção da direção da FETAGRI pela Oposição Sindical, após quase uma década de mobilização contra o sindicalismo oficial (Ver Tura, 1996; Rogge, 1998).

4. Novas posições, novas visões, velhas regras: as marcas dos anos noventa

A primeira metade dos anos noventa foi marcada pela convergência de importantes inovações, das quais, para o que nos interessa no âmbito deste estudo, destacaremos duas: a inovação institucional do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Norte - FNO e a inovação política do “Grito da Terra”.

O FNO constitui-se em inovação na medida em que propicia fundos com autonomia suficiente para permitir sua mobilização por projetos de desenvolvimento estritamente regionais e por, ainda, dispor potencialmente da flexibilidade suficiente para atender qualquer dos atores sociais que fazem as bases locais de desenvolvimento – o que, como se viu, não era o caso de nenhum dos mecanismos a ele preexistentes nas ações federais de intervenção.

Os “Gritos” - mobilizações anuais promovidas pelo Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais na região desde 1991 para encaminhar propostas de política

agrícola e agrária, discutindo-as diretamente com os órgãos responsáveis - constituem inovação de grande significado, uma vez que conformam formas de interação entre subalternizados e estruturas de poder que rompem com alguns dos mecanismos fundamentais da reprodução do poder tradicional e oligárquico na região (e no Brasil, diga-se em complemento). O poder tradicional se reproduz no Brasil por peculiares mediações, das quais fazem parte formas próprias de comunicação em que os “donos do poder” falam diretamente ao “povo” por discursos populistas que prescindem das instituições – e a rigor as preservam para o usufruto patrimonialista instrumentado pela tecno-burocracia conivente, sua sócia menor; o “povo”, todavia, jamais fala diretamente ao poder - suas reivindicações são filtradas pelas relações clientelísticas, nas quais os clientes do poder conduzem as reivindicações e medeiam o nível e a forma de seu atendimento. Os subalternizados, literalmente, não têm rosto nem voz - e sem rosto e voz não há sujeito (dado que não há co-presença, na noção de Giddens, 1989). Os “Gritos” deram rosto e voz aos camponeses, ensinaram pois a possibilidade de se constituírem sujeitos, pois interlocutores do conjunto da sociedade em um campo até então absolutamente reservado às elites: o campo das políticas públicas agrárias e agrícolas.

Instrumentados pelos “Gritos”, segmentos camponeses, inicialmente no Pará e depois em toda Amazônia, levaram – para susto e horror de muitos - até às instituições do Estado um projeto, seu, de desenvolvimento do espaço social agrário, no qual o campesinato poderia desempenhar papel principal. O fizeram, entretanto, no nível do conhecimento que até então tinha angariado, de si próprio e dos seus antagonistas, das possibilidades e limites respectivos frente aos novos ideários de desenvolvimento que vinham tomando força.

Assim, reivindicaram o FNO esgrimindo os seguintes argumentos, todos demonstrados por registros analíticos com considerável grau de rigor: 1) os latifúndios empresariais foram incompetentes para promover um desenvolvimento rural satisfatório, não obstante o muito que neles se investiu; eles portanto devem estar fora de cogitação no uso desses fundos; 2) nós não somos incompatíveis com a inovação (“resistentes à mudança”, como se diz no jargão da extensão rural voltada para a “modernização conservadora”) quando elas são aderentes aos nossos próprios anseios de desenvolvimento e participação; ao contrário, muitos de nós, diante das crises de capoeira com que se defrontam, têm adotado novos sistemas de produção, exigentes tecnicamente – e isto utilizando, praticamente, seus próprios recursos de terra e trabalho; 3) os novos sistemas, que “naturalmente” (espontaneamente) tem surgido de nossas iniciativas apresentam um grau muito grande de diversidade e conjugação, sendo esteados em consórcios onde as culturas permanentes tem desempenhado um papel central; 4) isso mostra que nós temos maior habilidade que nossos concorrentes para lidar com a diversidade e, por esse caminho, com a sustentabilidade; se estas são palavras-chave das novas concepções de desenvolvimento para a Amazônia, então *nós as poderemos fazer valer*; 5) nós também não somos incompatíveis com a organização econômica coletiva – como bem o demonstrou o PPA; 6) se, além do mais, se fala em resgate da dívida social deixada pela ditadura, nós somos sem sombra de dúvidas, parte dela; 7) por tudo isso, se fundos da sociedade foram carregados para a Região para promover o desenvolvimento e se se pretende que esse desenvolvimento seja sustentável – economicamente eficiente no contexto amazônico, socialmente equânime e ecologicamente prudente –, então nós nos sentimos habilitados a movimenta-los, com dois propósitos maiores: a) permitir que os limites alcançados por nossas experiências espontâneas sejam superados e b) estender da forma mais ampla possível as fórmulas (que já conhecemos e praticamos e outras que deveremos aprender com a pesquisa

agropecuária) de superação das crises da agricultura itinerante.

O diálogo realizou-se, não obstante as dificuldades. A tecnoburocracia gestora do fundo, contudo, fez valer exigências de tutela, lançando mão das regras do crédito da “modernização conservadora” que atrelavam forçosamente o crédito com a indústria de insumos e com as técnicas produtivistas, exigindo o aval das empresas oficiais de extensão rural, cujas recomendações em termos de insumos industriais – pressupostamente orientadas pela pesquisa agropecuária – transformam-se em compras obrigatórias feitas por prepostos do financiador ou seus delegados.

O que resultou da interação entre o novo projeto trazido pelos camponeses e as velhas regras do crédito foram o programa de crédito FNO-Especial, cujo andamento e resultado buscamos aqui analisar. São as seguintes suas características:

- Ênfase nas culturas permanentes (uma permanência da proposta camponesa);
- Ajustamento da ênfase por discussão com organizações camponesas locais;
- Ajustamento da ênfase por recomendações técnicas das entidades oficiais (Emater e Embrapa);
- Mediação de personalidade jurídica coletiva para o créditos individuais, inclusive como substituto das garantias reais;
- Imposição das prescrições técnicas por transferência do crédito na forma dos insumos prescritos;
- Negociação ano a ano das condições financeiras.

Estes são os traços da nova institucionalidade conformadora das políticas agrícolas na Região. Dependendo do ponto de vista, ela pode ser encarada como uma deformação da proposta inicial dos dirigentes camponeses e seus mediadores, ou como um avanço nas velhas regras do crédito agropecuário, resultante da nova e incisiva participação do movimento campones na sua configuração. Jamais, contudo, é legítimo entendê-la como uma definição unilateral e acabada de intervenção.

5. Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. Hucitec-ANPOCS, Campinas.
- _____. (1998) Agricultura Familiar e Serviço Público: novos desafios para a extensão rural. In: *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 15, n.1, jan./abr., p.132-152.
- AIDAR, A. C. K. e PEROSA JR, R. M (1981). Espaços e Limites da Empresa Capitalista na Agricultura. In: *Revista de Economia Política*, Vol. I, No. 3, jul.-set. pp. 17-40.
- ALMEIDA, A. W. B. (1986). Estrutura Fundiária e Expansão Camponesa. In: Almeida Jr. J.M.G. de – Carajás: desafio político, ecologia e desenvolvimento. CNPQ-Brasiliense, S. Paulo.
- ALMEIDA, A. W. B. (1990). O Intransitivo da Transição. In: *Maria Fumaça – Cadernos de Debates*, No. 2, São Luís.
- BOUHID, W. (1958). As Metas do Governo e a Valorização da Amazônia. In: SPEVEA – Rodovias da unidade nacional. SPEVEA, Rio de Janeiro.
- BUNKER, S. (1980). Barreiras Burocráticas e Institucionais à Modernização: o caso da Amazônia. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10(2). Pp. 555-560. Rio de Janeiro.
- CHAYANOV, A. (1923). *Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft*. Versuch einer Theorie der Familienwirtschaft im Landbau. Verlag Paul Parey, Berlin.
- _____. (1974). *La Organización de la Unidad Económica Campesina*. Buenos Aires.
- _____. (1992). Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia. Belém, SEPEQ/NAEA.
- _____. (1992a). *Estrutura Fundiária, Modos de Produção e Meio Ambiente na Amazônia*. In: Anais do XXI Encontro Nacional de Economia, Belo Horizonte, pp. 403-418. O mesmo texto In: Oliveira, N. P. (Org.) Comunidades Rurais, Conflitos Agrários e Pobreza. Ed. da UFPa, Belém, pp. 1-22.
- _____. (1993) *O desenvolvimento agrícola dos anos oitenta no Estado do Pará e sua fontes de financiamento*. Cadernos do NAEA, Belém, n. 11. nov.1993. p.:127-145.
- _____. (1994). Racionalidade camponesa e sustentabilidade: elementos teórico para um programa de pesquisa sobre a agricultura familiar na Amazônia. Cadernos do NAEA Belém, n.12, 1994.

- _____. (1995). O Investimento Camponês: considerações teóricas. In: Revista de Economia Política. Vol. 15, N.1, jan./mar.
- _____. (1997). Padrões de Reprodução e Dinâmica de Mudança de Camponeses na Amazônia: os casos de Capitão Poço e Irituia, no Pará. In: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 28, No. 3, p.293-309, jul-set. 1997.
- _____. (1997c). Reprodução, Tensão e Mudanças: elementos para uma economia política da agricultura familiar no capitalismo. In: Anais do II Econtro Nacional de Economia Política. Pp. 453-474.
- _____. (1998d) Grande Empresa e Agricultura na Amazônia: dois momentos, dois fracassos. Belém, NAEA, Papers do NAEA No. 94.
- DIESEL, V. (1999). A construção das recomendações no palnejamento do desenvolvimento. Tese de doutorado apresentada ao PDTU/NAEA.
- ELLIS, F. (1988). *Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FATHEUER, T. (1993). *Hoffnung für den Regenwald: Das Pilotprogramm de G-7 und Ansätze für eine neue Politik in Amazonien*. Editora Leviatã, Rio de Janeiro.
- FATHEUER, T. (1994). *Novos Caminhos para a Amazônia? O Program Piloto do G-7: Amazônia no contexto internacional*. FASE/DED-SACTES, Cadernos de PROPOSTA, N. 2.
- POWERAKER, J. (1981). *The Struggle for land: A political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day*. Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- GASQUES, J. G. e YOKOMIZO, C. (1990). Avaliação dos Incentivos Fiscais da Amazônia. In: DELGADO, G. C. e VILLA VERDE, C. M. (Org.) *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília, IPEA.
- GASQUES, J. G. e VILLA VERDE, C. M. (1991). Recursos para a Agricultura e Orientação dos Gastos Públicos. In: IPEA-Perspectivas da Economia Brasileira-1992. IPEA, Brasília.
- GOODMAN, D. E. (1981). *From Peasant to Proletarian. Capitalist Development and Agrarian Transition*. Basil Blackwell, Oxford.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. (1981). *A Modernização Dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro.
- HAMELIN, P. (1991). O fracasso anunciado In: Léna, P. e Oliveira, A. E. de (Organizadores). *Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi-Coleção Eduarado Galvão. Pp. 161-176.
- HÉBETTE, J. e MARIN, R. E. (1979). Colonização espontânea, política agrária e grupos sociais. In: COSTA, J. M. M. da (Editor). *Amazônia: Desenvolvimento e Ocupação*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- IANNI, O. (1979). *Colonização e Contra-reforma agrária na Amazônia*. Vozes, Rio de Janeiro.
- IBGE (1998). *Censo Agropecuário do Estado do Pará*. IBGE, Rio de Janeiro.
- IBGE (1991). *Censo Agropecuário do Estado do Pará*. IBGE, Rio de Janeiro.
- KATZMAN, M. T. (1977). *Cities and Frontiers in Brazil*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. And London.
- LEROY, J.P. (1999). A Amazônia de Cada um, O Mundo de Todos. In: (Leroy, J.P. e Fatheuer, T. (Org.). *O Futuro da Amazônia em Questão*. FASE, Rio de Janeiro, Caderno de Proposta.
- LINHARES, M. Y. e SILVA, F. C. T. da (1981). *História da Agricultura*. Brasiliense, São Paulo.
- LIPTON, M. (1982). *Game Against Nature: theories of peasant decision-making*. In: HARRIS, J. *Rural Development: Theories of peasant economy and agrarian change*. London: Hutchinson University.
- LOPES, M. de R. (1996). *Agricultura Política: História dos grupos de interesse na agricultura*. Brasília, EMBRAPA/SPI.
- MAHAR, D. (1978). *Desenvolvimento da Amazônia*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- MARTINS, J. de S. (1975). Frente Pioneir: contribuição para uma caracterização sociológica. In: Martins, J. de S. – *Capitalismo e Tradicionalismo*. São Paulo, Pioneira.
- MARTINS, J. de S. (1979). *O Cativo da Terra*. Ed. de Ciências Humanas, São Paulo.
- MARTINS, J. de S. (1980). *Expropriação e Violência* (a questão política no campo). HUCITEC, São Paulo.
- MARTINS, J. de S. (1989). Impasses políticos dos movimentos sociais na Amazônia. In: Martins, J. de S. – *Caminhando no Chão da Noite*. São Paulo, HUCITEC.
- MARX, K (1978). *O Capital*, Livro I, Vol 1. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro pp.171-72.
- MENEZES, A. (1958). *O Problema da Colonização da Amazônia*. SPEVEA, Rio de Janeiro.
- MOREIRA, R.J. *A Pequena Produção e a Composição Orgânica do Capital*. In: Revista de Economia Política, Vol. I, No. 3, jul.-set. pp. 41-56.

- NAKANO, Y. A Distribuição da Renda da Terra e da Taxa de Lucro na Agricultura. In: Revista de Economia Política, Vol. I, No. 3, jul.-set. pp. 3-16.
- REZENDE, G. C. (1999). *Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera):* Institucionalidade e Eficácia. IPEA, Texto para Discussão No. 648.
- ROGGE, J. (1998). *Parás Kleinbauernbewegung: Die Kleinbauernbewegung im Nordosten Pará* (Basilien) Geschichte, Selbstverständnis und ökologischer Diskurs. Mettingen, Brasilienkunde-Verlag.
- SHANIN, T. (1979). *Campesinos y sociedades campesinas*. Mexico, Fondo de Cultura.
- SUDAM (1988). *Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal*. Vol. I. SUDAM, Belém.
- SUDAM (1988a). *Pesquisa de Avaliação do Programa de Produção de Alimentos – PPA Comunidades para a Vida*. Vol. 1-A – Relatório da Avaliação do Programa de Produção de Alimentos – Comunidades para a Vida – PPA, no Estado do Pará. Pesquisa Amostral. Belém, Projeto BRA/87/021 do Acordo SUDAM/PNUD.
- SUDAM (1988b). *Pesquisa de Avaliação do Programa de Produção de Alimentos – PPA Comunidades para a Vida*. Vol. 3 – Documentos Básicos de Concepção do PPA. Belém, Projeto BRA/87/021 do Acordo SUDAM/PNUD.
- TEPICHT, J. (1973). *Marxisme et Agriculture: le paysan polonais*. Librarie Armand Colin, Paris.
- TURA, L. R. (1996). Gritos do Campo: Reconhecimento Político e Exercícios de Cidadania no Pará. Diss. de Mestrado apresentada ao IFCS/UFRJ.
- VEIGA, J. E. da (1991). *O Desenvolvimento Agrícola, Uma Visão Histórica*. São Paulo, EDUSP-HUCITEC.
- VEIGA, J. E. da (1994). *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo, ANABLUME-FAPESP.
- VELHO, O. G. (1976). Capitalismo Autoritário e Campesinato. Difel, São Paulo-Rio de Janeiro.
- _____ (1972). Frente de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da transamazônica. Zahar Editores, Rio de Janeiro.