

Integração nacional no Brasil: as grandes rodovias da Amazônia (1970-1979)

DULCE PORTILHO MACIEL¹

Universidade Estadual de Goiás

LÍGIA MARIA DE CARVALHO²

Universidade Estadual de Goiás

FERNANDO LEMES³

Universidade Estadual de Goiás

Resumo: Fundamentado em fontes impressas produzidas ainda no calor dos acontecimentos, o presente trabalho trata da implantação de grandes estradas de rodagem na região da Amazônia, durante a década de 1970, sob o regime civil-militar instaurado no Brasil a partir de 1964. O texto apresenta algumas vicissitudes sofridas pela rodovia Transamazônica, a partir do início de sua construção, em 1970, até os dias atuais. Enfatiza a etapa inicial de sua implantação, principalmente quanto às funções que lhe caberia desempenhar, a serviço de diferentes estratégias governamentais. Este modelo de gestão, baseado em grandes projetos de investimento contribuiu largamente para a conformação de um espaço nacional integrado, ainda que profundamente desigual.

Palavras-chaves: Integração Nacional. Grandes Rodovias. Amazônia.

Abstract: Based on printed sources produced in the heat of events, this work deals with the implementation of major roads in the Amazon region, during the Decade of 1970, under the civil-military regime in Brazil. The text presents some vicissitudes suffered by the trans-Amazonian Highway, from the beginning of your construction, in 1970, to the present day. Emphasizes the initial steps of your deployment, in the different strategies of government. This management model, based on large investment projects contributed largely to the conformation of a national integrated space, although deeply unequal.

Keywords: National Integration. Major Highways. Amazon.

1 Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

2 Doutora em Artes e Cultura Visual pela Universidade Federal de Goiás (FAV/UEG). Atua como Analista de Gestão Administrativa na Universidade Estadual de Goiás (UEG) e no Centro de Documentação do Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas (UEG).

3 Doutor em História pela Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris 3, professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e coordenador do Núcleo de Pesquisa Científica (NPC) da Faculdade de Direito Raízes.

Introdução

Fundamentado em fontes primárias impressas produzidas ainda no calor dos acontecimentos – a maior parte delas produzida por indivíduos pertencentes aos quadros das forças armadas e/ou das altas esferas da administração federal e por profissionais da imprensa – o presente trabalho trata da implantação de grandes estradas de rodagem na região da Amazônia, durante a década de 1970, sob o regime civil-militar instaurado no Brasil a partir de 1964.

Propõe uma breve reconstituição das vicissitudes associadas a mais extensa delas, a rodovia Transamazônica. A ênfase da reflexão está centrada no período inicial de sua implantação, considerando, notadamente, as funções que lhe caberia desempenhar no âmbito das diferentes estratégias governamentais: viabilizar a ocupação de uma larga faixa do território amazônico situada entre o litoral atlântico e a fronteira com o Peru; tornar o território apto a absorver um excedente populacional proveniente de regiões palcos de graves conflitos sociais, principalmente do nordeste brasileiro; servir como infraestrutura de apoio para investimentos de capital produzidos pela economia industrial do Sudeste e do Sul do país; e, finalmente, permitir a abertura de novos mercados, estimulando a continuidade do crescimento da economia industrial brasileira.

Além disso, muito utilizada no vocabulário da época, a expressão “integração nacional” tomava diferentes sentidos associados, por sua vez, às próprias estratégias conduzidas pelo governo. Se, num primeiro momento, apontava para a reestruturação e modernização do país, mediante o remanejamento de investimentos e de força de trabalho, sob estrito controle governamental, indicava, por outro lado, a desejada

inserção econômica e sócio-cultural da Amazônia na comunidade nacional – como estratégias defensiva, em relação a ambições imperialistas de nações estrangeiras, e preventiva, quanto à ação de agentes a serviço da chamada “guerra revolucionária”, outra expressão de significativo peso ideológico nos discursos oficiais do período.

A integração da Amazônia: entre a segurança nacional e o capital internacional

O Ministério do Interior (MINTER) foi criado no Brasil em fevereiro de 1967, pelo general Arthur da Costa e Silva, segundo presidente da República durante o regime civil-militar, instituído no país em março de 1964 e extinto em 1985. O primeiro titular do MINTER, nomeado naquela mesma ocasião, foi o general Afonso A. de Albuquerque Lima, homem alinhado com idéias ditas “nacionalistas” que, embora de conteúdo pouco claro, difundiam-se em meio aos integrantes das Forças Armadas brasileiras.

Numa conferência pronunciada em maio de 1968, no II Fórum sobre a Amazônia sediado na cidade do Rio de Janeiro, sob os auspícios da Casa do Estudante do Brasil, o ministro Albuquerque Lima, ao declarar a orientação a ser seguida pela pasta que dirigia, enunciou certos elementos constitutivos das idéias que abraçava em relação à Amazônia brasileira. Em suas palavras, “[...] renova-se, a cada instante, o milagre da tomada de consciência nacional, no sentido de enfrentar, com decisão e realismo, **a conquista e a integração da Amazônia, através da mobilização de nossas próprias energias.**” (LIMA, 1969, p. 13. Grifo nosso). Nessa oportunidade, o ministro admitiu, todavia, a conveniência de se buscar, para o alcance de tal objetivo, a ajuda externa quanto a recursos financeiros e

tecnológicos. Dever-se-ia, entretanto, neste caso, conforme ele: “rejeitar aquelas [ajudas] que não se coadunam com o nosso direito de opção, que marginalizam ou sacrificam o empresariado nacional.” (LIMA, 1969, p. 17)

Naquela ocasião, o então ministro anunciou, dentre as atribuições do MINTER (por determinação legal), algumas que se referiam especificamente à Amazônia: desenvolvimento regional, radicação de populações, ocupação do território, migrações internas, assistência ao índio e outras. Indicou, por outro lado, a linha de ação administrativa a ser seguida no cumprimento destas variadas missões, tendo em vista sua magna preocupação com o assunto “Segurança Nacional”. Segundo ele,

[...] linha de ação administrativa que materialize [...] uma obra que seja a própria ordenação das forças políticas, sociais e econômicas, que se espalham por este imenso Brasil, determinando **tensões internas, muitas delas já no limiar da explosão**, que, no seu conjunto, são graves e devem ser dominadas. (LIMA, 1969, p. 16. Grifo nosso)

Ainda segundo o ministro, seguiu-se à criação do MINTER a constituição do Grupo de Trabalho para a Integração da Amazônia (GTINAM), formado por representantes das três forças militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) e de todos os ministérios então em funcionamento, para, sob a coordenação de seu ministério, “proceder a estudos [...] tendo em vista definir [...] a política objetiva do Governo Federal, no tocante à **efetiva ocupação e povoamento orientado da Região Amazônica, notadamente quanto aos espaços vazios e zonas de fronteiras.**” (LIMA, 1969, p. 24. Grifo nosso)

Nas diretrizes de trabalho que oferecera ao GT, o ministro recomendara a observação do “problema amazônico” sob duplo aspecto: a) de desenvolvimento, no sentido de se promover a melhoria das condições

de vida das populações locais, “onde já existam condições de atração para a iniciativa privada”; b) de segurança nacional, considerando-se a ocupação efetiva do território como obra “essencialmente governamental”, principalmente quanto à implantação de infraestruturas capazes de propiciar condições de desenvolvimento. Conforme, ainda, o ponto de vista do ministro,

Ambas as políticas não são conflitantes; pelo contrário, **há uma íntima correlação entre os fatores econômicos e os militares**. E, mais, desenvolvimento e segurança [...] estão ligados por uma relação de íntima causalidade: por um lado, **a verdadeira segurança pressupõe um processo de desenvolvimento**, quer econômico, quer social; por outro lado, **o desenvolvimento econômico pressupõe um máximo de segurança e estabilidade das instituições**. (LIMA, 1969, p. 25. Grifos nossos)

Durante o Fórum diversos conferencistas referiram-se à Amazônia como assunto de Segurança Nacional. Dentre eles o historiador Arthur Cezar Reis, pioneiro, no Brasil, no estudo e reflexão acerca de temáticas concernentes àquela região. Na apresentação que redigiu para a publicação dos anais do evento, condensa ideias desenvolvidas em outras oportunidades, a exemplo de sua obra *A Amazônia e a cobiça internacional* (REIS, 1969). De acordo com o autor,

A Amazônia vem constituindo uma das preocupações nacionais mais agudas. À sua volta anda visível um interesse universal, que resulta de sua existência como espaço [...] onde pode ser localizado um dos maiores núcleos demográficos representados pelos excedentes populacionais da atualidade e a constituírem uma das mais sérias e agudas motivações para a inquietação que aflige o mundo. Mais, **do fato de ser ela uma**

das áreas ricas em matérias primas, que são também um dos mais sérios campos de preocupação dos povos industrializados. Essas verdades [...] levam homens do governo [...] à meditação relacionada com o destino da área-problema, à preservação de nossa soberania e à utilização do espaço e das riquezas que ali se vem descobrindo dia a dia. [...] Homens de empresa, autoridades, inclusive um Ministro de Estado [...] interessado na velocidade do empreendimento para a integração regional ao complexo que [...] personaliza a Pátria, trouxeram a sua contribuição para [...] tornar mais [...] clara a situação da Amazônia e do que ela representa, ou pode representar, na dinâmica nacional. (REIS, 1969, p. 10-11. Grifo nosso)

Por sua vez, o ministro demonstra em seu pronunciamento preocupação não apenas com eventuais ameaças externas à soberania nacional concernente à Amazônia, mas também com “a existência de pressões em estado potencial” de origem interna que, conforme ele,

[...] atuando sob motivação político-econômica, utilizando os aspectos negativos resultantes do desequilíbrio estrutural e dos desníveis econômicos existentes entre a região amazônica e o complexo industrial que se vem condensando [...] no Centro-Sul [...] É necessário, pois, buscar-se a superação dessas pressões [...], atenuando-se os desníveis existentes, **transformando-se em causa comum o deslocamento, rumo ao norte, das nossas fronteiras econômicas, realizando-se, em uma palavra, a grande obra da integração nacional.** (LIMA, 1969, p. 22. Grifos no original)

Já o grupo de trabalho (GTINAM) coordenado pelo MINTER, definiu alguns princípios para o norteamento das ações do governo federal, no sentido do povoamento e ocupação econômica da Amazônia brasileira:

a) a ocupação do território amazônico deverá iniciar-se pela seleção de determinadas **áreas estratégicas** e de alguns **centros de desenvolvimento**, onde já existam camadas populacionais; b) nenhum PLANO DE OCUPAÇÃO terá validade se não contar com a participação decisiva das Forças Armadas [...] a cujo papel relevante e insubstituível caberá a defesa do patrimônio nacional; c) a ocupação da Amazônia deverá caber, inicialmente, aos nacionais da própria área, do Nordeste e de outras regiões do Brasil; e c) a ocupação da Amazônia não está na dependência exclusiva dos seus cursos d'água [É necessário que] seja executada uma **política rodoviária** de integração nacional e regional de significado econômico. (LIMA, 1969. p. 29. Grifos no original)

De fato, entendia o ministro Albuquerque Lima que a desejada integração da região amazônica à comunidade nacional brasileira seria alcançada mediante ações governamentais que estabelecessem, de uma parte, “condições mínimas de infraestrutura capazes de fixar os que para lá desejarem ir”. De outra parte, pela implantação de estradas de rodagem, visando a ligação daquelas “isoladas regiões do país ao centro econômico Rio-São Paulo.” (LIMA, 1969, p. 24). Como exemplos bem sucedidos de estradas implantadas com este último objetivo, o ministro citou as rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, planejadas e construídas (sem asfaltamento) durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961).

A programação do evento incluiu conferência pronunciada pelo então titular de um dos numerosos órgãos vinculados ao MINTER, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), coronel João Walter de Andrade. São deste as palavras transcritas abaixo, referindo-se inclusive à ideia depois traduzida nas chamadas “agrovilas”, implantadas às margens da rodovia Transamazônica:

A experiência colhida na abertura da rodovia Belém-Brasília, ao longo da qual, em menos de 8 anos, mais de

600.000 pessoas já se radicaram [...], abertura de estradas para a ocupação dos imensos espaços vazios [...], utilização de grupos humanos procedentes de outras regiões do país, como elemento de vanguarda na criação de unidades de desenvolvimento, interligadas de 10 a 20 quilômetros de eixo rodoviário. (ANDRADE, 1969, p. 137)

A SUDAM vinha fornecendo recursos financeiros para a implantação de diversas estradas de rodagem, “cujo sentido é a ligação das áreas econômicas, para efeito de ocupação e povoamento”, entre as quais, Manaus-Guajará Mirim, Belém-Peritoró, Cuiabá-Fronteira com o Peru, Manaus-Fronteira com a Venezuela, Macapá-Fronteira com a Guiana Francesa. De acordo com o superintendente da SUDAM, o Exército brasileiro participava do esforço para implantação de rodovias na Amazônia. Quanto à origem do elemento humano e, principalmente, do capital a ser empregado no processo de povoamento e desenvolvimento econômico da Amazônia, o discurso do superintendente da SUDAM destoava do pensamento “nacionalista” do ministro Albuquerque Lima, a quem se subordinava. Nos termos de Andrade,

Ameaçada a sua soberania pela explosão demográfica que atinge determinadas áreas do globo, cabe a nós brasileiros abri-la espontaneamente ao mundo, para integrá-la definitivamente ao Brasil, a exemplo do que se verificou em nações da Europa e da América do Norte, e aqui mesmo, no Sul, no Centro [...] onde o capital estrangeiro, disciplinadamente aplicado no sentido da colaboração, deu novas perspectivas e dinamismo à economia. (ANDRADE, 1969, p. 131)

Outros trechos do pronunciamento feito pelo superintendente da

SUDAM deixam ainda mais clara sua posição favorável à participação de empresas estrangeiras no esforço para o desenvolvimento econômico da Amazônia, inclusive quanto ao aproveitamento dos benefícios, em forma de incentivos fiscais, creditícios e outros, então oferecidos pelo governo brasileiro, a empreendedores privados que viessem a atuar na região. Por exemplo, para ele

[...] um país atrasado não comporta que se levantem barreiras contra os valores culturais e a experiência tecnológica dos países mais desenvolvidos, sendo indispensável que se utilize de elementos materiais e humanos, da técnica e das inversões alienígenas [...]. A Legislação Brasileira de estímulo ao investimento privado na Região Amazônica traduz-se numa sucessão de incentivos que poderão ser amplamente aproveitados pelo investidor estrangeiro, inclusive no que se refere às facilidades para reinvestimento na região, da ordem de 50% do imposto sobre a renda de pessoas jurídicas, atuantes em qualquer ponto do território nacional. (ANDRADE, 1969, p. 131)

Neste contexto, o general Albuquerque Lima deixava o Ministério do Interior em janeiro de 1969. Na ocasião em que expôs as razões pelas quais se exonerava, denunciou a política econômica vigente que propiciaria “uma verdadeira escalada dos grupos econômicos poderosos, em detrimento mesmo das empresas nacionais”. Tal escala, “em última análise”, dizia, “compromete e nega a pureza dos princípios revolucionários, doravante irremediavelmente enredados em impenetrável teia de equívocos”. (ABREU et al, 2001, p. 3.126). Em seus termos, se demitia do cargo por discordar da política econômica defendida pelos então ministros da Fazenda (Antônio Delfim Neto) e do Planejamento (Hélio Beltrão).

Infraestrutura e desenvolvimento: iniciativas dos governos militares na Amazônia

A Amazônia brasileira, tal como é definida em lei (chamada Amazônia Legal), representa cerca de 60% do território nacional. Abrange as seguintes unidades políticas: estados do Amazonas, Pará, Tocantins (parte integrante do território de Goiás até 1988), Acre, Amapá, Roraima, Rondônia (sob a condição de Territórios Federais até a Constituição de 1988), parte do estado de Mato Grosso (ao norte do paralelo 16°) e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano 44°). Na década de 1960, este vasto território era habitado por apenas 4% da população total do país. Contudo, conforme Ronaldo de Sá Bomfim, diretor do Departamento de Planejamento da SUDAM durante a gestão do coronel João Walter de Andrade,

Mais grave que a rarefação demográfica é a forma como a população se distribui [...]. O seu modelo é o *linear disperso*, acompanhando o traçado dos rios [...], decorrência natural da atividade econômica predominante – o extrativismo em todas as suas formas [...]. A diluição da população vem impedindo [...] a consolidação de uma infra-estrutura, social e econômica, compatível com as necessidades da Região. A não ser nos grandes centros, como Manaus e Belém, a infra-estrutura é extremamente modesta. (BOMFIM, 1969, p. 89)

No mesmo período, os principais meios de transporte dependiam, sobretudo, da imensa bacia hidrográfica regional que cerca de 10.000 milhas de vias navegáveis. As embarcações, todavia, mostravam-se inadequadas e os custos operacionais excessivamente elevados. A então recente construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, entretanto, produzira “reflexos positivos” importantes, em diferentes setores da economia amazônica.

Naqueles últimos anos da década de 1960, algumas áreas da Amazônia vinham conhecendo considerável desenvolvimento, enquanto outras permaneciam estagnadas ou viam sua população vivendo processo de regressão sociocultural e econômico. De um lado, a área conhecida como Amazônia Oriental, capitaneada pela cidade de Belém, vinha se beneficiando, extraordinariamente, da legislação de incentivos fiscais baixada, pouco antes, pelo regime civil-militar. De outro lado, a Amazônia Ocidental, compreendendo os estados do Amazonas e Acre e os territórios federais de Rondônia e Roraima, vinha apresentando resultados insatisfatórios em relação a tais incentivos.

No intuito de reduzir as disparidades intra-regionais na Amazônia, promovendo o desenvolvimento de sua imensa área interiorana, entre outras medidas, o governo federal havia criado a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), com jurisdição sobre uma superfície de 10.000 quilômetros quadrados, com epicentro na cidade de Manaus. Esta sub-região beneficiava-se, então, de incentivos fiscais exclusivos. À época, nos informa Bomfim, coexistiam na Amazônia, lado a lado, duas economias distintas, fenômeno por ele denominado, tal como em certa vertente dos estudos em economia, de “dualismo econômico”. De um lado, a alta eficiência técnica e econômica de um setor capitalista desenvolvido associado à moderna tecnologia. De outro, um setor tradicional, com altos níveis de desemprego e baixo rendimento técnico e econômico. No primeiro caso, grandes mineradoras, fiação e tecelagem de juta e refinaria de petróleo. No segundo, o extrativismo vegetal, a agricultura itinerante e atividades artesanais, espaço da maior parte da atividade econômica praticada na região. (BOMFIM, 1969, p. 92)

O advento do regime civil-militar a partir do golpe de 1964 marcou, para a Amazônia brasileira, o início de uma fase de grandes transformações

econômicas e sócio-culturais. Muito embora numerosas iniciativas governamentais tenham se frustrado, enquanto outras, aparentemente bem-sucedidas, tenham produzido efeitos de médio e longo prazos demasiadamente negativos, algumas assumiram aspectos de verdadeira catástrofe, como é o caso dos efeitos das transformações para as populações indígenas e caboclas radicadas na região e, igualmente, para extensas áreas de floresta com sua fauna e flora.

Essas iniciativas estavam ancoradas num aparato institucional inspirado em elementos essenciais que constituíam o pensamento militar brasileiro em relação à Amazônia. Neste ambiente, a região amazônica representa uma posição estratégica fundamental (posição-chave) frente às prioridades econômicas e geopolíticas, tanto de ordem interna quanto externa.

Este intrincado espaço geopolítico revela uma posição-chave capaz de abrir um vasto campo de possibilidades estratégicas a partir do qual importantes e decisivas medidas foram adotadas desde o primeiro governante sob o novo regime, General Humberto Castello Branco. Conforme o juízo do general Meira Mattos, ideólogo militar de uma geopolítica da Amazônia, algumas ações dos governos militares em relação à Amazônia foram de fundamental importância: a criação da SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (criada através da Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966) e da SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus (instituída pelo Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967) e a transformação do antigo Banco de Crédito da Amazônia no Banco da Amazônia – BASA (em 1966) com mais amplos poderes e recursos que o primeiro.

Após a criação da SUFRAMA, legislação complementar definiu a área da chamada Amazônia Ocidental, aí compreendida a área a ser

beneficiada pelos incentivos da Superintendência (superfície equivalente a 10.000 Km², incluída a cidade de Manaus e a, assim chamada, faixa de fronteiras). A definição de Mattos é esclarecedora:

[Uma] área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitam o seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos. (MATTOS, 1980, p. 98)

Conforme Meira Mattos, na época da criação da SUFRAMA encontravam-se instaladas em Manaus apenas algumas fábricas de bebidas e a Refinaria de Manaus, encarregada, principalmente, de refinar petróleo extraído das jazidas de Água Caliente, localizadas na Amazônia peruana. Nos anos que se seguiram à criação da SUFRAMA, instalaram-se em Manaus numerosas indústrias novas, sendo que, em 1980, 136 unidades industriais estavam ali em funcionamento e 13 outras estavam sendo implantadas.⁴

A SUDAM, por sua vez, teve jurisdição sobre toda a área da Amazônia Legal, ou seja, além dos territórios das unidades administrativas que hoje compõem a região Norte do Brasil (Pará, Amapá, Amazonas, Roraima, Acre, Rondônia e Tocantins), também importantes parcelas dos territórios de Mato Grosso (integrante da região Centro-Oeste) e Maranhão (pertencente à região Nordeste). Ademais, sua atuação compreendia ações

4 Os 136 novos estabelecimentos industriais atuavam nos seguintes ramos: material elétrico (25); madeira (17); produtos alimentares (10); material de transporte (10); metalurgia (9); químicas (7); têxteis; bebidas (5); matéria plástica (4); editoriais e gráficas (4); papel e papelão (2); mecânica (1); minerais não metálicos (1); móveis (1); couros, peles e similares (1); produtos de perfumaria, sabões e velas (1); beneficiamento de borracha (1); diversas (27). (MATTOS, 1980, p. 109).

complexas e de variadas naturezas, as quais, conforme Ronaldo Bomfim referiam-se, por um lado, a “ações levadas a cabo pelo setor público” – atividade de coordenação – e, por outro, à “avaliação, fiscalização e controle da implantação de projetos do setor privado, com utilização de incentivos fiscais atribuídos à Amazônia [...] de acordo com as prioridades por ela [SUDAM] estabelecidos”. (BOMFIM, 1969, p. 98)

Segundo Bomfim, o Plano de Valorização da Amazônia elaborado e em execução sob a coordenação da SUDAM obedecia, entre outras, as seguintes diretrizes: a) realização de um programa de pesquisas e levantamento do potencial econômico da Região, como base para a ação planejada a longo prazo; b) definição de espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, com a fixação de pólos de crescimento capazes de induzir o desenvolvimento de áreas vizinhas; c) concentração de recursos em áreas selecionadas em função do seu potencial e população existente; d) formação de grupos populacionais estáveis, tendentes a um processo de auto-sustentação; e) adoção de política migratória para a Região, com aproveitamento de excedentes populacionais internos e contingentes selecionados externos; f) fixação de populações regionais, especialmente no que concerne às zonas de fronteiras; g) adoção de intensiva política de incentivos fiscais e créditos e outros, com os objetivos de assegurar a elevação da taxa de reinversão na região dos recursos nela gerados e atrair investimentos nacionais e estrangeiros para o desenvolvimento da Região. (BOMFIM, 1969, p. 98-99)

Desta forma, a ação da SUDAM teria como objetivo maior a “criação de uma sólida infra-estrutura econômico-social”, capaz de gerar economias externas e “propiciar a implantação de uma economia auto-sustentável na Amazônia.” Esta infra-estrutura ofereceria condições para a absorção dos recursos postos à disposição da iniciativa privada, mediante a legislação de incentivos estabelecida para a região, pela qual ficava “facultada a toda pessoa jurídica do País deduzir até 50% de seu imposto de renda, para aplicação em projetos considerados de interesse ao desenvolvimento da

Amazônia.” (Bomfim, 1969, p. 99). Os recursos carreados à região, por meio deste artifício, vinham sendo usados pelo setor privado, na implantação de projetos industriais e agropecuários, previamente aprovados pela SUDAM. Quanto a este ponto, a orientação a ser seguida era a seguinte: “concentração da ação governamental nas tarefas de planejamento, pesquisa de recursos naturais e expansão da infra-estrutura econômica e social, reservando para a iniciativa privada as atividades industriais, agrícolas, pecuárias, comerciais e de serviços básicos rentáveis.” (BOMFIM, 1969, p. 99)

Já naquela época, entretanto, percebia-se na SUDAM a ocorrência de certas distorções quanto aos resultados obtidos de suas ações em relação aos projetos privados, então em execução. Segundo Bomfim, havia uma tendência para a localização de investimentos na região da Amazônia mais rica e melhor servida de infraestrutura, notadamente na parte Oriental, cujo vértice estava assentado na cidade de Belém. A mesma tendência se manifestava em setorialmente, a exemplo dos projetos agropecuários que mantinham a liderança absoluta dentre os empreendimentos novos. “É claro”, afirma, “que a tendência a essas concentrações irá acentuar as disparidades socioeconômicas intra-regionais” (BOMFIM, 1969, p. 106)

Programa de Integração Nacional: grandes rodovias e a ocupação da Amazônia

O Programa de Integração Nacional (PIN) foi criado pelo Decreto-Lei n. 1.106 de 16 de junho de 1970. Do nosso ponto de vista, é preciso considerar os pontos mais importantes deste ato legal quanto aos efeitos futuros que produziriam. Em primeiro lugar, o PIN teria dotação de 2 bilhões de cruzeiros, “a serem constituídos nos exercícios financeiros de 1971 a 1974, inclusive, com a finalidade específica de financiar o plano de

obras de infra-estrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE [Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste] e da SUDAM [Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia] e **promover a sua mais rápida integração à economia nacional**". Segundo, a primeira etapa do Programa consistiria na **"construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém"**. Em terceiro lugar, reservar-se-ia, **"para colonização e reforma agrária, faixa de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para... se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica"**. Em quarto lugar, os recursos financeiros do PIN seriam constituídos, principalmente, com **"I – recursos orçamentários, previstos nos orçamentos anuais e plurianuais; II – recursos provenientes de incentivos fiscais"**. E, finalmente, a partir do exercício de 1971, até o de 1974, seriam depositados diretamente em conta do PIN, 30% do **"total das importâncias deduzidas do imposto de renda devido, para aplicação em incentivos fiscais [...]** permanecendo os restantes 70% [...] para utilização na forma prevista na legislação em vigor". (BRASIL, 1972, p. 153-155. Grifos nossos)

O ato de regulamentação do PIN (Decreto n. 67.113, de 26 de agosto de 1970) estabelecia que a execução das duas mais importantes metas do Programa ficaria a cargo do Ministério dos Transportes e do Ministério da Agricultura, ou seja, respectivamente, a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e a execução do plano de colonização ao longo de tais rodovias, numa faixa de terras de até dez quilômetros à direita e à esquerda das novas rodovias.

O assunto da implantação das grandes estradas de rodagem voltará a ser tratado adiante, neste trabalho. Quanto ao plano de colonização a ser executado ao longo destas estradas, seu esquema básico consistia, conforme o general Meira Mattos, no seguinte: a) agrovilas de 100

a 300 famílias, de 500 a 1.500 habitantes, contando com escola, posto de saúde, centro administrativo e armazém; b) agrópolis englobando 20 agrovilas, com cerca de 3.000 habitantes, dispendo de escola secundária, ambulatório médico-odontológico, cooperativa, pequenas agroindústrias, correios e telégrafos, centro telefônico e hotel; e c) rurópolis com um raio de ação de 140 Km, apoiando diversas agrovilas e duas ou três agrópolis. (MATTOS, 1980, p. 100)

Segundo Mattos, a falta de recursos financeiros produzida pela chamada “crise do petróleo”, iniciada em 1973, teria exigido a paralisação das ações de implantação desse modelo de colonização. Para ele, “Desde 1973, a administração pública teve de desviar recursos das iniciativas pioneiras de desbravamento territorial, para atender às exigências dos aumentos sucessivos do preço do petróleo. (MATTOS, 1980, p. 101)

As rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, além de outras da Amazônia brasileira, foram abertas na época prevista, não importou a que preço. Foram muitas as vozes que se levantaram, então, em discordância com as medidas adotadas pelo governo federal, no sentido de viabilizar tais empreendimentos, sobretudo o da implantação da Transamazônica, por ser demasiadamente onerosa para os cofres da nação, exigindo que se preterissem ações consideradas de grande urgência, principalmente no caso do Nordeste.

Diversas foram as manifestações desta natureza, não apenas da parte de autoridades nordestinas, que se viam privadas de 30% dos recursos oriundos de incentivos fiscais, antes destinados às ações desenvolvidas pela SUDENE, mas também de profissionais da imprensa e, mesmo, de intelectuais antes integrantes da cúpula administrativa do regime militar, atuando na definição autoritária de políticas econômicas.

Dentre as manifestações de políticos nordestinos, algumas foram especialmente contundentes, como a do então deputado Cid Sampaio, ex-governador de Pernambuco. O Jornal do Brasil, em sua edição de 20 de

junho de 1970, informava que

O deputado Cid Sampaio disse que, após ter lutado contra mais de dez tentativas feitas para reduzir, ou anular, os incentivos fiscais ao Nordeste, voltará a procurar os dirigentes do País para evitar que a euforia e o regozijo de uma vitória na batalha da conquista da Amazônia sacrifiquem a esperança de milhões de nordestinos de crescerem econômica e socialmente. (JORNAL DO BRASIL *apud* PEREIRA, 1971, p. 278)

Outras manifestações enfáticas vieram da parte, por exemplo, dos governadores de Pernambuco e da Paraíba. São deles, respectivamente, as seguintes declarações:

Os que sofrem são sempre os mais lembrados. E desejamos ser lembrados porque sofremos nesta hora. Ninguém é contra a integração da Amazônia [...]. Nós todos somos soldados de primeira linha para a conquista da Amazônia, mas não ao preço da destruição de um movimento desenvolvimentista, que convocou o empresariado para uma arrancada nova, para a construção de um novo Nordeste. (NILO COELHO *apud* MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 56)

A Transamazônica não tem projeto [...]. Diz-se que cortará terras de grande fertilidade e com isto se deslocará a população do Nordeste para áreas úmidas e de boa produtividade. É possível que essas terras existam, mas onde estão, não sabemos ainda, pois não há estudos topográficos. (JOÃO AGRIPINO *apud* MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 56)

Vejam-se como se manifestou o Diário de Notícias de Salvador, pela pena de Luís Vasconcelos, edição de 14 de agosto de 1970:

O Nordeste vai perder 300 milhões de cruzeiros anualmente. Em quatro anos, prazo para execução do Plano de Integração

Nacional, serão um bilhão e 300 milhões de cruzeiros. Eis o que o Nordeste perderá em relação aos recursos retirados para financiar o Projeto Brasil Grande da Transamazônica. Se tomarmos como válida a relação – que o ministro Delfim Neto gosta de citar – de um cruzeiro dos incentivos fiscais e financeiros para um cruzeiro de recursos próprios, então teremos uma perda, em novos investimentos, avaliada em 2 bilhões e quatrocentos milhões de cruzeiros. (PEREIRA, 1971, p. 141)

Ricardo Gontijo foi um dos primeiros jornalistas a percorrer (juntamente com os colegas no Jornal da Tarde, Fernando Morais e Alfredo Rizutti, em junho de 1970) as picadas que se abriam na floresta, por onde deveria passar a grande rodovia. Em uma das reportagens de uma série que produziu, logo em seguida, escreveu:

A meu ver, o grande risco que corre a Transamazônica – a sua intenção de ligar econômica e socialmente o Nordeste à Amazônia – é ser ela transformada numa rodovia que eu ousaria chamar de *Transmiseriana*; uma ligação de terra entre a miséria seca do Nordeste e a miséria úmida da Amazônia. O que produz o Nordeste que seja absorvido pela precária estrutura econômica da Amazônia? A recíproca não é menos verdadeira. (MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 101)

Dois renomados economistas, ambos anteriormente integrantes da alta cúpula decisória sobre assuntos de política econômica, Eugênio Gudim e Roberto de Oliveira Campos, também se manifestaram acerca das medidas estabelecidas no Plano de Integração Nacional (PIN). Seleccionamos, para transcrever aqui, trechos de críticas feitas por este último, publicadas em matérias que escreveu para os jornais o Estado de São Paulo e Jornal da Tarde, em julho e agosto de 1970:

[O plano da Rodovia Transamazônica] Colheu de surpresa os governadores do Nordeste e da Amazônia, e mesmo alguns membros da equipe governamental, que dele se inteiraram

a posteriori. Sob alguns aspectos, representa **retrocesso em técnica de planejamento**. A decisão não foi precedida de estudos de **viabilidade econômica**, sadio costume que a Revolução de 1964 implantou no país. (MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 107. Grifos no original)

[...] o Plano despertou muito mais entusiasmo no Sul do País, do que no Nordeste e na Amazônia, que seriam supostamente as regiões beneficiadas. No Nordeste, os governadores se queixam da mutilação dos incentivos fiscais. A Amazônia e Mato Grosso prefeririam intensificar ligações com os mercados do Sul e desconfiam da utilidade de uma estrada que ligaria o **deserto árido ao deserto úmido**, ou, nas palavras de um engenheiro amazonense, ‘conectaria a miséria com a pobreza’. (MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 107-108. Grifo no original)

É forçoso reconhecer que a Transamazônica, qualquer que seja seu significado econômico, já pagou ricos dividendos psico-sociais, de que muito precisava a Revolução, até agora injustiçada no julgamento popular. Veio na crista de uma euforia esportiva, num contexto de bom desempenho econômico, e tem a aparência de uma **solução heróica** para uma **antiga tristeza**. (MORAIS; GONTIJO; CAMPOS, 1970, p. 131. Grifos no original)

Em julho de 1971, o Decreto-Lei n. 1.179 estabelecia o confisco de mais 20% dos recursos provenientes de incentivos fiscais, antes destinados à SUDENE e à SUDAM, carreando-os para o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria (PROTERRA). O novo programa tinha como objetivo “promover o mais fácil acesso do homem à terra, **criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agro-indústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE.**” (BRASIL, 1971, p. 171-177. Grifo nosso) O mais importante centro agro-industrial da região amazônica foi, conforme Meira Mattos (1980, p. 100), a fazenda-empresa (ou “latifúndio-empresa”) Suiuíá Missu, proprietária de uma área 678.000 hectares de terra,

no estado de Mato Grosso, entre os rios Araguaia e Xingu.⁵ (PICOLI, 2006, p. 47)

A Transamazônica e outras grandes rodovias: condições atuais e impacto regional

Conta a história oficial da Transamazônica, produzida durante os primeiros tempos de sua implantação (iniciada em 1970), que a decisão governamental de realizar tal empreendimento fora tomada durante uma viagem de avião que fizera o então presidente da República, Emílio Garrastazu Médici (o terceiro do regime militar), em companhia do ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, entre Manaus e Recife. Na ocasião, o presidente, após observar demoradamente, pela janela do avião, primeiro, a floresta amazônica, imensa e desabitada; depois, a vegetação crestada do Nordeste, então assolado pela seca e onde a densidade demográfica era elevada e o conflito por terras era intenso, teria dito a seu ministro: “Quero levar os homens sem terra para a terra sem homens.” (GRANATO, 2004, p. 53)

Em seguida, conforme se sabe hoje, sem consultar qualquer autoridade regional ou local – governadores de estados ou prefeitos municipais –, o governo federal retirou 30% dos subsídios antes destinados à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM),

5 Na mesma zona atuou a empresa Codeara (área de 600.000 hectares), conhecida pela repercussão que alcançaram os conflitos que protagonizou contra pequenos agricultores (antigos posseiros) e membros do clero católico, na região da Prelazia de São Félix do Araguaia.

transferindo-os para o Ministério dos Transportes, na ocasião dirigido pelo ministro Mário Andreazza, segundo consta, outro fanático defensor da tese da unidade nacional: “Precisamos fazer a estrada e chegar aos grotões mais distantes. Do contrário, o estrangeiro chega primeiro. **É uma questão de segurança nacional**”, teria dito ele, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, em 1970. (GRANATO, 2004, p. 53-54. Grifo nosso)

As obras da Transamazônica foram iniciadas sem que antes tivessem sido realizados, até mesmo, os indispensáveis estudos preliminares de topografia, geologia e engenharia, e, menos ainda, sobre os impactos sociais e ambientais que seriam produzidos pela sua implantação: “Máquinas pesadas foram transportadas para a selva, içadas por helicópteros, em operações dignas de filmes de ação. De um dia para o outro, centenas de engenheiros e milhares de operários desembarcaram na mata.” (GRANATO, 2004, p. 54)

Entre 1970 e 1973, levaram-se para a Amazônia cerca de 4 mil homens, acompanhados de suas famílias, resultando disto a transferência de aproximadamente 42 mil pessoas, com a dupla missão de construir a Transamazônica e colonizar as terras de suas margens. O plano era conceder um lote de terras a cada família, estabelecendo-as nas chamadas agrovilas, isto é, pequenos núcleos habitacionais, dotados de energia elétrica, escola, posto de saúde e pequeno comércio.

Inaugurada no início de 1974, apenas cerca de 20 núcleos habitacionais, com a infraestrutura e serviços básicos prometidos, tinham sido instalados ao longo da rodovia. O Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) só conseguira entregar lotes de terras e infraestruturas e serviços urbanos mínimos a 900 famílias. De acordo com Granato, no ano da inauguração da estrada, existiam cerca de cinco mil famílias de colonos vivendo com muita precariedade em barracos de palha e pau-a-pique às margens da Transamazônica. Segundo o autor,

A péssima conservação da estrada – que só seria asfaltada em cerca de 10% de sua extensão – também contribuiu para isolar eternamente aqueles moradores e dificultar a chegada de novos investimentos. A obra mais ambiciosa do governo militar não passava de uma via de terceira categoria, com 20 centímetros de cascalho e pontes de madeira que desabavam nos meses de chuva (ou seja, metade do ano). (GRANATO, 2004, p. 54).

Apesar de tudo, alguns núcleos habitacionais então implantados prosperaram. Este foi o caso da pequena cidade de Medicilândia, no estado do Pará, uma das agrovilas às margens da estrada, que recebeu este nome em homenagem ao presidente Médici. Este lugarejo localiza-se em uma área de terras extraordinariamente férteis, na qual, por orientação do INCRA, três mil hectares foram plantados com cana-de-açúcar. O INCRA instalou ali uma usina (a Abraham Lincoln), com a finalidade de oferecer emprego a 550 colonos e capacidade para produzir, anualmente, 3,5 milhões de litros de álcool. A usina funcionou conforme fora previsto, por cerca de três décadas, oferecendo trabalho para a população local. No final dos anos de 1990, todavia, foi paralisada, em razão das dificuldades para o escoamento de sua produção, devido às péssimas condições de conservação da rodovia Transamazônica.

Os núcleos urbanos atualmente sobreviventes, localizados às margens da rodovia no estado do Pará, organizaram-se através da Associação dos Municípios da Transamazônica, congregando 21 cidades. Assim, na ausência de qualquer investimento federal na melhoria de condições do tráfego na rodovia, cada prefeito “se vira como pode, contratando máquinas e operários com seus próprios recursos.” (PREFEITO DE PORTO DO MOZ *apud* GRANATO, 2004, p. 57). Como lembra Granato, na área de atuação desta entidade, as condições de tráfego na rodovia são, ainda hoje, bastante precárias:

Durante as chuvas, quando a estrada vira um rio de lama, as prefeituras contratam tratores para rebocar os poucos caminhões que se arriscam no trajeto, que podem levar até 15 dias de viagem para transpor o pior trecho, os 1.569 quilômetros dentro do estado do Pará, dos quais apenas 180 são asfaltados. (GRANATO, 2004, p. 57)

E esta situação não é exclusiva do estado do Pará. Segundo Granato, “Do começo ao fim [...] [atravessando] sete estados brasileiros, [são] mais de quatro mil quilômetros de pura lama.” Conforme ele, em João Pessoa (capital do estado da Paraíba), ponto inicial da rodovia,

Já está quase tudo tomado pelo mato, mas os mais atentos poderão perceber o obelisco de concreto, a 10 quilômetros de João Pessoa [...], onde fica o marco zero da Transamazônica. No início, parece de fato uma rodovia: há asfalto, sinalização e movimento, sobretudo de caminhões.” (GRANATO, 2004, p. 55)

No estado do Ceará, as condições da Transamazônica estão piores do que se acham no estado da Paraíba, agravando-se, ainda mais, quando se entra no estado do Pará. Nas palavras de Granato,

Quando entra no Ceará, no meio do sertão, a Transamazônica ganha a sua verdadeira feição: uma picada e não uma rodovia. Passa perto de pequenas cidades, como Assaré, terra do poeta Patativa do Assaré [...]. Quando era perguntado sobre os benefícios da estrada, o poeta dizia: ‘Lugar de nordestino é no Nordeste’. [...] Depois de atravessar o Nordeste, a rodovia da integração nacional entra no Pará, onde percorre 1.569 quilômetros [...]. Nos anos 70, na região de Altamira, uma expedição da FUNAI [Fundação Nacional do Índio] deparou com uma tribo de índios de olhos azuis que jamais

haviam tido contato com a civilização.⁶ (GRANATO, 2004, p. 56)

A rodovia possui 4.159 quilômetros de extensão. Seria ainda mais extensa, caso seu projeto original tivesse sido executado na íntegra. O trecho final da rodovia, previsto para ligar Labréa, atualmente seu ponto terminal, a Benjamim Constant (ambas, cidades do estado do Amazonas), esta última, na fronteira com o Peru, jamais saiu do papel.

A parte nordestina da rodovia mede cerca de dois mil quilômetros e, por ser asfaltada, presta-se ao tráfego durante todo o ano. Na Amazônia, o único trecho pavimentado fica no estado do Pará e não alcança 200 quilômetros. Nos 2.212 quilômetros restantes, sem asfalto, o tráfego só flui durante os seis meses do ano em que as chuvas são pouco abundantes. Os trechos da estrada em pior estado de conservação estão no estado do Amazonas, nos quais, nos períodos de chuva, os caminhoneiros mal conseguem rodar 30 quilômetros por dia. Neste quadro de desolação, a descrição do jornalista Thomaz Favaro tinge de cores ainda mais negras a imagem da região. Segundo ele,

A estrada que atravessa a maior floresta tropical do planeta permite uma visão dolorosa das mazelas do Norte brasileiro. No trecho dentro da Amazônia Legal vive 1,2 milhão de pessoas, das quais 66% não têm água encanada e 27% não têm instalações sanitárias. O índice de analfabetismo é o dobro da média nacional. A parte mais próspera é no Pará, onde a floresta derrubada foi substituída por pastagens, fazendolas, vilas e cidades que vivem em função da rodovia. A produtividade das plantações de cacau é a mais alta do país. Mas a distância e a precariedade da estrada tornam o

6 A Transamazônica atravessa terras de mais de 20 nações indígenas. (PICOLI, 2006, p. 81)

frete cinco vezes mais caro que o do cacau da Bahia, o maior produtor nacional. (FAVARO, 2009b, p. 54)

Conforme Thomaz Favaro, atualmente não há, praticamente, oposição ambientalista ao projeto do governo federal de asfaltamento do trecho paraense da Transamazônica, onde as atividades econômicas são significativas e os fazendeiros, em sua maioria, possuem título de propriedade de suas terras – no Pará, as cercanias da Transamazônica concentram cerca de 20% das cabeças de gado do estado. Ali, a maioria dos fazendeiros, segundo Favaro, possui título de propriedade de suas terras. No estado do Amazonas, todavia, a situação é bem diferente, já que a floresta permanece quase intacta e existem poucas comunidades nas proximidades da estrada. De acordo com autor, “[...] isso se deve à dificuldade de acesso. A região tem todos os ingredientes que servem de estímulo à grilagem e ao desmatamento: abundância de terras, estrutura fundiária pouco definida e ausência de poder público”. (FAVARO, 2009b, p. 54)

Além da Transamazônica, duas outras grandes rodovias foram construídas na Amazônia brasileira, pelos governos militares, na década de 1970: a Cuiabá-Santarém e a Porto Velho-Manaus. Antes disto, como já mencionamos, duas outras tinham sido abertas, durante o governo de Juscelino Kubitschek: a Belém-Brasília e a Brasília-Acre. O asfaltamento de ambas foi feito durante os governos militares.

Uma das motivações para que os governos militares construíssem aquelas grandes rodovias foi o estabelecimento de infraestruturas para a execução de um programa de migrações dirigidas, de grande vulto, de áreas densamente povoadas – palco de graves conflitos por terra, especialmente no Nordeste – para a Amazônia.

As expectativas que se tinham quanto à fixação de povoadores nas regiões servidas por essas grandes estradas frustraram-se, em boa parte.

Atualmente, vastas extensões de terras próximas a tais rodovias acham-se desabitadas, em razão, principalmente, do abandono a que foram relegadas, tanto as estradas como as populações migrantes para ali conduzidas, mediante diferentes estratégias – principalmente pela propaganda, veiculada pela imprensa e outros meios de comunicação. Diversas áreas atravessadas por aquelas rodovias vêm perdendo população, continuamente, nas últimas décadas.

Essas áreas, no entanto, vêm atraindo variados tipos de agentes, alguns ligados à devastação da floresta, outros que as usam como base territorial para atividades ilícitas: contrabando (de armas, metais e pedras preciosas, animais silvestres, plantas nativas); cultivo, beneficiamento e/ou armazenagem de drogas; ação de bandoleiros e, mesmo, de bandos organizados de malfeitores de toda natureza. Neste aspecto, a ação dos agentes de devastação da floresta é mais visível. De acordo com Favaro,

Vistas do alto, as estradas da Amazônia assemelham-se ao rastro da passagem de um furacão. Estima-se que 80% das áreas de floresta devastadas estejam a menos de 5 quilômetros de uma delas. **Não se poderia esperar outra coisa dessas rodovias, pois elas foram criadas nos anos 70 precisamente para abrir caminho para a colonização. [...] Elas não apenas atraem migrantes, mas também servem de ponto de partida para milhares de caminhos vicinais abertos por madeireiros, garimpeiros e agricultores. O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) calculou que as estradas não oficiais somam 170.000 quilômetros de extensão. Isto significa que, de cada 10 quilômetros de estrada na Amazônia, 7 foram rasgados ilegalmente no mato. (FAVARO, 2009a, p. 49. Grifo nosso)**

Atualmente, o governo brasileiro planeja concluir o asfaltamento

das três principais rodovias amazônicas, construídas durante o regime civil-militar: a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém e a Porto Velho-Manaus. Quanto às duas primeiras, não há grande polêmica em torno do assunto, visto que atravessam áreas, em alguns de seus trechos, já densamente povoadas (e bastante desmatadas) e o descaso na conservação de ambas vem produzindo graves prejuízos para a economia e as populações de tais áreas.

A Transamazônica passa por 30 municípios nos estados do Pará e Amazonas. Em suas proximidades habitam cerca de 1,2 milhão de pessoas, a maioria no Pará. Por outro lado, o trecho paraense da rodovia concentra 60% da produção de cacau e 20% do gado bovino do estado. Assim, “Não há argumento ambientalista capaz de justificar a manutenção de tantos brasileiros [e tanta riqueza] no isolamento.” (FAVARO, 2009a, p. 51-52)

A Cuiabá-Santarém, por seu lado, possui, em suas margens, mais de 800.000 habitantes, a maior parte, no estado de Mato Grosso, trecho que se acha inteiramente asfaltado. O trecho seguinte, no estado do Amazonas, é todo de terra (937 quilômetros), sendo que na época das chuvas – metade do ano – o tráfego por ele torna-se extremamente difícil. Nesta época, os custos do frete crescem extraordinariamente e, em consequência, crescem também os preços dos gêneros de subsistência.⁷

De outra parte, a área de influência desta rodovia no norte de Mato Grosso, em razão do regime regular de chuvas na região e de sua topografia plana, apropriada para a agricultura mecanizada, concentra

⁷ Os alimentos sofrem aumentos de aproximadamente 40%, segundo depoimento de um comerciante que abastece o município de Trairão, com cerca de 15.000 habitantes, a 350 quilômetros de Santarém. (FAVARO, 2009, p. 51)

50% da produção mato-grossense de soja. Aí fica o município de Sorriso – “capital mundial da soja” – com uma produção anual de 2,5 milhões de toneladas de grãos. (FAVARO, 2009a, p. 51)

A rodovia Porto Velho-Manaus, diferentemente das duas anteriores, atravessa uma área esparsamente povoada, onde a floresta conserva-se, ainda hoje, praticamente intacta. Foi construída em 1973 e, já na época, seus 877 quilômetros foram inteiramente asfaltados. Depois, por falta de manutenção, metade dela foi tragada pela floresta. Conforme Favaro,

Hoje, ela só é trafegável nas extremidades, que foram pavimentadas nos últimos anos. Um trecho de 400 quilômetros está praticamente abandonado desde 1988, sem vestígios do asfalto original e com menos de 150 famílias vivendo nas proximidades. [...] A obra [de sua recuperação] não avança porque, em junho, o Ibama negou licença ambiental [...] A BR-319 [Porto Velho-Manaus] corta uma das áreas com maior biodiversidade da Amazônia. (FAVARO, 2009a, p. 52)

O projeto de recuperação desta rodovia vem produzindo mal-estar entre os ambientalistas. Segundo o juízo do jornalista Thomaz Favaro, este projeto “se parece demais com os erros do passado e faz total sentido que seja cancelado” (2004a, p. 51). Há uma proposta de aproveitamento de seu traçado para a construção de uma ferrovia: “O trem poderia suprir a demanda econômica e social sem promover a ocupação desordenada da região” (FEARSLIDE *apud* FAVARO, 2009a, p. 52).

Conclusão

Para concluir, vale lembrar que, ao iniciar-se a década de 1970, as superintendências de desenvolvimento regional viram-se reduzidas à

função de meros responsáveis pela adaptação e acompanhamento local dos programas nacionais. Do ponto de vista de Carlos Vainer e Frederico Araújo, o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído pelo governo federal em 1970, foi “exemplo modelar” desse novo padrão de gestão territorial. (VAINER; ARAÚJO, 1992, p. 27)

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), instituído em 1972, coerentemente com o PIN, estabelecia que a estratégia do desenvolvimento regional consistiria em política de integração em sentido amplo. Todavia, a dimensão territorial do planejamento não perdera relevância. Diferentemente disto, a importância da dimensão territorial da ação estatal evidenciou-se nos numerosos programas e instituições que, desprezando as regiões tradicionais, seriam criados. Por meio dessa estratégia, o Estado central brasileiro pode alcançar objetivos políticos e econômicos, no sentido de uma efetiva concentração do poder político em seu âmbito, bem como da concretização do seu projeto de plena integração econômica nacional.

Ainda naquela década, entrou em cena um novo elemento, também sobreposto aos órgãos de desenvolvimento regional, o planejamento setorial voltado para a elaboração dos Grandes Projetos de Investimento (GPIs).

Alguns desses GPIs produziram, todavia, formas particulares de integração nacional, estabelecendo nexos entre diferentes regiões do país e a região urbano-industrial do Sudeste. Como vemos, as vicissitudes associadas ao período inicial da implantação da rodovia Transamazônica e as funções que lhe caberia desempenhar no interior das diferentes estratégias governamentais, indica, como lembra Vainer (2007, p. 4), que o modelo de gestão baseado em grandes projetos de investimento contribuiu largamente para a conformação de um espaço nacional integrado, contudo, profundamente desigual.

Referências

- ABREU, Alzira et al.(Coord.). Afonso Augusto de Albuquerque Lima. In:_____. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora FGV-Cpdoc, v. III, 2001, p. 3124-3128.
- ANDRADE, Coronel João Walter de. Planos de desenvolvimento: SUDAM. In: CASA DO ESTUDANTE DO BRASIL. *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1969, p. 129-148.
- BOMFIM, Ronaldo Franco S. A infraestrutura da Amazônia e seu desenvolvimento econômico. In: CASA DO ESTUDANTE DO BRASIL. *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1969, p. 87-112.
- BRASIL. Decreto-lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Palácio do Planalto, Brasília, 1971.
- BRASIL. *Amazônia: legislação desenvolvimentista*. Belém: BASA – Departamento de Estudos Econômicos, 1972. 280p.
- FAVARO, Thomaz. Cicatrizes dos nossos erros. *Revista Veja*. Especial Amazônia, setembro, p. 49-53, 2009a.
- FAVARO, Thomaz. 40 anos de poeira e lama. *Revista Veja*. Especial Amazônia, setembro, p. 54-57, 2009b.
- GRANATO, Fernando. Uma estrada do tamanho do Brasil. *História*, dezembro, p. 52-57, 2004.
- LIMA, General Afonso A. de Albuquerque. A participação do Ministério do Interior no desenvolvimento e na ocupação da Amazônia. In: CASA DO ESTUDANTE DO BRASIL. *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil,

1969, p. 13-57.

LIMA, General Afonso A. de Albuquerque. Aspectos gerais do desenvolvimento regional. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro: IBGE, n. 2005, ano 27, julho/agosto, p. 3-15, 1969.

MATTOS, General Meira. *Uma Geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. 215p.

MORAIS, Fernando; GONTIJO, Ricardo; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Transamazônica*. São Paulo: Brasiliense, 1970. 135p.

PEREIRA, Osny Duarte. *A Transamazônica: prós e contras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. 429p.

PICOLI, Fiorelo. *O capital e a devastação da Amazônia*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 255p.

REIS, Arthur Cezar F. Instalação. In: CASA DO ESTUDANTE DO BRASIL. *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: Livraria-Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1969, p. 10-11.

VAINER, Carlos B; ARAÚJO, Frederico. A questão regional brasileira e as políticas governamentais. In: _____. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992, p. 13-32.

VAINER, Carlos B. Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial. In: DINIZ, C. C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, p. 103-124.