

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA — UMA REFORMULAÇÃO

1. AS OITO AMAZÔNIAS

A política de desenvolvimento para a Amazônia brasileira e as análises e diagnósticos empreendidos, mesmo no passado recente, partem quase sempre do pressuposto de que a Região constitui um todo mais ou menos homogêneo e, como tal, suscetível de um planejamento uniforme e global. Assim é que os planos da extinta S P V E A, como da atual S U D A M, subestimam as diferenças, sem levar em consideração a tese de que, em verdade, coexistem Oito Amazônia: Oriental, Central, Setentrional, Meridional, do Planalto, Ocidental, Guiano-Orinocense e Pré-Andina.

Cada uma dessas sub-regiões, no entanto, apresentam problemas característicos, a exigir soluções específicas e tratamento dissemelhante e típico bem como programas, planos e estratégias especiais. Elas oferecem não apenas diversidade de paisagem, de solo, de clima, de recursos naturais, como também diferentes índices de concentração demográfica, defasagem de níveis culturais e estágios diversos de desenvolvimento.

A economia do delta na Amazônia Oriental, a mais desenvolvida, com o maior índice de concentração e elevado grau de urbanização, nível industrial e cultural, distingue-se da economia da Amazônia Central, onde predomina os varzeados férteis com peculiar economia ribeirinha de lavoura de subsistência e de exportação amparada no complexo cereal-juta, sujeita eventualmente à geografia da calamidade, à enchente-vazante da calha central. A economia da Amazônia Setentrional, à medida que se distancie do litoral, é extremamente frágil, pois aí se encontra o grande inecúmeno amazônico com menos de 1,4% da população total em uma área equivalente a 11,1% da Amazônia Brasileira. Entretanto, de todas elas, talvez seja a mais capaz de potencialmente realizar um rápido aceleramento econômico, dada a ocorrência de minerais ferrosos e não ferrosos: manganês da Serra de

Navio, distrito fértil de Jatapu, distrito diamantífero e aurífero de Cotíngo.

A economia seringalista lhe foi fatal, pois provocou o deslocamento da fronteira norte da Bacia para os afluentes meridionais, onde se encontrava maior adensamento e ocorrência da borracha silvestre. Todavia, será através dela que atingiremos o mercado do Caribe e o da parte mediterrânea dos países vizinhos no sistema guiano. A economia da Amazônia Meridional e Extremo-Occidental constitui a grande área extrativista florestal e se baseia no complexo borracha-castanha, que produziu para o mercado internacional, em um século de intensa exploração, cerca de 1,5 milhão de toneladas de hévea a um valor de aproximadamente 1,5 bilhão de dólares. A Amazônia periférica do Planalto, como zona de transição é um prolongamento natural da economia brasileira do centro-oeste. Vinculada à economia do boi do Pantanal e do Centro Goiano, apresenta problemas típicos, em função do seu internamento continental cuja integração é solucionável por via rodoviária. A Amazônia Guiano-Orinocense, que se alonga no grande arco da fronteira norte e noroeste, embasada no sistema Parímo-Guiano e na zona de transição dos vales do Orinoco para os Rios Putumayo, Japurá, Negro, Branco, Trombetas e Paru-Jari, distingue-se por sua vez da Amazônia Pré-Andina. Nesta encontram-se os maiores afloramentos de petróleo conhecidos na área, com intensa atividade no Rio Pachitea (Campos de Agua Caliente — Ganso Azul), Rio Ucayale (Campos de Maguá — El Oriente) e Rio Putumayo (Campos de Orito na Amazônia Colombiana e Equatoriana) de onde são extraídos: dos dois primeiros, cerca de 1 000 barris diários de óleo e o terceiro com um potencial de mais de 50 000 barris por dia. Esses testemunhos estão a indicar que um programa brasileiro especial precisa de ser encaminhado para a área vizinha, na Amazônia Extremo-Occidental, no arco da fronteira acreana, do Alto Solimões e no Putumayo e Caquetá. Nesta área está sendo implantado grandioso programa de

SAMUEL BENCHIMOL

desenvolvimento da Amazônia Peruana e Colombiana, com a realização da CARRETEIRA CENTRAL e da MARGINAL DE LA SELVA que futuramente irá se interligar com a Brasília-Acre em construção pelo S.º BEC, abrindo assim acesso ao Pacífico, conjugadas com amplos incentivos e atraentes facilidades.

Não é apenas a economia que se diversifica à medida que nos internamos no grande Vale. A geografia dos transportes, o relevo, a cobertura florística, o regime das águas, o nível cultural de suas populações, a distância que isola e anula, constituem fatores até aqui ignorados nas análises dos especialistas e planejadores, bem assim na consciência daqueles a quem incumbe formular e executar a política desenvolvimentista da Grande Amazônia Brasileira.

Como atender, dentro de um programa global e indefinido, as peculiaridades e exigências dessas oito grandes sub-regiões amazônicas? Este, a nosso ver, o grande desafio doravante lançado aos estrategistas de desenvolvimento amazônico.

2. AS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS

Sem esta nova angulação do problema, estaremos fadados a repetir os erros do passado e a criar novas frustrações e impasses para o futuro. Daí porque, os que vivem na chamada Amazônia Ocidental acolheram, com júbilo e grande esperança, a nova política de segurança nacional, partida de Brasília e instituída pelo Governo Federal, de modo ainda muito tímido, após a Revolução de 1964, quando se reconheceu pela primeira vez, através do Decreto-Lei n.º 291 de 28/2/1967, a Amazônia Ocidental, concedendo-lhe maiores estímulos fiscais; e pelo Decreto-lei n.º 288 da mesma data, criou a Zona Franca de Manaus, área de livre comércio com a finalidade de instituir no interior da Amazônia um poderoso centro comercial, agro-pecuário, industrial e de serviços.

As outras sub-regiões amazônicas ainda

*analisado:
na reformulação
de agosto 68
na visita do
Ministério da Defesa
pelo*

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA — UMA REFORMULAÇÃO

aguardam a vez do seu reconhecimento como regiões autónomas para fins de planeamento, e igualmente, merecem receber tratamento diferenciado, atendidas as particularidades geo-económicas e políticas, para superar assim as atuais dificuldades da política regional que tem o seu poder decisório deslocado no delta, com evidente prejuízo do seu desenvolvimento.

Em economia como em política, a distância equivale à esterilidade, pois, a medida que nos distanciamos do centro monopolístico do poder de decisão, tende a ação política e promocional para o total esvaziamento. Parafraseando a lei de gravitação de Newton, poderíamos formular uma lei do desenvolvimento estratégico na Amazônia, pois em verdade o desenvolvimento regional se realiza na razão direta da proximidade do centro do poder decisório e se anula na razão inversa do quadrado da sua distância.

Para contrariar esta tendência monopolista natural, que conduz à excessiva concentração do poder decisório aos centros de maior influência política, torna-se necessário reformular a filosofia do órgão federal de desenvolvimento da área, evitando os óbices do centralismo da decisão que muito tem contribuído para anular benefícios e desestimular os investidores afastados do pólo dominante. Idêntica reformulação deveria ser aplicada à principal agência financeira do desenvolvimento regional que, na ânsia de descartar-se dos encargos financeiros do financiamento da economia extrativa está levando ao desespero o empresariado seringalista, que, apesar de tudo ainda contribui com cerca de NC\$ 50 milhões para a formação do produto territorial da região, e se constitui, praticamente, no ponto natural de apoio para a ocupação da área, por se tratar de atividade sedentária, ainda que de característica, semifeudal. A instituição do regime de alçada para dispensa do crédito e a outorga da delegação de competência para aprovação de projetos às agências e escritórios regionais, previstas na Lei da SUDAM e do BASA, não chegou ainda a ser executada, talvez por dificuldades na própria estrutura administrativa desses órgãos.

A solução mais corajosa seria a criação de Superintendências Regionais da SUDAM e do BASA nas Oito Amazonas, com a responsabilidade de formular os planos setoriais.

A conjuntura política atual da Amazônia dos Nove, constituída de Estados e Territórios superdimensionados a cobrir uma área de quase cinco milhões de quilômetros quadrados, tornou-se nos dias atuais, inteiramente anacrônico do ponto de vista político, um impasse para estender o processo de ocupação do vazio territorial e um ponto de estrangulamento a dificultar o planejamento físico e social da Região, dada a impossibilidade de ser interiorizada a ação pública, que tende a se restringir aos quadros urbanos de suas capitais. Esse anacronismo político, ressaltado de longa data, desde o Império, tem contribuído para a estagnação da grande hinterlândia amazônica, pois a ação federal e estadual bem como os agentes económicos da iniciativa privada são irresistivelmente atraídos para os pólos do poder, onde se somam ainda as facilidades de infra-estrutura montadas em Belém e Manaus, e só agora também nas capitais dos Territórios Federais. O poder municipal muito débil, submisso e despreparado para as funções de bom desempenho de uma vigorosa, dinâmica e inovadora ação pública, necessita ser mais atuante e promocional em áreas virgens e subpovoadas como a amazônica. Assim como está, o esforço federal e estadual, por força do imobilismo centralizador dos órgãos competentes e pela tendência dos governos estaduais em se limitar aos problemas urbanos de suas capitais, fenecem ao longo do percurso, que têm de enfrentar para atingir o centro e a periferia de suas respectivas unidades. Temos de criar na Amazônia novos centros de poder político, de forçar a criação de outros pólos de irradiações de serviços e de infra-estrutura, de dar oportunidade ao surgimento de novas lideranças no interior, fazer com que o poder maior fique mais perto do povo, transmitindo-lhe nova imagem de ação, execução e promoção do que se pretende realizar. Por tudo isso, a organização atual da Amazônia dos Nove não tem mais sentido, nem económico, nem social, nem político, pois representa a imagem da inércia e do imobilismo do passado histórico, que a experiência já demonstrou não ter condições para superar a imensa base física superdimensionada, sem correr o risco do desperdício de verbas, da falta de controle na execução e boa aplicação dos recursos e convênios. Na maior parte da Amazônia a ação federal e estadual se faz

2. Território Federal do Amapá (limitado à zona de Macapá e Mazagão)
3. Estado do Pará (limitado à zona Marajoara, Guajará, Bragança e do Salgado)
4. Território Federal do Mearim-Pindaré (zona do Alto e Baixo Mearim e Pindaré)
5. Território Federal do Tocantins (zona do Baixo e Alto Tocantins, Jacundá e Pacajá)
6. Território Federal do Baixo Amazonas (zona da Calha Central de Alenquer e Santarém)
7. Território Federal do Araguaia (zona do Norte Góiano, Médio Alto Araguaia)
8. Território Federal do Xingu (zona de Altamira, Médio e Alto Xingu)
9. Território Federal do Tapajós (zona da Tapajônia)
10. Território Federal do Maicuru (zona do Paru, Maicuru e Curuá-Panema)
11. Território Federal de Trombetas (zona do Cumina, Trombetas e Mapuera)
12. Território Federal do Uatumã (zona do Uatumã, Jatapu e Nuamundá)
13. Estado do Amazonas (limitado à zona do Baixo Rio Negro e da Calha Central de Parintins a Bôca do Madeira)
14. Território Federal do Rio Negro (zona do Médio Rio Negro, Waupés e Içana)
15. Território Federal de Roraima (zona do Alto Rio Branco e Catrimani)
16. Território Federal do Japurá (zona do Japurá e Mucuri)

de Superintendências Regionais da SUDAM e do BASA nas Oito Amazonas, com a responsabilidade de formular os planos setoriais de desenvolvimento e de crédito em cada sub-região, com poder decisório de aprovar projetos, conceder estímulos fiscais e dispensar crédito, respeitada a sua compatibilidade com o Plano-Diretor Geral, restando a SUDAM e o BASA em suas sedes a função coordenadora. Deste modo, interiorizar-se-ia o desenvolvimento, atingindo aquelas áreas que ainda não puderam beneficiar-se do esforço em que se empenha toda a nação brasileira através dos incentivos fiscais e creditícios.

3. O INECUMENO POLITICO E A AMAZONIA DOS 24

Na Amazônia não existe apenas o inecumeno demográfico. Mais grave ainda é o inecumeno político, que se manifesta pela omissão administrativa e pela ausência dos poderes federal e estadual sobretudo na Amazônia interior e mediterrânea. O principal responsável por essa omissão e ausência é o superdimensionamento das atuais unidades políticas da chamada Amazônia dos 9, constituida da clássica Amazônia dos 6 (Pará, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá) acrescida dos 3 Estados parcialmente amazônicos (Maranhão, Mato Grosso e Goiás).

Em análise anterior, já tive oportunidade de fazer um histórico da atual divisão territorial amazônica, para ressaltar a involução política havida neste particular. De 10 capitâneas gerais e secundárias dos tempos coloniais (Maranhão, Tapuira, Tapera, Gurupé, Grão Pará, Cametá, Cabo Norte, S. José do Rio Negro, Mato Grosso e Goiás), ficamos restritos a 4 Províncias com a Independência: Maranhão, Pará, Mato Grosso e Goiás. Em 1850 criou-se a Província do Amazonas, decorrendo 53 anos para a criação do antigo Território do Acre, em 1933, em decorrência do Tratado de Petrópolis, e só daí a 40 anos foram instituídos os atuais Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em 1943, sem dúvida a política mais corajosa já adotada, tendo em vista o tabu do STATUS QUO da organização político-territorial da Região, submetida aos interesses urbanos radicados principalmente em Belém e Manaus, e à natural resistência dos regionalismos históricos-tradicionais.

contrôle na execução e boa aplicação dos recursos e convênios. Na maior parte da Amazônia, ação federal e estadual se faz presente apenas através do dedo vigilante do fisco para extorquir tributos de uma população há muito marginalizada, sem horizontes nem esperanças de retribuição em serviços.

Criou-se, deste modo, o que chamamos de Inecumeno Político, para o qual a única saída óbvia exige a criação de novas unidades políticas na área. A constituição de pelo menos 24 Estados e Territórios Federais na Amazônia, cujas fronteiras deverão acompanhar os limites naturais dos vales dos grandes rios e as respectivas zonas fisiográficas, asseguraria ao povo amazônico, uma expressiva representação popular, porta-voz no Parlamento Nacional de suas reivindicações e anseios, transmitindo a consciência nacional a exata medida de sua grandeza e a idéia de que o Brasil é sobretudo uma nação amazônica.

Aqueles que combatem a idéia da redi-visão política da Amazônia, defendendo o STATUS QUO da organização, devemos exemplificar com o Estado de São Paulo, que provavelmente seria hoje um dos Estados mais subdesenvolvidos do Brasil, se tivesse retido até os nossos dias as capitâneas de Mato Grosso e Goiás, tornadas autônomas em 1744.

DIVIDIR PARA DESENVOLVER, ... UNINDO ESFORÇOS, constitui pois, um imperativo da nova política e estratégia a implantar na Região.

Essa estratégia, iniciada em 1903 com o Acre, retomada em 1943, com a criação dos Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá, precisa ser reativada com urgência e apresentada corajosamente a debates perante a Nação. Em outra oportunidade, propus uma nova divisão territorial da Amazônia, que se alinha entre tantas outras que têm sido propostas desde o Império por eminentes geógrafos, historiadores, políticos e militares brasileiros. Essa nova divisão territorial vai a seguir enunciada, com o propósito de incentivar a discussão em torno deste tema de tão alta relevância e urgência.

1. Território Federal do Oiapoque (zona do Amapá, incluindo o Oiapoque e Calçoene)

16. Território Federal do Japurá (zona do Japurá e Maraã)
17. Território Federal do Solimões (zona de Coari, Tefé e Fonte Boa)
18. Território Federal do Alto Amazonas (zona de Tonantins, Içá, S. Paulo de Olivença, Tabatinga e Benjamin Constant)
19. Território Federal do Juruá (zona do Javari e Juruá)
20. Território Federal do Purus (zona do Médio Purus-Madeira)
21. Território Federal do Madeira (zona do Médio Madeira-Baixo Aripuanã e Canumã)
22. Território Federal do Aripuanã (zona do Médio e Alto Aripuanã e Juruena)
23. Território Federal de Rondônia (zona do Alto Madeira)
24. Estado do Acre (limitado à zona de Médio e Alto Purus).

4. A DOUTRINA DE BRASILIA PARA A OCUPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA

Poucos na Amazônia perceberam que embora lentamente, vem sendo estruturada uma nova estratégia e logística para ocupação e desenvolvimento da Amazônia. As peças de tal doutrina, sob a pressão do interesse e da segurança nacional a partir do advento da Revolução de 1964, vêm sendo estruturadas sob a liderança do Ministério do Interior, das Forças Armadas e defendidas pelos mais esclarecidos políticos e intelectuais brasileiros.

A reformulação da SUDAM, do BASA e dos principais órgãos federais na região; a ativação do papel das forças armadas na criação de colônias e unidades de fronteira